

**Instituto de Estudos para o
Desenvolvimento Industrial**

Trajetória Recente da Indústria Brasileira

Outubro 1998

ÍNDICE

1. O PAPEL E A POSIÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	3
Os Anos 90.....	4
As Políticas Adotadas no Início dos Anos 90 e a Abertura de Importações.....	4
Os Resultados da Abertura no Início dos Anos 90.....	6
O Período Pós 1994.....	6
2. MUDANÇAS OCORRIDAS NA INDÚSTRIA.....	10
Redução Relativa da Atividade Industrial.....	10
Mudança na Estrutura Industrial	12
Comércio Exterior.....	13
Desnacionalização.....	15
Desverticalização e Maior Especialização da Pauta de Produtos	15
Aumento da Produtividade do Trabalho	16

1. O PAPEL E A POSIÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Desde a Segunda Guerra Mundial até o final dos anos 70, o Estado brasileiro exerceu função estruturante. Não apenas estruturou o setor produtivo, como as relações entre capital e trabalho, o sistema financeiro, a regulação da concorrência etc. No que diz respeito ao setor industrial, o objetivo foi promover a criação, consolidação e diversificação de setores industriais. Foi possível criar relações de cooperação entre o Estado - incluindo as empresas estatais -, o capital privado nacional e o capital estrangeiro, para constituir uma indústria diversificada e complexa em 35 anos. A política macroeconômica e a de desenvolvimento industrial eram compatíveis e seguiam um curso complementar, dentro de um mesmo Projeto de País.

Grosso modo, esta foi a trajetória de um setor industrial que até o início dos anos 80, cresceu a uma das maiores taxas em todo o mundo (8,4% ao ano). Nesse momento, a economia mundial passava por significativas mudanças: maior concorrência internacional, ritmo muito mais intenso de mudanças tecnológicas e transformações no setor industrial.

No plano interno, pode-se afirmar que no limiar dessas transformações, a estrutura industrial brasileira estava razoavelmente definida, mas o modelo de desenvolvimento deveria ser revisto para adequar as instituições políticas e a indústria à um novo período de desenvolvimento definido por novas bases. Porém, no início dos anos 80, as condições macroeconômicas não permitiram qualquer evolução do modelo de desenvolvimento. Sem possibilidades objetivas de mudança, a antiga estrutura institucional brasileira e os traços mais básicos da anterior política industrial ainda permaneceram, mas foram se desestruturando com o tempo. Por exemplo, o CDI - Conselho de Desenvolvimento Industrial, desde dezembro de 1979, teve reduzido os seus principais instrumentos de política de incentivos fiscais, porém ainda permaneceram os incentivos concedidos no âmbito do Programa BEFIEEX - Benefícios Fiscais à Exportação e os incentivos fiscais de caráter regional. O BEFIEEX somente foi extinto em 1990 (respeitando-se o direito adquirido) e os incentivos fiscais regionais, com reduções, sobrevivem até a atualidade.

No contexto da crise que se prolongaria por toda a década, a política econômica de curto prazo teve conseqüências decisivas para o desenvolvimento industrial. Ante a necessidade de controle das contas públicas, os incentivos fiscais e financeiros foram sendo reduzidos e eliminados. Restou uma “proteção forçada” dada a deterioração das condições de financiamento externo da economia.

Portanto, de núcleo central da política de desenvolvimento econômico o setor industrial passou a sofrer os efeitos das políticas de estabilização que penalizavam a produção e o crescimento da economia como um todo.

Na década de 80 a produção do País pouco cresceu, principalmente a do setor industrial. Mais grave, o Brasil não conseguiu equacionar a crise e caminhar em direção a um novo modelo de desenvolvimento. A crise macroeconômica provocou um divórcio entre as determinações macroeconômicas e o desenvolvimento industrial. Somente alguns poucos setores industriais, cujas políticas de regulação setoriais não eram contraditórias com a política macroeconômica, conseguiram manter a política de desenvolvimento industrial.

É importante a referência a uma iniciativa de política de longo prazo realizada no período da crise. Em 1988, o governo definiu uma Nova Política Industrial (NPI) porém de baixo resultado prático, dada a supremacia dos determinantes macroeconômicos. Mesmo assim, é importante lembrar da NPI, o que ela trouxe de novo.

Em primeiro lugar, a proposição de Programas Setoriais Integrados (PSIs), que privilegiavam a dimensão setorial da política industrial; em segundo lugar, os Programas de

Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTIs), que ressaltaram a importância da componente tecnologia para o desenvolvimento industrial e; em terceiro lugar, uma reforma na política de comércio exterior, através da modernização e de uma redução programada de tarifas de importação. Contudo, os problemas de financiamento do setor público não permitiram que esses Programas se efetivassem e a crise externa não permitiu o fim das restrições não tarifárias às importações. Assim, a NPI foi inócua.

Os Anos 90

O predomínio das políticas macroeconômicas de curto prazo e o impedimento (ou o afastamento do rol de prioridades) de implementação de políticas de promoção e desenvolvimento seria ainda maior nos 90. Primeiro porque o problema inflacionário não se resolveria até quase meados da década. Segundo, porque desde 1990 a política de importação passou a servir como instrumento de política de combate à inflação; uma precipitada liberalização das importações, então promovida, se deu num contexto de agravamento da crise econômica.

Em terceiro lugar, porque a partir do Plano Real muda a própria concepção sobre o papel e as funções das políticas de longo prazo. A hegemonia da política macroeconômica de curto prazo deixa de ser considerada como uma imposição da crise econômica e as políticas macroeconômicas – a política de estabilização em primeiro plano - passaram a ser vistas como condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento econômico e industrial.

Nesse processo em que a Política de Desenvolvimento Industrial não apenas se vê subordinada às políticas macroeconômicas em função da prolongada crise, como a política econômica passa a não lhe reconhecer validade, deve ser ressaltado que se perdeu também a cooperação que existia entre o setor público e o setor privado.

A pesquisa "Políticas Industriais em Países Selecionados", realizada pelo IEDI em 1998, mostrou que é um equívoco segmentar os agentes econômicos entre agentes modernos e os empresários industriais rotulados como conservadores, que pretensamente desejam a manutenção de uma estrutura produtiva e de uma política econômica arcaica e defasada.

