

**Desenvolvimento industrial no Brasil:  
oportunidades e desafios futuros**

**Fernando Sarti  
Célio Hiratuka**

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP  
n. 187, janeiro 2011.**

**ISSN 0103-9466**

# Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros

*Fernando Sarti*<sup>1</sup>

*Célio Hiratuka*<sup>1</sup>

## Resumo

Este texto tem como objetivo discutir as possibilidades de desenvolvimento industrial no Brasil, destacando tanto as oportunidades que se abrem em razão de mudanças recentes no cenário interno e no cenário internacional, assim como os principais desafios a serem enfrentados.

## Introdução

Depois de um longo período de estagnação, a indústria brasileira voltou a dar sinais de um crescimento mais forte no período recente. O crescimento da demanda interna foi o principal vetor desse crescimento, iniciado pelo consumo e que acabou se refletindo em elevação dos gastos com investimentos. Embora tenha sido afetado pela crise internacional, a recuperação no período pós-crise dá mostras de que o mesmo padrão do período anterior foi retomado.

Apesar disso, não se pode dizer que um desenvolvimento econômico mais sustentado, associado a um desenvolvimento industrial robusto está assegurado. Pelo contrário, persistem desafios enormes, que historicamente sempre estiveram presentes no processo de desenvolvimento industrial brasileiro, juntamente com novos desafios colocados pelas mudanças recentes no cenário mundial, que a crise internacional apenas explicitou e tornou mais visível.

A perspectiva adotada neste artigo é de que a indústria brasileira vai passar nos próximos anos por um momento chave em se definirá qual o seu papel no desenvolvimento econômico brasileiro. Este papel pode ser um papel muito mais ativo, com a constituição de um círculo virtuoso sustentado pela geração renda e emprego no mercado interno, fomentando novos investimentos, capacitação tecnológica e maior inserção externa no longo prazo. Ou, pelo contrário, um papel mais subordinado, com uma estrutura mais especializada, com o consumo dependendo muito mais das rendas e transferências geradas pelas atividades exportadoras consolidadas nos setores de commodities agrícolas e minerais e, em um futuro próximo, das atividades do Pré-Sal.

---

(1) Professores do [Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia - NEIT](#) do Instituto de Economia da Unicamp.

Nesta “encruzilhada”, onde os frutos benéficos de uma estratégia adequada podem ser proporcionais aos efeitos perversos de uma estratégia equivocada, definir quais são os desafios e discutir quais as possíveis formas de enfrentá-los é fundamental. Este artigo procura lançar alguma luz nessa direção.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em 4 seções. A primeira seção procura argumentar que, apesar do intenso e rico debate sobre o processo de desindustrialização da economia brasileira, o foco da discussão deve ser direcionado para a retomada do processo de industrialização, suas possibilidades e obstáculos. A segunda seção, detalha o ciclo de crescimento econômico recente, ressaltando as mudanças observadas em relação ao período anterior e os impactos sobre a indústria brasileira. A terceira busca levantar as oportunidades e desafios explicitados pelo novo cenário internacional pós-cries. Finalmente na última seção, são tecidos alguns comentários gerais sobre os desafios da política de desenvolvimento industrial para enfrentar esses desafios.

## **1 Industrialização interrompida e perspectivas de retomada**

A indústria foi o motor do crescimento econômico brasileiro no período 1950-1980, quando o país constituiu uma estrutura industrial relativamente diversificada, integrada e impulsionada pelo mercado doméstico. O produto industrial cresceu à vigorosa taxa média anual 8,3%, enquanto o PIB cresceu 7,4%. Mesmo não tendo internalizado completamente as capacidades inovativas das economias maduras, nem as condições de financiamento de longo prazo, houve um processo de convergência da estrutura produtiva em relação às economias mais avançadas, o que se expressou na crescente participação dos complexos químico e metal-mecânico (ECIB, 1994).

A partir de 1980, com as mudanças nos condicionantes internos e externos e a opção pela adoção de sucessivas políticas econômicas restritivas ao desenvolvimento industrial, observou-se uma perda relativa de dinamismo da indústria e do processo de convergência das estruturas produtivas, distanciando o Brasil das economias avançadas e mesmo de outros países em desenvolvimento.

A década de 80 teve como uma de suas principais características, a elevada instabilidade nas principais variáveis macroeconômicas. Este fato restringiu as decisões privadas de investimento em expansão de capacidade, modernização e inovação, não apenas em razão da própria instabilidade, mas também porque no bojo do ajustamento patrimonial das empresas privadas - cuja contrapartida foi a própria fragilização fiscal e financeira do Estado – estas puderam elevar as aplicações em títulos públicos indexados de elevada liquidez (Belluzzo; Almeida, 2002).

A frustração acumulada ao longo dos anos 80 deu fôlego a uma guinada em termos de estratégia de desenvolvimento. Em relação à estrutura econômica mais

protegida e autárquica do período anterior, identificada como grande causadora da estagnação e da ineficiência produtiva, observou-se o predomínio de uma política de maior abertura comercial e financeira, ao mesmo tempo em que o papel do Estado era reduzido, seja diretamente através do processo de privatização, seja através da retirada de políticas seletivas que buscavam coordenar e induzir ações do setor privado. Esperava-se que o setor privado, em especial o setor privado de capital estrangeiro, fosse capaz de liderar um novo ciclo de investimento e crescimento, com maior especialização, modernização, maior transferência de tecnologia e maior inserção internacional.

Frente a esse novo contexto, as estratégias empresariais a partir dos 90 buscaram combinar racionalização da produção, com redução do grau de verticalização e substituição de fornecedores locais por insumos importados. Embora tenha resultado em melhora no grau de eficiência produtiva, os investimentos realizados no período continuaram tendo um caráter mais defensivo, voltado para a modernização e substituição de equipamentos. Em geral, não estiveram associados a estratégias mais ativas de expansão de capacidade e inovação de produtos e processos. Estes, quando ocorreram, foram muito mais a exceção do que a regra.

Apesar de ter contribuído para financiar o déficit de transações correntes (em especial na segunda metade da década de 90) o bom desempenho observado na atração de investimento direto estrangeiro (IDE) teve impacto limitado sobre a competitividade da indústria brasileira. Em primeiro lugar porque a maior parte dos investimentos foi direcionada para setores *non-tradables*, atraídos pelo processo de privatização de serviços públicos de infra-estrutura. Em segundo, porque grande parte dos investimentos ocorreu através de aquisições, não resultando em mudança significativa na formação bruta de capital fixo. Em termos gerais, apesar do aumento da participação das empresas transnacionais (ETNs) na estrutura produtiva e no comércio exterior brasileiro, isso não resultou em alteração estrutural significativa nem em melhora na qualidade da inserção externa (Laplane et al., 2001).

A integração global das filiais brasileiras foi assimétrica, no sentido de participar muito mais como compradora de produtos das demais partes das redes internacionais das grandes corporações, para atender ao mercado interno, ou, no máximo para atender o mercado regional. Poucas filiais brasileiras assumiram o papel de fornecedoras globais dentro da organização mundial das ETNs (Hiratuka, 2002).

O dinamismo observado nos fluxos de IDE nos 90 e início dos anos 2000 acentuou uma das características do padrão de inserção externa brasileira que diz respeito à assimetria existente entre, de um lado, a elevada presença de empresas estrangeiras na estrutura produtiva brasileira e, de outro, o baixo grau de internacionalização produtiva das empresas nacionais.

A inserção externa das empresas brasileiras desde os anos 80, a partir da desaceleração da demanda doméstica e da concessão de incentivos fiscais e cambiais dentro dos esforços de geração de superávits comerciais, foi preponderantemente via comércio internacional, concentrado em setores industriais tradicionais de menor valor agregado e conteúdo tecnológico. Os investimentos brasileiros no exterior sempre estiveram em um patamar pouco elevado e foram concentrados em poucas empresas e setores nas áreas de serviço (construção civil e setor financeiro) e de extração mineral e produção de commodities. Essa assimetria no processo de internacionalização refletia os diferenciais de competitividade e de capacidade de acumulação tecnológica e de capital das empresas nacionais vis-à-vis as estrangeiras.

Observou-se portanto ao final dos 90 uma estrutura industrial com maior grau de eficiência produtiva, mais especializada e com menor densidade relativa. Também mais internacionalizada, embora de maneira assimétrica como assinalado anteriormente. Apesar disso, sem capacidade de retomar de maneira sustentada os investimentos em expansão de capacidade, modernização e inovação.

É importante destacar que esse processo não pode ser dissociado da perda de capacidade do Estado de investir diretamente na modernização da infra-estrutura tradicional e na infra-estrutura de ciência e tecnologia (C&T). No bojo da fragilidade fiscal e financeira dos 80 e da política mais liberal dos 90, o Estado foi perdendo a capacidade de induzir e coordenar os investimentos empresariais privados. Da mesma maneira, a utilização de políticas mais ativas de desenvolvimento industrial foram deixadas em segundo plano, uma vez que se realizou uma opção por políticas mais horizontais, voltadas basicamente para melhorar o “ambiente de negócios”, sem a preocupação em detalhar políticas que partissem do reconhecimento das diferenças das características tecnológicas e econômicas dos setores ou cadeias produtivas, assim como seus diferentes graus de competitividade internacional.

Tomando o longo período de baixo crescimento econômico, entre 1980 e 2003, observa-se que o produto industrial cresceu menos de 1% ao ano, o que representou uma taxa nove vezes menor que a do período anterior. Por sua vez, a economia como um todo cresceu a taxas médias anuais modestas de 2% (Tabela 1).

Tabela 1  
Taxa média anual de crescimento do PIB e do produto industrial 1950-2009 (em %)

	1950-80	1980-2003	2004-08	2009
PIB	7,4	2,0	4,8	-0,2
Produto industrial*	8,3	0,9	3,9	-7,0

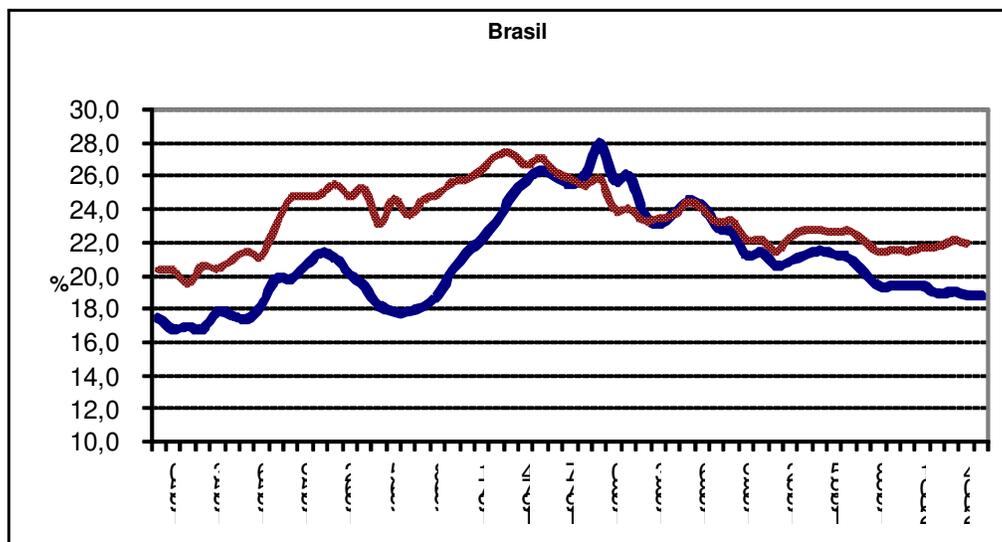
(\*) indústria de transformação.

Fonte: SCN-IBGE.

É possível identificar esse período como um momento em que o processo de industrialização brasileiro foi interrompido, como fica evidente no Gráfico 1. Esse gráfico mostra tanto a participação da Indústria no PIB, quanto a renda per capita relativa do Brasil em relação aos Estados Unidos. No período 1950-1980 a indústria ganhou participação relativa no PIB, ao mesmo tempo em que a economia brasileira apresentou uma tendência aproximação de renda per capita com a maior economia mundial.