A relevância das relações estabelecidas entre setor privado e setor público na formulação de políticas e o equilíbrio entre distintas políticas é um traço comum e uma condição do desenvolvimento econômico em diversos países. Apesar das diferenças entre as suas estruturas empresariais, formas de intervenção do setor público e prioridades de política econômica, países como EUA, Japão, Alemanha, França etc. construíram pilares que sustentam elevado grau de cooperação entre setor público e privado.

As Políticas Adotadas no Início dos Anos 90 e a Abertura de Importações

No início dos anos 90, o governo promoveu uma série de reformas, com destaque para a abertura econômica e a privatização. Elas visavam a modernização econômica, enquanto era aplicada uma nova política de estabilização apoiada em uma reforma monetária radical. Porém, a estabilização macroeconômica não foi alcançada e a economia entrou na maior recessão de sua história; as reformas institucionais foram implementadas num cenário de significativa retração do mercado interno e instabilidade macroeconômica, conformando um ambiente muito desfavorável ao desenvolvimento industrial. Mais do que isto, as políticas implementadas apresentaram um viés contra a atividade industrial.

Foi definida uma “Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE)”, com ações objetivando a melhoria da capacitação industrial brasileira e a abertura comercial para estimular a concorrência. O pressuposto era de que a maior concorrência conduziria à adoção de estratégias de modernização no setor industrial e estas estariam apoiadas pelas políticas de

capacitação do setor industrial.

No que diz respeito à abertura, esta combinou dois instrumentos muito poderosos de redução dos níveis de proteção da economia: redução tarifária, segundo um cronograma de reduções definido pelo governo para um horizonte inicial de quatro anos e eliminação das restrições não-tarifárias às importações, esta feita de uma só vez e de forma imediata. Esse processo de abertura foi caracterizado por alguns elementos perversos. Em primeiro lugar, o fim das restrições não-tarifárias permitiu instantaneamente a importação de bens que antes eram controlados. Esse elemento da abertura comercial foi muito mais significativo do que a redução das tarifas de importação. Em segundo lugar, reduzindo o efeito protetor das tarifas, houve valorização cambial, somente corrigida no segundo semestre de 1991. Em terceiro lugar, numa economia aberta, a competitividade sistêmica aumenta de importância e no caso brasileiro esta deprime a competitividade empresarial. Por último, o processo de abertura não contou com a participação do meio empresarial.

Em relação às ações de apoio ao setor industrial foram definidos alguns programas. O PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, previa incentivos fiscais e creditícios e o uso do poder de compra estatal para estimular o desenvolvimento tecnológico nacional. Apesar da tentativa, o Programa foi inoperante dada a falta de recursos para implementá-lo. Outro programa foi o PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, constituído de programas de desenvolvimento e difusão de novos métodos de gestão, infra-estrutura tecnológica e articulação institucional.

O fato é que no início dos anos 90, as medidas de apoio ao desenvolvimento industrial pouca efetividade tiveram porque o governo não dispunha de instrumentos adequados e de organização necessária, além de que a recessão e a instabilidade econômica limitavam qualquer ação. Assim, restou como absolutamente predominante a política de abertura de importações. Esta, ao contrário das demais, não apenas foi implementada rigorosamente dentro dos princípios que a inspiraram, como sofreria diversas antecipações de reduções de tarifas. Adicionalmente, não se teve tempo para avaliar se os efeitos da abertura e se a estrutura tarifária estavam sendo adequados. O governo tomou a nova estrutura tarifária como definitiva e assumiu compromissos internacionais de preservá-la, o que tem se demonstrado como uma precipitação que poderia ter sido evitada.

As mudanças que desnortearam o planejamento e o ajuste empresarial, ocorreram em outubro de 1992. Além dos excessos iniciais, algumas antecipações de reduções de tarifas determinaram uma redução em cerca de seis meses do prazo de implantação do programa. A estrutura tarifária ainda sofreria várias alterações, principalmente até 1995, provocadas por diversos fatores, como controle de preços internos, desequilíbrios da balança comercial e compromissos no âmbito do MERCOSUL. Ressalte-se que negociações externas multilaterais e acordos bilaterais foram realizados sem a participação do meio empresarial e ao arrepio do interesse nacional.

Cabe ainda a referência a um traço característico da abertura de importações no Brasil, e que a distingue das aberturas realizadas por vários outros países. O processo não foi acompanhado de correspondentes salvaguardas, seja para proteger temporariamente setores específicos, seja para proteger a produção doméstica de práticas desleais de comércio. Instrumentos como valoração aduaneira e a legislação anti-*dumping*, praticamente não tiveram aplicação ao longo de todo o processo de abertura. O Brasil não soube valorizar o seu mercado doméstico utilizando-o como um instrumento de negociação para obter acesso aos mercados de nossos parceiros comerciais.

Os Resultados da Abertura no Início dos Anos 90

A abertura econômica era um processo inexorável, ao qual o país não teria como evitar e nem deveria fazê-lo, em função das profundas alterações da economia mundial e do atraso que a “proteção forçada” da década de 1980 causara à indústria. Os efeitos positivos estão associados ao aumento da produtividade e da qualidade dos produtos daqueles setores e empresas sobreviventes.

De outro lado, a rapidez com que avançou foi excessiva, as mudanças de regras e dos cronogramas desnortearam os processos de adaptação das empresas, além do que a abertura não se fez acompanhar de políticas que permitissem criar condições de reestruturação e de aumento de competitividade para as empresas brasileiras. Assim, alguns setores inteiros, dentre os menos preparados para enfrentar a concorrência internacional e para os quais não foram concedidas as mínimas condições necessárias para competir no mercado aberto, foram rapidamente “destruídos” e substituídos por importações crescentes. A política de abertura, tal como foi conduzida, levou a uma substituição de importações às avessas.

Concluindo, como a crítica fundamental ao processo de abertura comercial está na forma e não no conteúdo, na implementação e não na formulação, no ritmo e nas mudanças desnorteados de rota e não na orientação do processo, é entendimento do IEDI que seus efeitos amplamente negativos poderiam ter sido evitados.

Cabe registrar que são raros os casos de países que assim procederam, mesmo considerando aqueles que promoveram liberalização comercial ampla e os que defendem com maior intensidade a promoção da liberalização recente da economia mundial, pois isso representa a negação da produção doméstica. Representa também não levar em consideração o que pode ser considerado um ativo ou um patrimônio de um país: o seu mercado interno, que, no caso, o Brasil disponibilizou sem qualquer outra compensação. Um divórcio ainda mais profundo entre setor público e setor privado no período seguinte acentuou os efeitos negativos da abertura comercial.