Gráfico 1

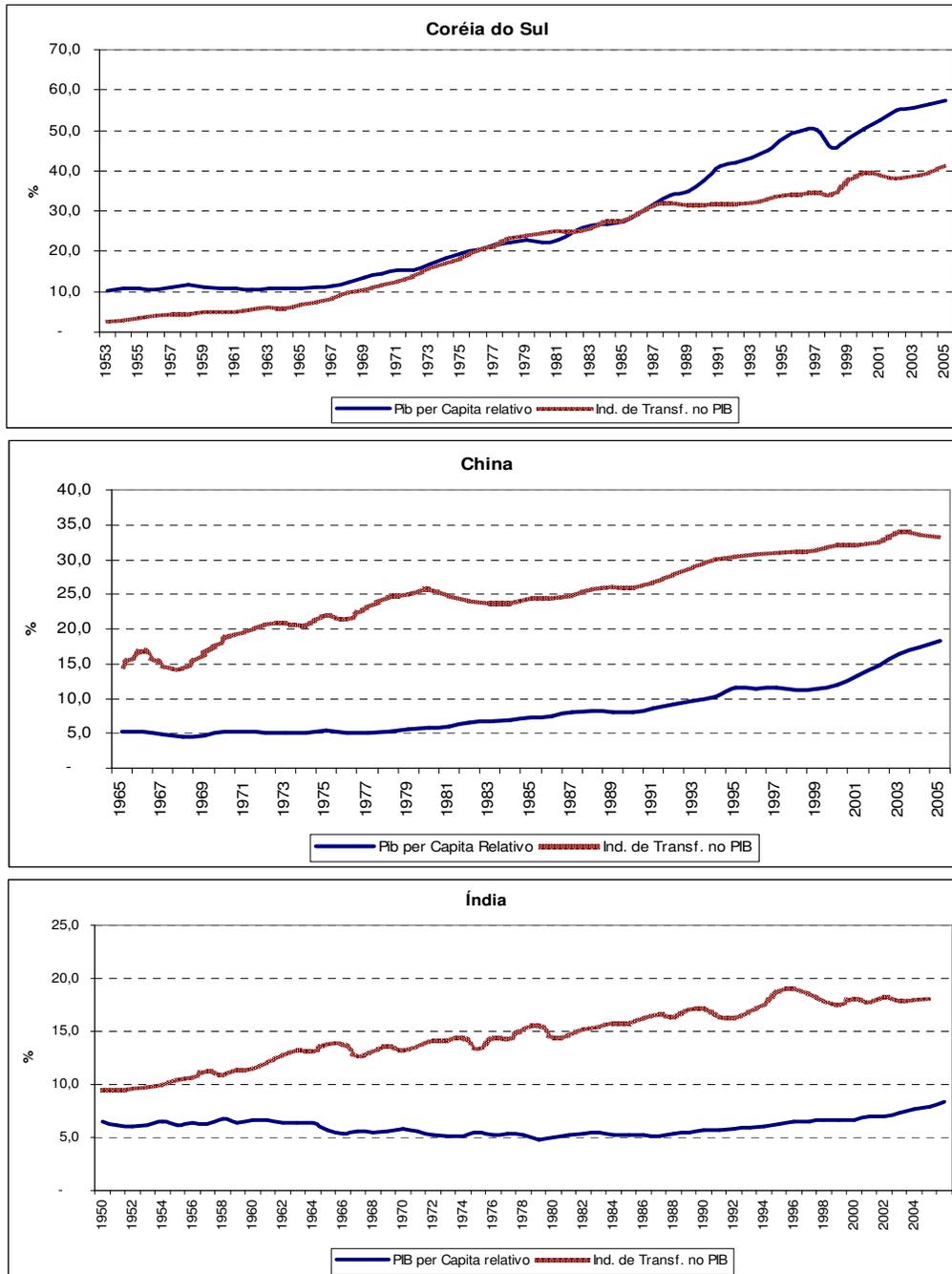
Brasil: Evolução comparada do PIB per capita relativo e da participação da indústria no PIB (em %)



Fonte: GGDC database. Elaboração NEIT-IE-UNICAMP. Base PIB per capita dos EUA = 100.

Por outro lado, algumas economias asiáticas, com destaque para a Coreia do Sul e China, mantiveram sua estratégia de industrialização, fato que se refletiu nas elevadas taxas de crescimento do produto industrial. Esse processo, por sua vez, ao contrário do Brasil, teve continuidade ao longo dos últimos 30 anos, como pode ser observado no Gráfico 2. Inclusive no caso de China e Índia, vem se acelerando, reduzindo o diferencial existente entre o PIB per capita desses países e o dos EUA (Gráfico 2).

Gráfico 2  
Evolução comparada do PIB per capita relativo e da participação da indústria no PIB para  
Coréia do Sul, China e Índia (em %)



Fonte: GGDC database. Elaboração NEIT-IE-Unicamp. Base PIB per capita dos EUA = 100.

Como destacado em Hiratuka e Sarti (2010) uma das principais características da indústria mundial nesse período foi a intensa realocação da atividade manufatureira nos países em desenvolvimento, em especial nos países asiáticos, como resultado da interação entre as estratégias das grandes corporações de desverticalizar internacionalmente os processos de produção e as políticas econômicas de desenvolvimento industrial dos países asiáticos.

Comparativamente, as taxas de crescimento do produto industrial foram muito superiores na Ásia em desenvolvimento do que nos países da América Latina em geral e no Brasil em particular. Por conta desse baixo dinamismo, o país perdeu sistematicamente participação no produto industrial dos PED. Esse processo deu origem a um intenso debate sobre a existência e a profundidade de um processo de desindustrialização na economia brasileira no período recente.

As visões, interesses e motivações dentro desse debate são de matizes diversos. Em um extremo, a visão liberal que defende uma estrutura produtiva mais enxuta, especializada e internacionalizada, e que identifica na maior exposição à competição externa e mobilidade do capital produtivo e financeiro, os fatores necessários e suficientes para a configuração de uma estrutura produtiva com setores competitivos. Neste caso, um padrão de especialização produtiva e de inserção comercial em setores intensivos em recursos naturais refletiria uma alocação mais eficiente dos fatores produtivos e as vantagens comparativas da estrutura produtiva brasileira. Dentro dessa visão, a adoção de políticas e instrumentos seletivos para a promoção ou mesmo internalização de setores mais intensivos em capital e/ou tecnologia provocaria uma distorção alocativa e a geração de ineficiências. As políticas e instrumentos para o desenvolvimento industrial deveriam ter um caráter mais genérico e horizontal, tais como a melhoria da infra-estrutura, das condições de educação e de financiamento.

Em outro, a visão desenvolvimentista que identifica na indústria o principal vetor de crescimento econômico nos PED, tomando como base o próprio padrão de crescimento brasileiro no período 1950-80 e, mais recentemente, as bem sucedidas experiências de desenvolvimento industrial dos países do leste asiático. Neste caso, as preocupações concentram-se em avaliar tanto o dinamismo industrial brasileiro vis-à-vis o de outras economias emergentes, quanto a composição da pauta de produção e de exportação. A desindustrialização seria identificada não apenas com a perda de importância da indústria no PIB ou no emprego total, mas também a partir de mudanças na estrutura de produção da indústria, em particular pela maior participação de setores mais intensivos em recursos naturais e com menor capacidade de encadeamentos produtivos e tecnológicos vis-à-vis setores mais intensivos em capital, conhecimento e tecnologia<sup>2</sup> e assim com maior capacidade de encadeamentos. Embora

---

(2) Ver, por exemplo, Palma (2005); Nassif (2006) e IEDI (2007).

dentro dessa corrente haja diferentes posições sobre o grau desejado e necessário de eficiência, de especialização e de internacionalização da estrutura produtiva, em comum a idéia de que o processo de industrialização pressupõe algum grau de intervenção e de coordenação pública e que se constitui na principal via para o desenvolvimento econômico e social.