Estes foram sensivelmente mais intensos sobre as empresas de capital privado nacional, que dispunham de menores graus de liberdade para a definição de estratégias de ajuste e menor capacidade de adaptação às mudanças introduzidas ao longo do processo. Em especial, a desvantagem reside no custo de capital mais elevado. As empresas de capital estrangeiro, contando com a possibilidade de captação elástica e a baixo custo de recursos no mercado internacional e de complementar sua linha de produção com importações da própria matriz ou de fornecedores no exterior, tenderam, por outro lado, a ampliar seu diferencial competitivo.

É importante a observação de que os processos de crescimento e modernização da indústria brasileira poderiam ter avançado muito mais do que de fato aconteceu, não estivesse uma parcela do setor industrial – o de empresas de capital privado nacional – severamente limitada em seu potencial de investimento pelo diferencial de acesso a mercado de capitais e de financiamento e pelos juros muito elevados praticados no País.

O Período Pós 1994

A orientação de política industrial adotada pelo novo governo que assumiu em 1995, em alguns aspectos, foi semelhante à dos anteriores (de 1990 a 1994). Todavia, na segunda metade da década de 90, prevaleceu a postura de que o desenvolvimento viria por si só, bastando a estabilidade macroeconômica, que se tornou a preocupação básica do governo. A maior exposição da indústria à concorrência externa nesse período não decorreu somente de medidas da política tarifária introduzidas no governo anterior. Outros fatores entraram em cena, relacionados ao contexto macroeconômico e à política não tarifária.

Um primeiro fator foi o grande impulso que a estabilização de preços deu à demanda interna, estimulando o aumento das importações, aliada à completa ausência de mecanismos de controle e restrição da concorrência desleal em termos de preços, condições de financiamento e ausência de normas de qualidade dos produtos importados. O “importabando” – a importação efetivada por intermédio dos canais legais, porém com preços subfaturados configurando a concorrência predatória e a sonegação fiscal – foi a sua expressão mais acabada, fruto do absoluto descaso do governo em aplicar os controles mundialmente aceitos sobre as importações.

A combinação de câmbio sobrevalorizado com altas taxas de juros foi um outro fator. O câmbio, concedeu um incentivo impar às importações e correspondente desestímulo às exportações; os juros altos, restringiram a competitividade das empresas brasileiras, devido ao encarecimento da produção interna de bens destinados aos mercados externo e interno. O diferencial de condições de financiamento na compra de produtos importados, relativamente aos da produção doméstica, dadas as vantagens em termos de prazo e taxa de juros do financiamento externo, foi um importante determinante do incentivo às importações.

Em geral, as medidas destinadas à reestruturação industrial consistiram na criação pelo BNDES de linhas de crédito especiais com condições de financiamento mais favorecidas para apoio financeiro de processos de reestruturação das empresas que apresentassem perspectiva de obtenção de competitividade. O governo empreendeu ajustes, particularmente através do BNDES, como a criação da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), a flexibilização de normas, a simplificação das políticas operacionais e aumento dos prazos dos financiamentos e o grande impulso ao financiamento de exportações.

Como uma ressalva à atuação do BNDES, este financiou como operação normal, programas de investimentos de empresas estrangeiras, o que o IEDI considera um equívoco.

De qualquer forma, a despeito dos avanços assinalados, o financiamento de longo prazo no Brasil ainda se caracteriza pela escassez de recursos, por limitações quanto a custos e prazos, e, finalmente, pela exclusão de um segmento inteiro do financiamento ao investimento.

É o caso de pequenas e médias empresas e de pequenos exportadores, que por não preencherem a exigência de limite mínimo de financiamento para operações diretas com o BNDES e por não preencherem requisitos bancários para repasses em operações indiretas - estas de pouca atratividade para o sistema bancário – encontram-se virtualmente impedidas de obterem financiamentos adequados. Por outro lado, a simplificação tributária concedida às pequenas e médias empresas foi uma medida positiva.

Como resultado da política de abertura e das demais políticas que afetaram o setor externo da economia, o Brasil passou a apresentar déficits significativos na balança comercial, o que levou o governo a definir prioridades para políticas de estímulo às exportações. Como em outros casos, as medidas adotadas foram parciais, pontuais e aplicadas com atraso relativamente aos acontecimentos. O governo adotou, principalmente, instrumentos específicos de natureza fiscal e creditícia para fomentar as exportações.

Cabe destacar que o papel da taxa de câmbio como âncora do plano de estabilização descartou a desvalorização da moeda como forma de promover as exportações, o que compensaria assim a grande valorização ocorrida no início da aplicação do Plano Real.

As políticas cambial e tarifária também não puderam ser utilizadas como mecanismos de defesa diante de fatores adversos de competitividade dos produtos brasileiros, dentre os quais, os juros altos, a falta de recursos adequados para o financiamento, a ausência de uma

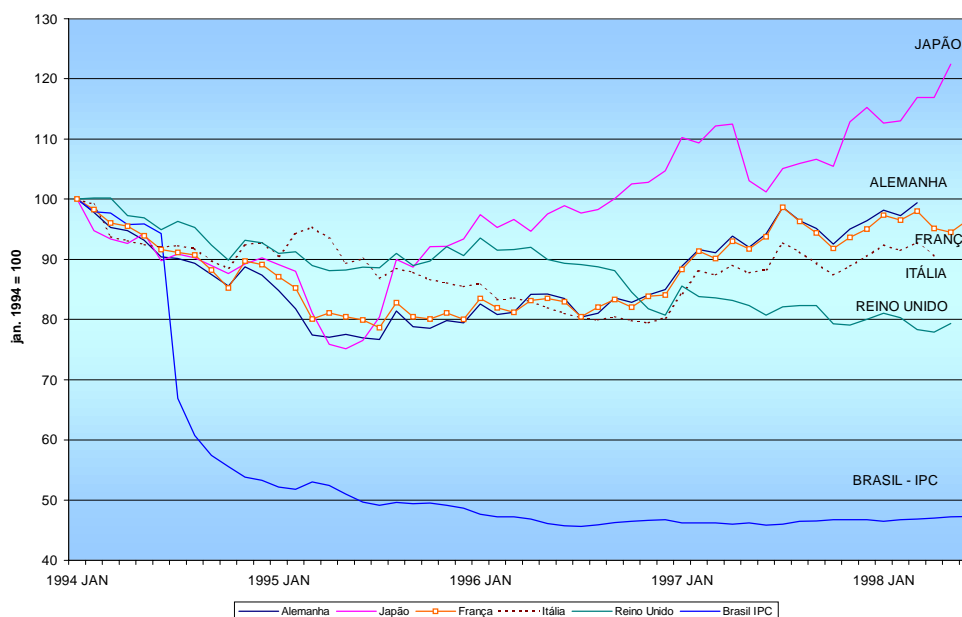
política para combater a importação predatória, os tributos incidentes sobre as exportações, os altos custos de contribuições sociais sobre o trabalho.