No período mais recente, dentro do debate das políticas para o desenvolvimento industrial, a persistente valorização cambial da moeda doméstica e as condições favoráveis de demanda e de preços à produção e exportação de *commodities* agrícolas, metálicas e minerais, somadas as vantagens competitivas já existentes, representariam para os desenvolvimentistas, mais riscos que oportunidades e poderiam vir a configurar, dependendo das políticas nacionais adotadas, um processo de especialização regressiva da pauta de produção (“doença holandesa”). Isso significa que a elevada competitividade desses setores permitiria a geração de expressivos superávits comerciais que, por sua vez, reforçaria a apreciação da moeda doméstica, expondo os demais setores industriais menos competitivos à concorrência externa.

Outro argumento crítico a esse padrão de especialização está associado à menor capacidade dos setores intensivos em recursos básicos de promover encadeamentos produtivos e tecnológicos para o restante da economia. Além disso, menor dinamismo e baixa participação do produto industrial implicariam baixo crescimento do PIB, dado o papel indutor da indústria para as demais atividades econômicas e para as variáveis da demanda agregada: consumo, investimento e exportação.

Entretanto, para outros especialistas a redução do produto industrial no produto total da economia não necessariamente caracterizaria um processo de desindustrialização, e estaria sim associado a um maior grau de amadurecimento da estrutura produtiva e de demanda, o que implicaria na maior presença de setores de serviços mais sofisticados (finanças, telecomunicações, saúde, educação etc.), o que tenderia ocorrer naturalmente a partir de um certo nível de desenvolvimento econômico. Em uma linha semelhante de argumentação, outros especialistas e defensores da especialização da pauta de produção apontam para uma crescente sofisticação na produção e/ou extração dos setores intensivos em recursos básicos, com a demanda de bens, insumos e serviços mais sofisticados.

Porém, sem pretender esgotar o debate, julgamos que pode ser mais produtivo deslocá-lo para uma outra direção, retomando a discussão sobre as perspectivas do desenvolvimento industrial brasileiro, não sob o prisma da existência ou não de um processo de desindustrialização, ou de suas causas, mas principalmente a partir do delineamento de questões que julgamos fundamentais para o correto entendimento dos riscos e oportunidades para o avanço da indústria no Brasil e para a retomada de sua contribuição efetiva ao desenvolvimento econômico.

Mesmo considerando o longo período de estagnação, que teve como consequência a perda de importância relativa no sistema industrial mundial, não julgamos correta a conclusão de que a indústria brasileira está fatalmente condenada a continuar tendo um papel pouco importante no desenvolvimento econômico brasileiro.

Em primeiro lugar porque como argumentado em Hiratuka e Sarti (2010), mesmo tendo perdido espaço na manufatura mundial, a indústria brasileira continua sendo uma das mais importantes entre os países em desenvolvimento. Alguns setores de maior dinamismo no produto industrial mundial e intensivos em tecnologia têm uma participação de destaque na estrutura produtiva brasileira e/ou a produção brasileira aparece com destaque na produção dos PED, como são os casos da indústria automobilística, de outros equipamentos de transporte, máquinas e equipamentos elétricos e mecânicos. Com isso, segundo os dados da UNIDO, a indústria brasileira é responsável pelo terceiro maior produto industrial entre os PED, atrás somente da China e da Coreia do Sul.

Além disso, apesar do longo período de estagnação e da interrupção do processo de industrialização a partir da década de 80, do desadensamento relativo e do aumento do conteúdo importado de algumas cadeias produtivas a partir da década de 90 e do menor crescimento relativo dos setores mais intensivos em tecnologia a indústria brasileira ainda mantém um grau de diversificação bastante grande.

O ponto mais importante, porém, é o fato de que o desenvolvimento da estrutura industrial brasileira ainda é capaz de gerar dinamismo sobre o restante da economia, como ficou evidenciado no ciclo de crescimento econômico de 2004-2008, que antecedeu a grave crise internacional. No período houve tanto uma aceleração na taxa de crescimento quanto uma mudança no padrão de crescimento, sustentado também na demanda doméstica (consumo e investimento) e não apenas na demanda externa, o que favoreceu a expansão de uma gama mais ampla de setores industriais, sobretudo os setores de bens saláris e de bens de capital, que tinham sido fragilizados no padrão de crescimento anterior. O período vivenciou um ciclo virtuoso da produção, emprego, renda, consumo e investimento. Como resultado, o crescimento industrial foi bastante vigoroso e houve uma expansão sem precedentes nas taxas de emprego formal (inclusive na indústria), com forte ampliação do mercado doméstico.

As características e os desdobramentos desse período permitem pensar que depois de um longo período de interrupção, o processo de industrialização deu sinais vitais importantes, mostrando que é perfeitamente possível imaginar um novo ciclo de crescimento de prazo mais longo com um papel de liderança da indústria. Se os sinais mais recentes dão uma indicação que a indústria pode ter um papel mais destacado na geração de emprego e renda, articulando um ciclo bastante virtuoso, por outro lado também é verdade que a continuidade desse padrão e o avanço em direção à resolução de alguns problemas que ainda perduram no sistema produtivo industrial não estão

garantidos. Até porque, os desafios colocados para a retomada da industrialização estão em outro patamar, em virtude de mudanças no cenário internacional, como será destacado na seção 3.

A próxima seção busca detalhar as características do crescimento verificado entre 2004 e 2008, assim como destacar algumas características da retomada no período pós-crise.

## **2 O ciclo recente de crescimento econômico, a crise internacional e os impactos sobre a indústria brasileira**

Nesta seção, através da análise de dados mais recentes, buscamos enfatizar que o dinamismo observado na indústria a partir de 2004 vem apresentando características bastante distintas dos períodos anteriores. Especial destaque deve ser dado ao crescimento da demanda doméstica, principalmente dos investimentos, que cresceram a um ritmo bastante acelerado. Embora esse dinamismo tenha sido interrompido bruscamente pela crise internacional, em grande medida o padrão que vem se desenhando no período pós-crise é bastante similar ao verificado no período anterior, com expressivo crescimento da demanda interna, puxada pelo consumo e pelo investimento. Além disso, também vale a pena destacar o fato que o padrão de internacionalização tem apresentado sinais de mudança, com as empresas brasileiras demonstrando uma disposição maior de investir no exterior.

O ciclo de crescimento e de investimento recente diferenciou-se dos ciclos anteriores não apenas pela sua intensidade e duração, mas principalmente pelo fato de ter sido sustentado na expansão das demandas externa e interna, sobretudo por esta última, com peso crescente dos investimentos. Importante destacar também que ao contrário dos breves ciclos anteriores verificados desde o início dos anos 80, a interrupção do crescimento não ocorreu por fatores associados a desequilíbrios causados pelo próprio processo de crescimento, mas por um fator exógeno.