Não resta dúvida de que a preocupação crescente do governo com as exportações provocou um aumento dos incentivos para a produção voltada para a exportação - embora ainda persistam problemas em sua mecânica e em sua efetivação - e uma ampliação do amparo de natureza creditícia às exportações. Também provocou uma postura mais definida em termos de política de promoção de exportações, refletida na fixação de recentes metas e políticas para o setor pela Câmara de Comércio Exterior – CAMEX.

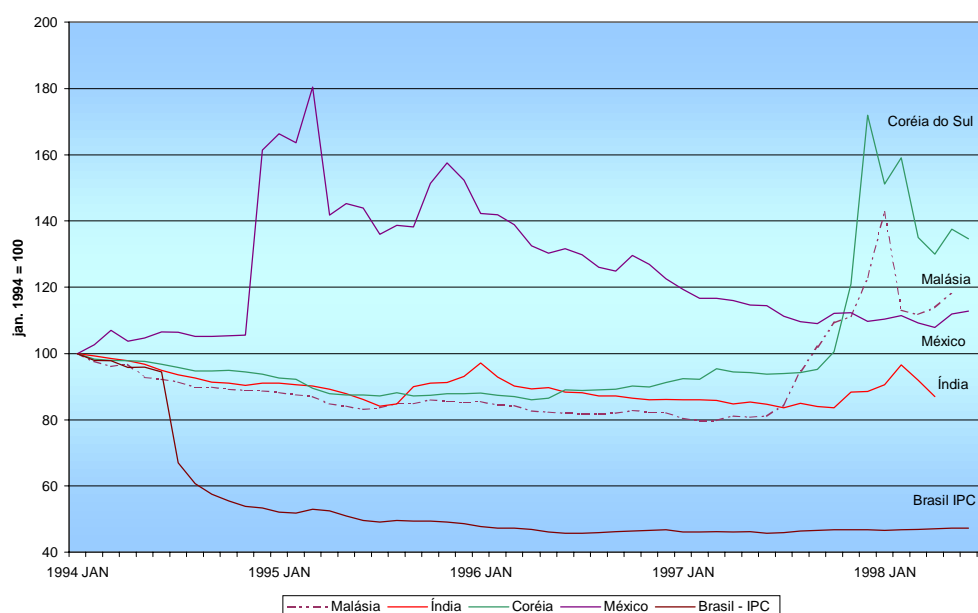
Cabe observar ainda que os incentivos e o amparo creditício acima referidos significam apenas caminhar alguns passos na direção de uma maior aproximação entre as condições fiscais e creditícias vigentes internacionalmente e as condições para a atividade de exportação no Brasil. Já foi assinalado que, além desses fatores, em dois outros o Brasil acumula graves desvantagens de competitividade nas exportações: câmbio e juros.

Os dados a seguir mostram o grande distanciamento entre as condições brasileiras e de outros países em termos de taxa de câmbio e taxa de juros. A defasagem acumulada na taxa de câmbio com relação ao dólar é elevada, e afeta negativamente o comércio exterior brasileiro, particularmente em um momento em que várias moedas vêm sendo desvalorizadas frente ao dólar. Isto vinha ocorrendo antes mesmo da crise asiática ter determinado uma nova rodada de desvalorizações.

Gráfico 1a – Taxa de Câmbio Efetiva (IPC)- 1994/1998

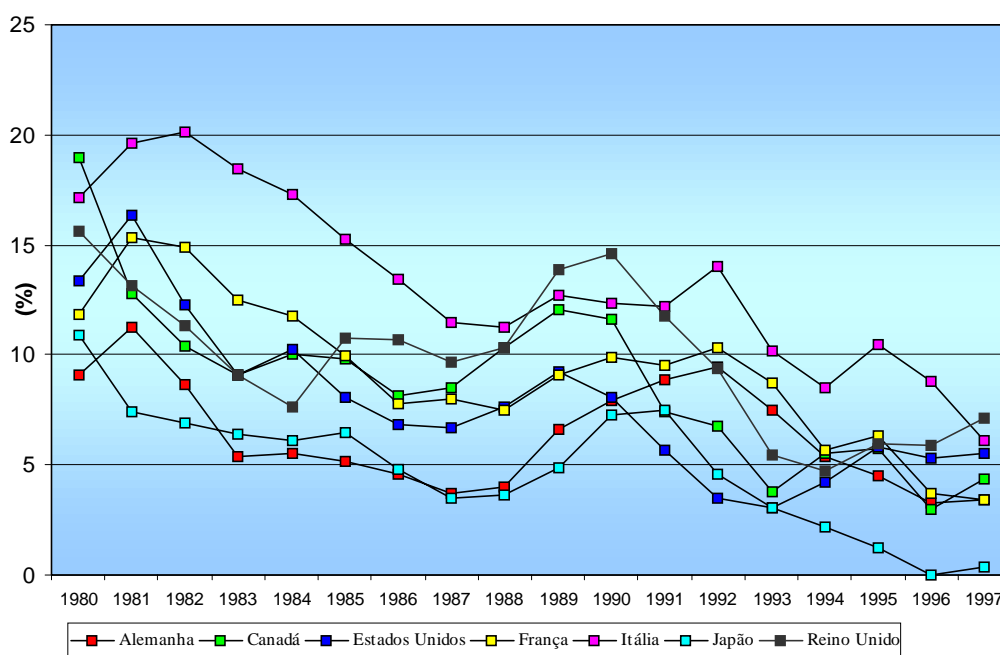


Fonte: *International Financial Statistics e Conjuntura Econômica*.

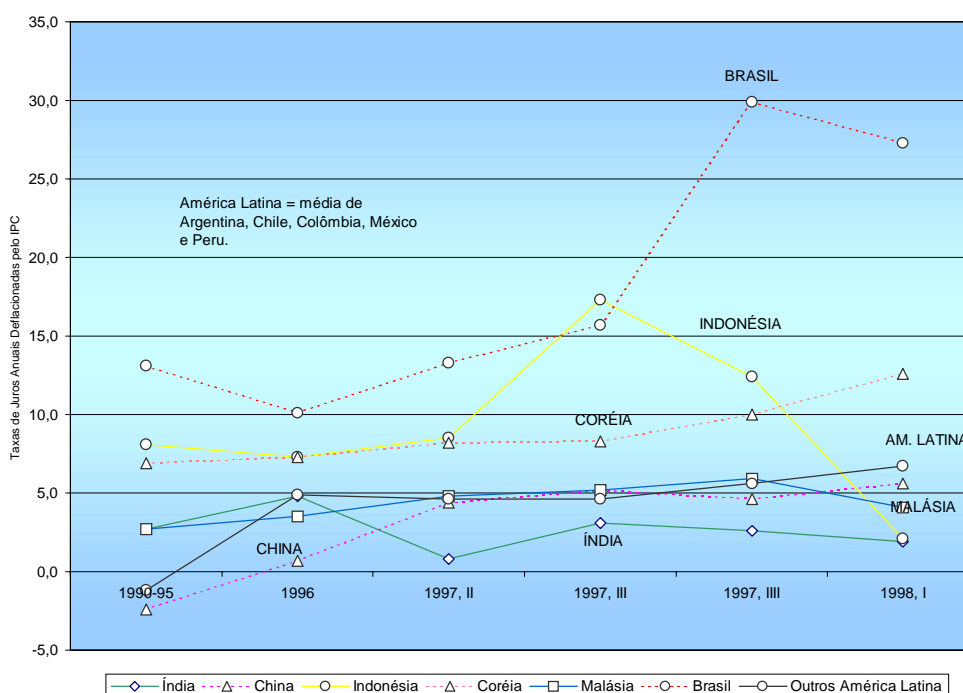
Gráfico 1b – Taxa de Câmbio Efetiva (IPC) - 1994/1998

Fonte: *International Financial Statistics e Conjuntura Econômica*.

Na questão dos juros, é evidente (Gráfico 2) a tendência à convergência entre as taxas nas economias mais avançadas. Isso acompanha uma lógica: a de que dada a concorrência globalizada, os diferenciais de acesso ao crédito para a produção e para o financiamento de investimentos e de exportações podem representar a perda de competitividade apoiada na produtividade e na capacitação empresarial. O Brasil nesse campo, 4 anos após ter obtido a estabilização inflacionária de sua economia, caminha em sentido contrário (Gráfico 3).

Gráfico 2 - Taxas de Juros Nominais de Curto Prazo - 1980/1997

Fonte: FMI.

Gráfico 3 – Taxas de Juros Reais de Curto Prazo - 1990/1998

Fonte: BIS.

É muito importante a observação de que as taxas de juros não afetam somente a competitividade externa e o crescimento interno, mas também determinam uma desvalorização dos ativos denominados em moeda nacional, traduzindo-se em baixos valores de propriedades e ativos internos. Este foi um poderoso fator indutor da desnacionalização de empresas em favor de empresas do exterior que, no lado oposto, podem descontar os fluxos esperados de lucros dos ativos adquiridos no país a taxas de juros muito inferiores.

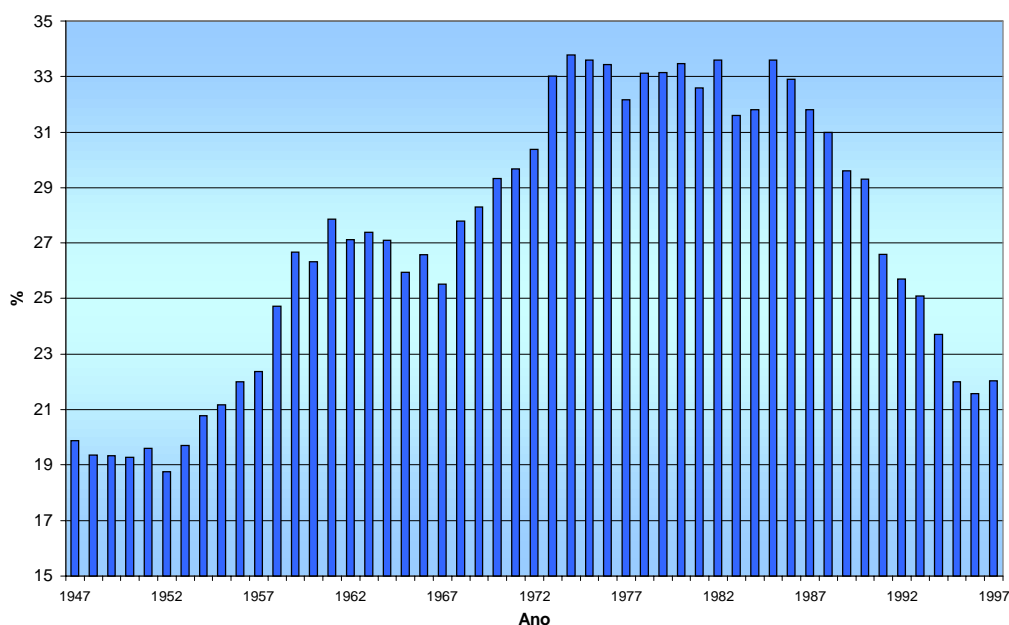
2. MUDANÇAS OCORRIDAS NA INDÚSTRIA

Principalmente impulsionada pelas reformas institucionais ocorridas no início dos anos 90 e pelo Plano Real, a indústria brasileira iniciou um processo de mudanças, analisadas a seguir.

Redução Relativa da Atividade Industrial

Em decorrência da crise e da instabilidade que caracterizaram a economia brasileira durante a década de 80 e início dos anos 90 e em função da política de estabilização macroeconômica, o desempenho do setor industrial ficou aquém do necessário e mesmo do que foi a tradição brasileira. Durante a década de 80, enquanto o PIB apresentou um crescimento acumulado de 16,8%, a indústria de transformação cresceu apenas 2,6%. Nos anos 90, a estabilização macroeconômica criou condições para o crescimento econômico e dinamizou o mercado interno. Nesse cenário mais favorável, o setor industrial cresceu pouco menos do que o PIB (23,2% para o PIB, entre 1990 e 1997, e 22,3% para a indústria de transformação). Sendo assim, o setor industrial que já respondeu por 33% do PIB no início dos anos 80, hoje representa por volta de 22% (Gráfico 4).