Entre os principais elementos que permitiram a retomada do crescimento deve-se destacar a superação da elevada vulnerabilidade externa herdada dos anos 90. Isto foi possível devido aos superávits comerciais acumulados desde o início dos anos 2000, o que possibilitou o país financiar o déficit estrutural na conta de serviços e rendas das transações correntes e acumular reservas que hoje superam US\$ 280 bilhões. Como será destacado mais a frente, esse aspecto foi fortemente influenciado pela crescente influência da China na economia mundial.

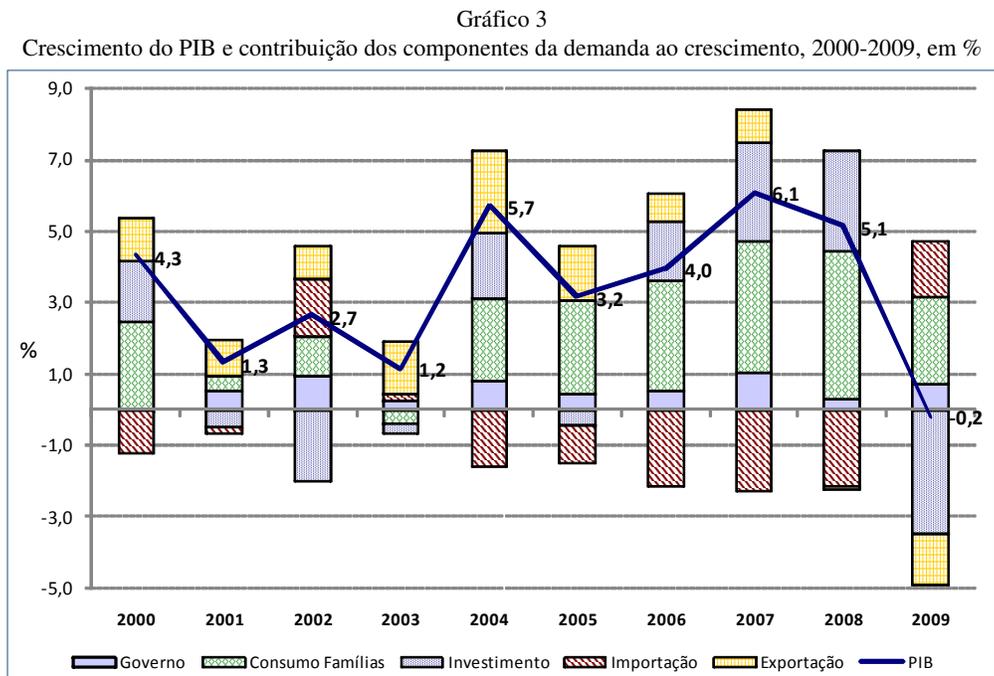
Se do ponto de vista do deslocamento da restrição externa e da melhora nas condições macroeconômicas o setor externo teve um papel decisivo, do ponto de vista da demanda agregada, sua contribuição foi menos importante e concentrou-se no início do ciclo de crescimento (2003-04). A partir daí, a demanda interna teve papel

preponderante no estímulo da demanda agregada, como pode ser visto no Gráfico 3. Já a partir de 2004, o consumo das famílias passou a ter um crescimento importante e uma contribuição decisiva para a evolução do PIB.

Como destacado no estudo de Baltar et. al. (2010) o aumento dos gastos de consumo esteve diretamente associado ao aumento da renda do trabalho. A redução do desemprego foi acompanhada do aumento da participação do emprego formal, ao mesmo tempo em que a política de aumento do salário mínimo fez com que a elevação dos rendimentos ocorresse de maneira mais acentuada nos estratos inferiores de renda.

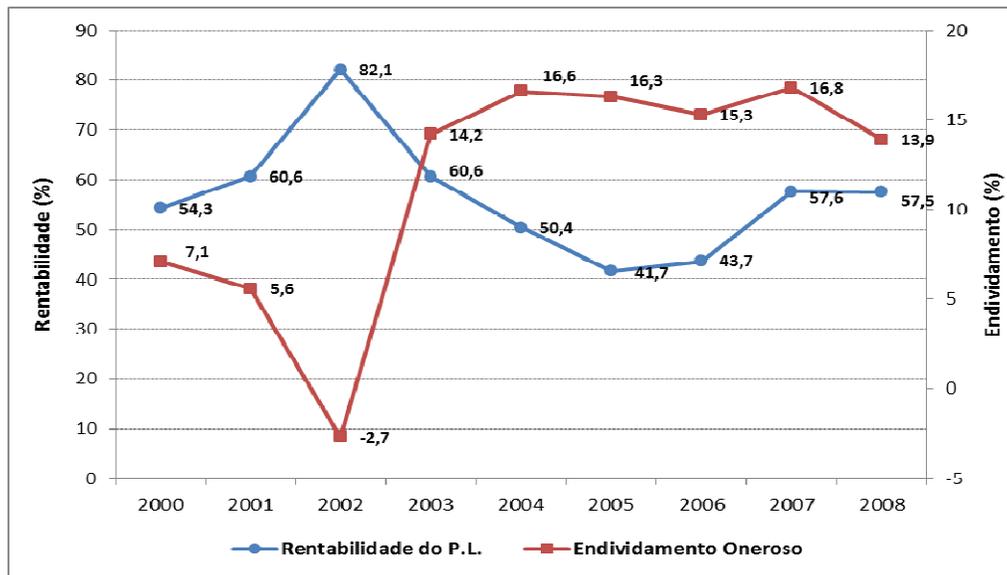
Ao crescimento da renda e do emprego, se somou a expansão do crédito para consumo que, além da redução de taxas e da expansão de novas modalidades como o crédito consignado, pode contar com uma base ampliada, em razão do próprio aumento do número de trabalhadores formalizados.

Observou-se, assim, a retomada de um mecanismo de retroalimentação dinâmica da economia extremamente importante, com a expansão do mercado de trabalho estimulando o consumo e a própria produção industrial. Em um primeiro momento o dinamismo industrial esteve associado ao aumento da demanda doméstica por bens de consumo, sobretudo duráveis e semi-duráveis. Porém, o mais importante é que em um segundo momento, o vetor de dinamismo se expandiu para o investimento, refletindo-se na expansão da formação bruta de capital a partir de 2006 e principalmente 2007.