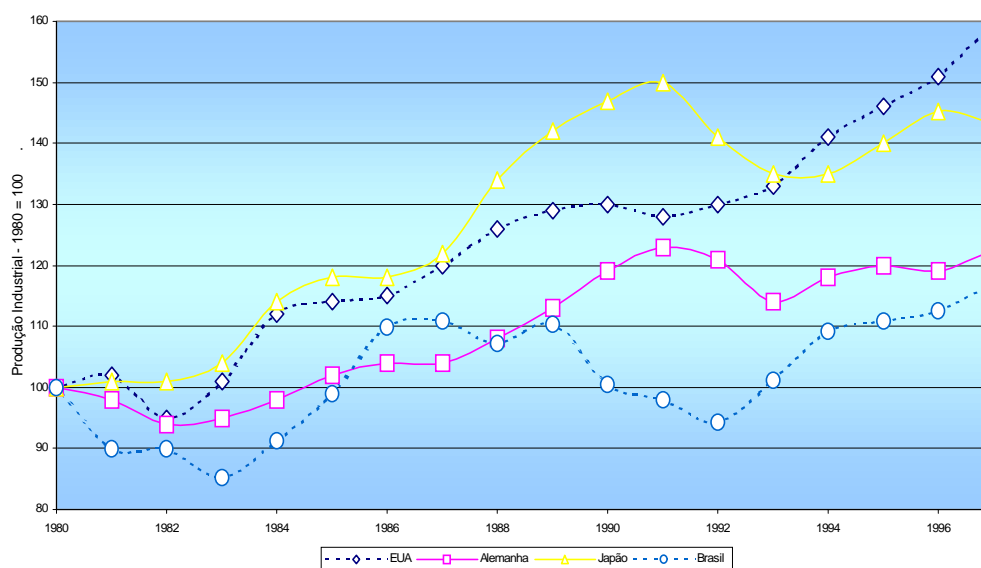
Gráfico 4 – Participação da Indústria no PIB Brasileiro - 1947/1997



Fonte: IBGE.

Em decorrência dessas tendências negativas para o desenvolvimento industrial, o Brasil ficou mais defasado em relação às economias avançadas, pois as décadas de 80 e de 90 foram de grandes transformações mundiais na estrutura industrial, nos padrões tecnológicos e nas estratégias empresariais (Gráfico 5). Os dados relativos à década de 90 são ilustrativos de que não basta a estabilidade para o crescimento sustentado do setor industrial.

Gráfico 5 - Índice de Produção Industrial em Países Selecionados - 1980/1997



Fonte: *International Financial Statistics*

Mudança na Estrutura Industrial

A série de crises afetou distintamente os vários segmentos industriais. De forma geral, a indústria de bens de capital foi a mais atingida pela crise (a produção física industrial da indústria de bens de capital sofreu uma queda de quase 30% entre 1980 e 1990, conforme a Tabela 1). Mesmo após o controle do processo inflacionário, a indústria de bens de capital não tem demonstrado bom desempenho.

Ano	Indústria de Transformação	Bens de Capital/BK	Bens Intermediários/BI	Bens de Consumo Duráveis/BCD	Bens de Consumo não Duráveis/BCñD
1980	102,1	140,8	94,5	105,3	89,0
1985	98,9	100,7	99,7	90,5	96,1
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	97,6	98,7	97,8	104,7	101,8
1992	115,0	91,9	95,4	91,0	97,9
1993	101,1	101,3	100,6	116,3	104,5
1994	109,3	120,4	107,2	135,3	106,8
1995	110,9	119,9	107,4	151,7	111,0
1996	111,9	102,9	110,3	171,9	114,2
1997	116,1	107,8	115,3	177,0	115,6

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, junho de 1998

Numa perspectiva de longo prazo, não é adequado que o Brasil se torne dependente da importação de bens de capital seja pela vulnerabilidade externa seja pela importância da sua dimensão tecnológica. São por essas razões estratégicas que os países mais avançados procuram estimular e defender a sua indústria de bens de capital. O apoio ao desenvolvimento tecnológico, a proteção comercial e a geração de demanda interna são alguns dos mecanismos utilizados por países como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão.

Num outro extremo, as indústrias produtoras de bens de consumo duráveis aumentaram significativamente sua importância relativa na estrutura industrial brasileira, lideradas pela indústria montadora de veículos, que entre 1990 e 1997 aumentou em 126% a produção do número de autoveículos. Deve ser destacado que esta indústria foi uma das poucas que teve uma política industrial setorial, de cunho fortemente protecionista.

Já a indústria de bens intermediários, mais dependente do ritmo de atividade econômica, tem nos seus investimentos um comportamento estruturalmente cíclico, não sofrendo grande instabilidade no curto prazo. Além disso, o Brasil demonstra possuir competitividade internacional em uma série de insumos básicos.

Finalmente, quanto aos bens de consumo não duráveis, a sua evolução depende da massa de renda, que tem se mantido relativamente estável nos últimos anos.

Em conclusão, a estrutura industrial brasileira apresenta um perfil muito desequilibrado. Não tem havido um crescimento harmonioso entre seus vários segmentos. É muito importante frisar que os diversos setores industriais cumprem papéis diferentes e são importantes por distintas razões. Resumidamente, enquanto bens de capital e o complexo eletrônico se justificam pela importância tecnológica e capacidade de irradiação do dinamismo econômico, os insumos básicos, assim como a agroindústria, contribuem para a

geração de divisas; as indústrias mais tradicionais, como têxtil e vestuário, são decisivas do ponto de vista do emprego.

Portanto, tendo o Brasil já completado sua matriz industrial, em grandes linhas, não se trata mais de eleger setores prioritários para a criação de capacidade produtiva. Todos são necessários, embora desempenhem funções distintas e exijam políticas e instrumentos de ação diferenciados entre si. É nesse sentido, que se ressalta a importância de uma estrutura industrial mais equilibrada entre setores e intra setorialmente. Desequilíbrios nos setores produtivos podem contribuir para desequilíbrios macroeconômicos, seja pela baixa taxa de investimento decorrente, seja, principalmente no contexto atual, pelos seus efeitos sobre o balanço de pagamentos.

Como mostrado pela pesquisa realizada pelo IEDI, "Políticas Industriais em Países Selecionados", o exemplo das economias avançadas deve ser considerado, na busca de fortalecimento dos setores mais dinâmicos. As indicações apontam que na atualidade e no futuro próximo, os setores mais dinâmicos são aqueles que contam com maior densidade tecnológica, destacando-se justamente as indústrias de bens de capital e do complexo eletrônico. O mesmo exemplo mostra a importância das políticas industriais setoriais.

Comércio Exterior

Tomando-se o conjunto das exportações e das importações em relação ao PIB, apesar do processo de abertura comercial, a economia brasileira está hoje menos inserida na economia mundial do que na década passada.

Nos anos 80, a balança comercial era superavitária, a maior inserção brasileira na economia mundial era devido ao bom comportamento das exportações. A inserção brasileira estava mais na direção dos mercados do resto do mundo. Contudo, a partir da abertura comercial iniciada em 1990, as importações, como proporção do PIB, passaram a aumentar e, desde 1995, o Brasil convive com déficit na sua balança comercial.

Nesta década de 90, o Brasil perdeu a oportunidade de promover uma maior inserção à economia mundial, isto é, simultaneamente de exportações e de importações; infelizmente, a opção recaiu sobre uma inserção desequilibrada.

A combinação de altas taxas de juros com sobrevalorização cambial, que se prolonga desde a introdução do Real, contribuiu para aprofundar a inserção desequilibrada: constituiu-se em estímulo à importação e, por inibir os investimentos para exportação, aumentar os custos da produção exportável e restringir a rentabilidade do exportador - em outras palavras, por deprimir a competitividade da indústria brasileira - puniu a exportação.

Um problema adicional está relacionado à composição das exportações. As exportações de produtos primários têm aumentado sua participação na pauta de exportações: de 33,5%, em 1992, para 38,2%, em 1997. No caso dos produtos industriais, predominam as *commodities* e os produtos padronizados, também contrariando a tendência do comércio mundial. Por outro lado, em relação às importações, vem aumentando o peso dos produtos de setores mais sofisticados, tais como máquinas e material elétrico (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 - Exportações (US\$ milhões)								
Discriminação	1992		1993	1994	1995	1996	1997	
	Valor	%	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%
Total	35.793	100	38.555	43.545	46.506	47.747	52.986	100
Produtos primários	12.006	34	12.620	15.564	16.787	18.071	20.254	38
Produtos industrializados	23.787	66	25.935	27.981	29.720	29.676	32.732	62
Material de transporte e componentes (partes, peças e equip. p/transportes)	4.198	12	4.226	4.660	4.259	4.750	6.758	13
Máquinas e instrumentos mecânicos	2.085	6	2.530	2.878	3.050	3.150	3.393	6
Equipamentos elétricos e eletrônicos	1.159	3	1.320	1.404	1.505	1.584	1.783	3
Produtos metalúrgicos	6.038	17	6.082	6.081	6.593	6.261	6.018	11
Produtos químicos	2.298	6	2.587	2.841	3.348	3.464	3.829	7
Madeiras e manufaturas	567	2	841	1.066	1.135	1.110	1.218	2
Calçados e produtos de couro	1.526	4	2.002	1.674	1.550	1.712	1.663	3
Derivados de petróleo	809	2	766	1.131	774	927	973	2
Papel e celulose	1.450	4	1.516	1.794	2.705	1.935	1.991	4
Produtos têxteis	1.420	4	1.364	1.378	1.328	1.272	1.250	2
Outros	2.236	6	2.701	3.076	3.473	3.511	3.858	7

Fonte: Bacen

TABELA 3 - Importações FOB (US\$ milhões)								
Discriminação	1992		1993	1994	1995	1996	1997	
	Valor	%	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%
Total	20.554	100	25.256	33.079	49.972	53.301	61.352	100
Bens de consumo	2.450	12	3.020	4.658	8.631	9.214	9.397	15
Alimentos	850	4	1.089	2.014	3.514	3.279	3.290	5
Vestuário	116	1	159	296	804	862	979	2
Outros	1.484	7	1.772	2.348	4.313	5.073	5.128	8
Matérias-primas	7.628	37	9.469	11.662	16.738	17.775	19.515	32
Cereais e produtos de indústria de moagem	917	4	1.229	1.408	1.665	2.103	1.583	3
Trigo	542	3	726	749	914	1.288	822	1
Adbos e fertilizantes	441	2	511	634	661	860	1.021	2
Produtos químicos	3.089	15	3.844	4.961	7.349	7.958	8.926	15
Ferro fundido e aço	353	2	367	432	699	793	1.254	2
Metais não-ferrosos	410	2	438	571	1.096	938	1.127	2
Carvão	700	3	657	677	764	755	807	1
Outros	1.718	8	2.423	2.979	4.504	4.368	4.804	8
Petróleo e derivados	4.141	20	4.398	4.069	4.712	6.124	6.208	10
Bens de capital	6.335	31	8.369	12.690	19.891	20.188	26.232	43
Material de transporte	1.283	6	2.103	3.396	5.935	4.514	6.456	11
Veículos automóveis, tratores etc.	890	4	1.807	3.166	5.577	3.979	5.410	9
Outros	393	2	296	231	358	535	1.046	2
Máquinas e material elétrico	5.052	25	6.266	9.293	13.956	15.674	19.776	32

Fonte: Bacen.

Na ausência de uma Política de Desenvolvimento Industrial, esse perfil do comércio exterior pode ser agravado se o Brasil acelerar a sua taxa de crescimento, dada a decorrente necessidade de importação de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Contudo, o Brasil corre o risco de que esse perfil de comércio exterior dos bens industrializados se constitua em mais uma restrição ao desenvolvimento sustentado.

A preocupação que vem à tona é que o Brasil mantém competitividade internacional em setores tradicionais, intensivos em recursos primários, produtores de bens de baixo valor agregado relativo e que apresentam baixo dinamismo de mercado. Por outro lado, demonstra falta de competitividade nos setores mais dinâmicos, cujos mercados, em termos mundiais, têm crescido a taxas mais elevadas. Esta tendência da indústria brasileira contraria a tendência internacional e as melhores práticas de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.