A partir de 2003, as taxas de lucro da indústria passaram por uma recuperação, fato que com certeza está associado à retomada dos gastos com consumo. A partir de dados das 1000 maiores empresas brasileiras publicada pelo jornal *Valor Econômico*, é possível observar essa tendência, ao mesmo tempo em que se verifica uma redução do grau de endividamento até 2006 (Gráfico 4).

Gráfico 4  
Rentabilidade e endividamento das 1000 maiores empresas, 2000-2008 (em %)



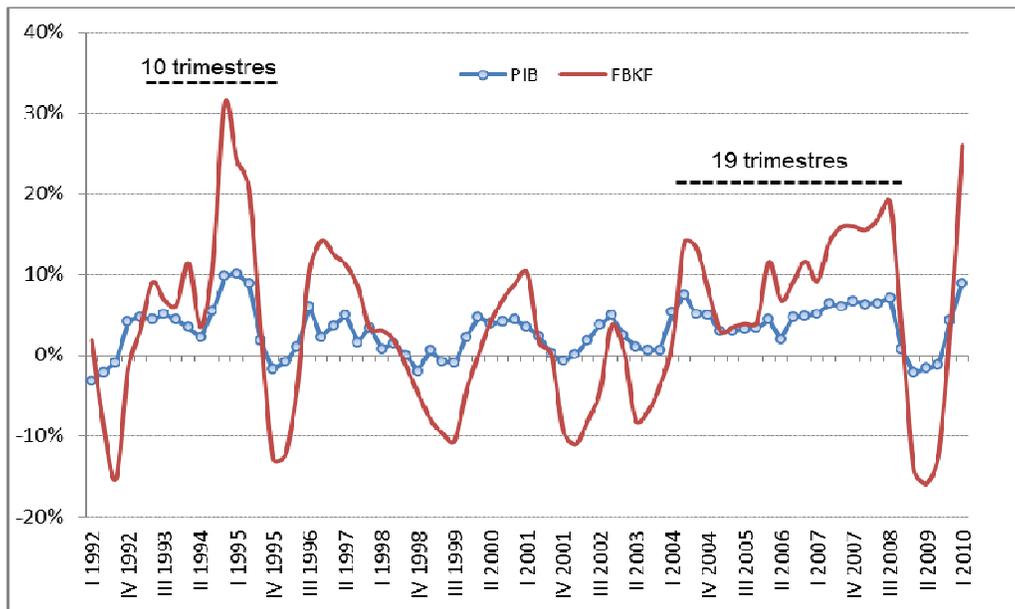
Fonte: Elaboração NEIT-IE-Unicamp a partir de dados do *Valor 1000*.

A expectativa de continuidade dos elementos que favoreciam a expansão do consumo, aliados ao afastamento de fatores de restrição macroeconômicos internos e à retomada de políticas para coordenar investimentos produtivos e de infraestrutura resultaram em elevação dos investimentos.

Como pode ser visto no Gráfico 5, a taxa de formação bruta de capital fixo (FBCF) cresceu à frente do PIB durante 19 trimestres, a partir do segundo trimestre de 2004 até o quarto trimestre de 2008, quando foi bruscamente interrompida pela crise financeira internacional. Em especial a partir de 2006, a diferença entre o crescimento das duas variáveis foi aumentando em favor dos investimentos, fato que também deve ter se refletido no aumento do grau de endividamento empresarial observado no Gráfico 4. É interessante notar que desde o início dos anos 90, para os quais existem dados comparáveis, o período anterior mais longo de crescimento da FBCF acima do PIB foi entre o segundo trimestre de 1993 e o terceiro trimestre de 1995, isto é, durante 10 trimestres.

Os investimentos concentraram-se inicialmente na infra-estrutura e nos setores industriais exportadores, mas posteriormente foram se ampliando para outros setores industriais e para a construção civil. Assim, a indústria brasileira contribuiu, em menor medida, e foi beneficiada, em grande medida, pelo ciclo de crescimento e de investimento recente.

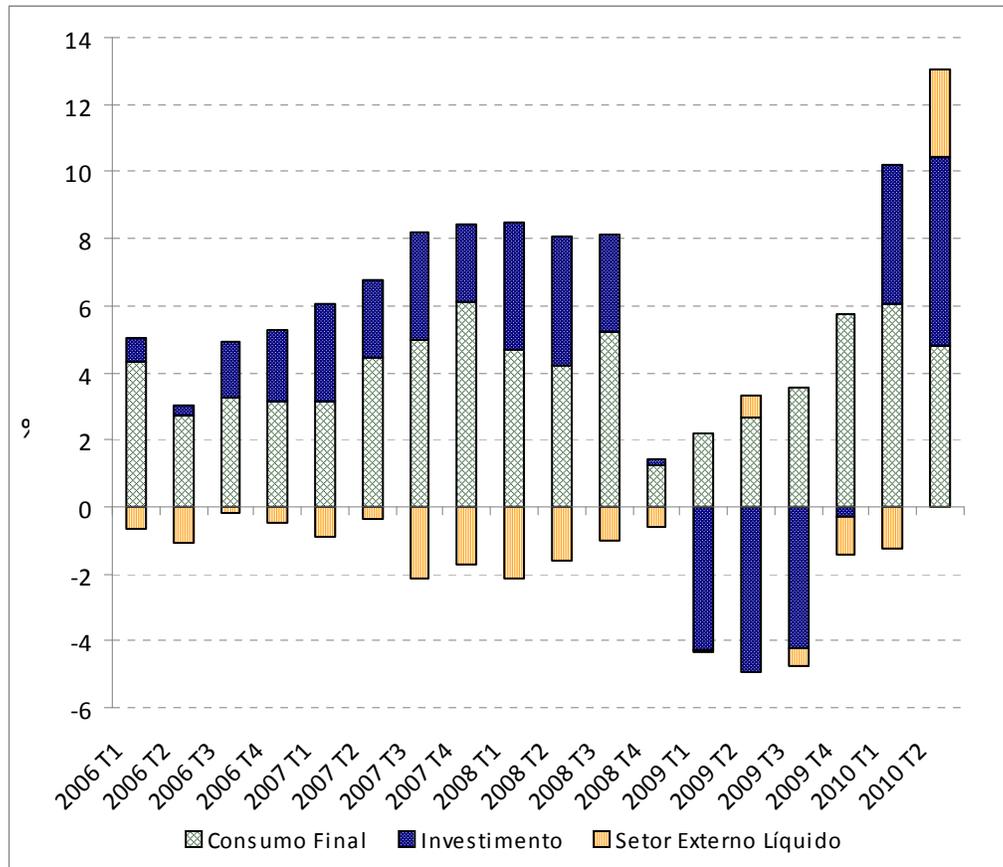
Gráfico 5  
Taxa de variação do PIB e da FBCF 1992-2010 (em %)



Fonte: IBGE-SCN. Elaboração NEIT-IE-Unicamp.