Desnacionalização

Em uma primeira dimensão, a desnacionalização se refere aos produtos fabricados internamente. Isto é, dada a abertura comercial, as empresas adotaram estratégias de maior focalização das suas áreas de negócios e várias delas deixaram de produzir uma série de componentes, sem escala interna, passando a importá-los. Além disso, a própria mudança na estrutura da indústria tem sido responsável pela maior necessidade de importação de insumos, partes, peças e componentes de produtos. Mais importante é que este processo foi potencializado pela sobrevalorização do real. Desta forma, o índice médio de nacionalização dos produtos foi reduzido além do que seria necessário e justificado por capacitação técnica.

Outro ângulo da desnacionalização é o da oferta interna de bens finais, com a maior participação dos produtos importados em vários segmentos industriais. Há uma terceira dimensão, que é a patrimonial. Tomando-se o conjunto da produção industrial no Brasil, nos últimos anos cresceu o peso das empresas estrangeiras. Isto foi motivado por distintos movimentos. Em primeiro lugar, a crise econômica, a instabilidade macroeconômica e as reformas institucionais afetaram de forma mais intensa as empresas nacionais, na medida em que as corporações multinacionais contam com o apoio financeiro, técnico e comercial das matrizes. Em segundo lugar, alguns setores que apresentaram crescimento no mercado interno, atraíram novos investimentos do exterior. Os setores de informática e de equipamentos para telecomunicações são exemplares desse movimento. Em terceiro, houve desnacionalização patrimonial, sem a criação de capacidade produtiva adicional. Alguns exemplos são típicos, como o da indústria de autopeças. O nível muito elevado das taxas de juros que prevaleceu no Brasil, mesmo após a estabilização, concorreu para depreciar os valores dos ativos reais nacionais assim como o acesso a fontes de financiamentos diferenciado entre empresas de capital nacional e empresas estrangeiras.

Este é um ponto fundamental porque disso decorre a exportação dos centros de decisão. No campo da atividade de P&D realizada nas empresas – em que o atraso da indústria brasileira já era acentuado - o retrocesso observado foi significativo com a destruição de unidades inteiras de P&D e dispensa em massa de profissionais e técnicos da área. Esta é uma demonstração prática da maior convergência entre o segmento privado de empresas nacionais e objetivos de política industrial e desenvolvimento tecnológico.

Desverticalização e Maior Especialização da Pauta de Produtos

Estes são dois efeitos positivos do recente processo de mudanças da indústria. A verticalização da indústria brasileira tinha um componente estrutural e outro por indução da política de industrialização antes adotada. A abertura comercial do início dos anos 90 viabilizou que parte dos componentes fossem supridos pelo mercado internacional. Então vários componentes, para os quais não havia escala suficiente, passaram a ser importados. No caso de outros componentes fabricados por fornecedores nacionais, a indústria brasileira, pressionada a reduzir custos, iniciou um processo de subcontratação de partes do processo produtivo (terceirização), viabilizando a sua especialização no seu negócio principal.

Quanto à especialização da pauta de produtos, a racionalidade é muito parecida à da desverticalização. Enquanto a economia brasileira permaneceu fechada, era financeiramente viável a produção local de produtos sem escala rentável. Quando a concorrência aumentou com as importações, isso deixou de ser verdadeiro. A falta de escala em uma série de produtos induziu a sua importação em substituição à produção local. As empresas, conseqüentemente, focalizaram melhor as suas áreas de negócios e conseguiram apropriar-se de ganhos de escala em uma linha mais restrita de produtos. Portanto, novamente, foi a

necessidade de redução de custos empresariais que induziu à maior especialização da pauta de produtos em diversos setores industriais.

Em vários casos, esta estratégia de especialização de produtos veio acompanhada do estabelecimento de alianças estratégicas entre empresas nacionais e estrangeiras de forma a assegurar a complementação das pautas de produtos. Em relação às empresas multinacionais, tornou-se mais rentável incluir as subsidiárias brasileiras nas suas estratégias globais de especialização por plantas em diferentes países. Desta forma, as corporações internacionais podem melhor explorar seus ganhos de escala e aumentam os fluxos internacionais de comércio exterior intra-firma.

Aumento da Produtividade do Trabalho

Como conseqüência do processo de mudanças na indústria, aumentou a produtividade do trabalho, reduzindo custos e aumentando a competitividade empresarial. Apesar das limitações conceituais e das dificuldades de mensuração, os ganhos de produtividade são inegáveis em todos os setores industriais. As inovações organizacionais, os investimentos em capital fixo (ainda que marginais), os ganhos de escala decorrentes da melhor focalização das competências empresariais e a racionalização dos processos produtivos e administrativos tiveram por efeito o aumento de produtividade.

Seria inevitável que o aumento de produtividade tivesse impacto negativo sobre o nível de emprego. Porém, a queda do emprego no setor industrial tem sido muito mais forte, devido ao baixo crescimento da atividade industrial e às alterações na composição do produto industrial, em que setores relativamente mais empregadores de mão-de-obra foram mais afetados pelo processo de mudanças discutido acima.

Na medida em que os impactos decorrentes desse processo já estão praticamente absorvidos, a continuidade do crescimento da produtividade - requisito fundamental da competitividade - irá exigir maior taxa de investimento no setor industrial.

.....

Como constatação final, o IEDI observa que mudanças de dimensão como as provocadas pela globalização, conseqüente e necessária mudança da estrutura tarifária e do nível de proteção ao qual a indústria brasileira estava habituada, assim como os resultados do processo de estabilização da nossa moeda, fatalmente estariam estabelecendo uma linha divisória entre empresas industriais capazes de sobreviver e aquelas que estariam condenadas ao desaparecimento.

Nas condições em que essas mudanças ocorreram, a linha divisória foi deslocada desnecessariamente, reduzindo a parcela de empresas sobreviventes e ampliando a de empresas que ficaram inviabilizadas. O desaparecimento de muitas empresas industriais somente assume o seu verdadeiro significado quando se percebe a perda causada à capacidade de geração de riqueza que teve o País e aos empregos que elas geravam.

Mais uma vez, fica demonstrada a necessidade de uma Política de Desenvolvimento Industrial para que o Brasil possa restabelecer um setor produtivo moderno e dinâmico, com seus efeitos para o conjunto da sociedade.

É necessário que a Política de Desenvolvimento Industrial seja novamente colocada como prioritária no nosso Projeto de País.