A contribuição dos investimentos para a expansão do PIB pode ser visto de maneira mais detalhada no Gráfico 6. Já no quarto trimestre de 2008 pode se perceber uma interrupção brusca no crescimento do investimento, enquanto em 2009, até o terceiro trimestre, a contribuição foi bastante negativa, como resultado da interrupção de vários projetos frente à incerteza provocada pela crise internacional.

Gráfico 6  
Taxa de contribuição do investimento para a variação do PIB (em %)



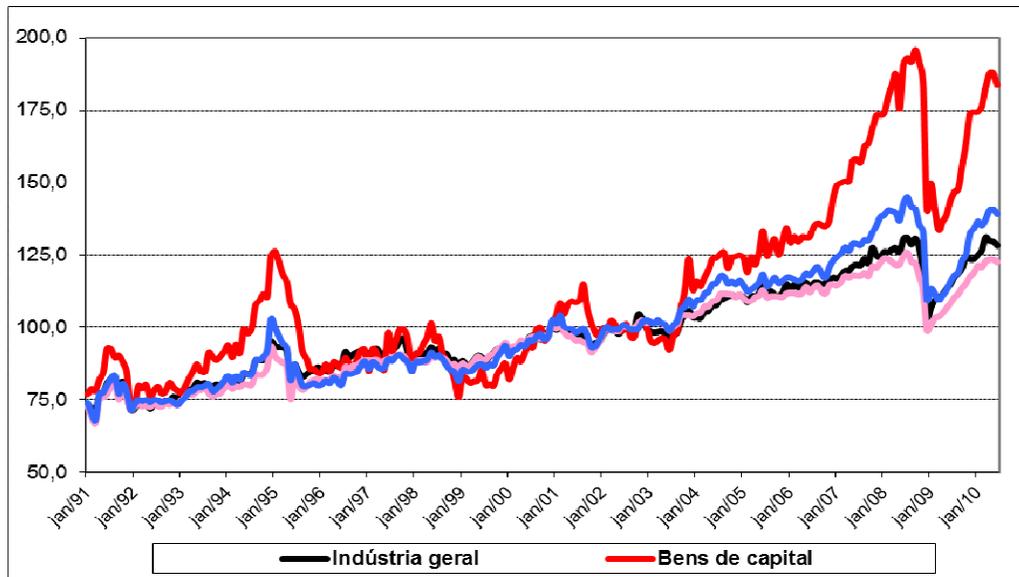
Fonte: SCN-IBGE. Elaboração NEIT-IE-Unicamp.

Do ponto de vista das categorias de uso, pode ser visto através do Gráfico 7, que o período recente é marcado justamente pelo crescimento da produção de bens de consumo e bens de bens de capital, de maneira mais acelerada do que o da produção industrial em geral. Em especial a partir de 2006, o crescimento da produção de bens de capital se acelerou, passando a apresentar um ritmo muito mais forte do que os demais setores.

Também pode ser observado pelo Gráfico 7. que a indústria foi duramente atingida pela crise financeira internacional, o que se refletiu na contração das vendas, da produção e do emprego e no cancelamento e/ou postergação de vários projetos de investimentos. Segundo, o BNDES o valor dos investimentos de projetos firmes na economia brasileira previstos para o período 2009-2012 que era de US\$ 780,5 bilhões antes da crise foi revisto para US\$ 730,7 bilhões em junho de 2009. A maior queda foi

com relação aos projetos de investimento na indústria de US\$ 239,4 bilhões para US\$ 159,5 bilhões em junho de 2009.

Gráfico 7  
Índices de produção física da indústria por categoria de uso  
Média 2002 = 100. Jan./1991 a jun./2010



Fonte: PIM-PF-IBGE. Elaboração NEIT-IE-UNICAMP.

Porém, o que se observa também é que a economia brasileira superou de maneira relativamente rápida o período de crise. As medidas fiscais, monetárias e financeiras tiveram um efeito bastante positivo e os dados observados no final de 2009 e início de 2010 indicam uma retomada com um padrão bastante similar ao período anterior à crise, inclusive com crescimento mais rápido da produção de bens de capital e a volta da contribuição positiva do investimento para o crescimento do PIB.

Outra mudança importante que tem se verificado no período recente é a redução da assimetria existente entre o grau de internacionalização via investimentos diretos realizados e recebidos do exterior. Se, por um lado, a estrutura produtiva brasileira contou com uma crescente participação de capital externo, de outro, as empresas brasileiras apresentaram nos anos 90 e na primeira metade dos anos 2000 uma inserção externa preponderantemente comercial e com reduzidos investimentos diretos no exterior (IBDE). O valor médio de IBDE foi inferior a US\$ 1 bilhão no período 1990-2000 e pouco superior a US\$ 150 milhões no período 2001-03. O processo de internacionalização produtiva concentrou-se em um número reduzido de grandes empresas nacionais, que buscavam compensar no mercado externo a retração e/ou

baixo dinamismo do mercado doméstico ou mesmo contornarem os entraves protecionistas às suas exportações.

Embora a assimetria entre os fluxos de IDE recebido e realizado seja uma característica geral dos PED, mesmo entre os mais internacionalizados, no caso brasileiro esta tendência foi bem mais acentuada. Com base nos indicadores da Tabela 2 é possível observar que o coeficiente da relação IDE realizado e IDE recebido para os PED no período 1990-2000 foi de 40,5% contra 122,5% para os países avançados. No mesmo período o coeficiente foi de apenas 8,7% para o Brasil.

Tabela 2  
Brasil e países selecionados: indicadores de internacionalização produtiva (em US\$ milhões e em %)

					Variação	Participação		
	1990-00 (a)	2001-03 (b)	2004-08 (c)	1990-2008	em % (c)/(a)	1990-00 (em %)	2001-03 (em %)	2004-08 (em %)
IDE realizado ( <i>outflow</i> )								
Brasil	1.048	158	13.610	4.213	1.198,8	0,2	0,0	0,9
China	2.195	4.086	22.708	7.892	934,6	0,4	0,7	1,6
Mundo	490.009	615.211	1.441.960	760.291	194,3	100,0	100,0	100,0
Economias em desenvolvimento	52.929	59.355	207.326	94.574	291,7	10,8	9,6	14,4
PED asiáticos	37.509	36.545	152.455	67.606	306,4	7,7	5,9	10,6
Economias desenvolvidas	435.734	549.833	1.202.200	655.451	175,9	88,9	89,4	83,4
					Variação	Participação		
IDE recebido ( <i>inflow</i> )	1990-00 (a)	2001-03 (b)	2004-08 (c)	1990-2008	em % (c)/(a)	1990-2000 (em %)	2001-2003 (em %)	2004-2008 (em %)
Brasil	12.000	16.397	26.335	16.467	119,5	2,4	2,4	1,9
China	30.104	51.042	79.517	46.413	164,1	6,1	7,6	5,8
Mundo	490.159	671.755	1.369.097	750.132	179,3	100,0	100,0	100,0
Economias em desenvolvimento	130.741	191.783	440.706	221.949	237,1	26,7	28,5	32,2
PED asiáticos	76.328	110.683	277.608	134.721	263,7	15,6	16,5	20,3
Economias desenvolvidas	354.817	466.332	864.185	506.469	143,6	72,4	69,4	63,1
Relação IDE realizado e recebido	1990-00	2001-03	2004-08	1990-2008				
( <i>Outflow / Inflow</i> )	(%)	(%)	(%)	(%)				
Brasil	8,7	1,0	51,7	25,6				
China	7,3	8,0	28,6	17,0				
Economias em desenvolvimento	40,5	30,9	47,0	42,6				
PED asiáticos	49,1	33,0	54,9	50,2				
Economias desenvolvidas	122,8	117,9	139,1	129,4				

Fonte: Unctad. Elaboração NEIT-IE-Unicamp.

Essa assimetria foi parcialmente revertida no ciclo de crescimento de 2004-08. Vale destacar, porém, que o aumento do investimento no exterior e o surgimento de empresas mais internacionalizadas não é um fenômeno apenas brasileiro, mas que vem ocorrendo para os países em desenvolvimento em geral (UNCTAD, 2007). Em 1990 os países em desenvolvimento representavam cerca de 5% do fluxo mundial de investimento direto realizado no exterior, em 2008 essa participação triplicou e atingiu

15,6%. Em termos de estoque, a participação saltou de 8,1% em 1990 para 14,5% em 2008. Além do Brasil, também contribuíram para a maior participação dos PED nos fluxos globais de investimento realizado no exterior os investimentos realizados pelas empresas chinesas, indianas, russas, coreanas e sediadas em Hong Kong e Taiwan. Em menor medida, também as empresas do México e da Argentina experimentaram um processo maior de internacionalização produtiva.

No caso brasileiro, os fluxos médios anuais de IBDE saltaram para US\$ 13,6 bilhões no período 2004-08. Alguns outros indicadores confirmam a crescente importância do IBDE. A relação entre os fluxos de IDE recebido e realizado no exterior que foi de 8,7% no período 1990-2000, reduzindo-se ainda mais no período 2001-03 para apenas 1%, saltou para 51,7% no período 2004-08, ou seja, para cada US\$ 2 de investimento recebido pelo país, foi investido um dólar no exterior.

A estratégia de internacionalização abrangeu um número maior de setores (industriais e de serviços) e de empresas, inclusive de médio porte, com importante inserção regional. Ainda assim, o processo foi mais intenso nos setores de commodities (petróleo, mineração, siderurgia, papel e celulose e alimentos) e de serviços (engenharia e construção civil) com inserção global, o que reflete o padrão de especialização da estrutura produtiva e a maior competitividade desses setores (ver Tabela 3).

Tabela 3  
Maiores multinacionais brasileiras por ativos no exterior em 2008

Rank	Empresa	Setor	Ativos no Exterior (US\$ milhões)	% no Exterior
1	Vale	Mineração	52.167	52%
2	Gerdau	Siderurgia/Metalurgia	20.375	63%
3	Petrobrás	Energia	14.441	13%
4	Votorantim	Commodities	7.426	10%
5	Odebrecht	Construção	4.434	20%
6	Embraer	Aeronáutica	4.379	39%
7	Marfrig	Alimentos	1.765	35%
8	Camargo Correa	Construção	1.733	16%
9	Ultrapar	Distribuição de Combustíveis	515	10%
10	Weg	Motores	474	18%
11	Tigre	Material de Construção	393	46%
12	Andrade Gutierrez	Construção	353	3%
13	Marcopolo	Ônibus e Peças	216	16%
14	América Latina Logística	Transporte	167	3%
15	Lupatech	Metal-mecânica	163	18%
16	Itautec	Serviços de TI	130	20%
17	Sabó	Autopeças	125	49%
18	Oi	Serv. Telecom	119	0%
19	Perdigão	Alimentos	108	2%
20	Aracruz	Celulose	105	2%

Fonte: Fundação Dom Cabral.

A melhoria nos indicadores financeiros e nas condições de financiamento foram fatores decisivos para suportar o novo ciclo de internacionalização. A maior rentabilidade contribuiu para melhorar as condições de autofinanciamento das empresas, bem como sua capacidade de alavancagem financeira. Também foi decisiva a atuação do BNDES na concessão de empréstimos e/ou nas operações de capitalização das empresas, sobretudo para viabilizar as operações de fusões e aquisições (F&A), o que aponta para estratégias de internacionalização mais ativas das empresas brasileiras.

Observa-se, assim, um cenário de mudanças importantes nos anos mais recentes. Essas mudanças e a recuperação pós-crise criam expectativas de uma nova trajetória de crescimento econômico, sustentada no curto prazo no dinamismo da demanda doméstica. A normalização das condições de crédito e financiamento, a recuperação dos níveis de emprego formal e da massa salarial, aumento real do salário mínimo e os programas sociais de transferência de renda podem assegurar uma taxa de crescimento do consumo igual ou superior à taxa pré-crise. Mas a maior contribuição ao crescimento sustentado deverá vir da ampliação dos investimentos em infra-estrutura, na construção civil, no Pré-sal e na própria indústria.

É importante destacar, porém, que a volta do crescimento econômico e a retomada pós-crise, embora tenha sinalizado que a indústria continua tendo o poder de responder aos estímulos do crescimento da renda, exercendo efeitos de encadeamento inter e intra-setoriais importantes e retroalimentadores sobre o próprio crescimento da renda, do emprego e do investimento, não é possível ainda afirmar que esse processo terá continuidade no futuro. Ou, nos termos que está colocado nesse livro, que o país retomará de forma sustentada seu processo de industrialização.

No médio e longo prazos, coloca-se o desafio de garantir o aproveitamento do dinamismo do mercado interno para não apenas voltar a elevar a taxa de investimento, como também incentivar investimentos que possam fomentar mudanças estruturais que tornem o país capaz de enfrentar uma competição externa cada vez mais acirrada, seja por parte de outros países emergentes, em especial os asiáticos, seja por parte dos países centrais, que devem buscar acelerar os processos de mudança tecnológica para estimular a retomada de seu próprio crescimento.

Em grande medida, a direção do desenvolvimento industrial brasileiro dependerá da capacidade de articular estratégias que consigam maximizar as oportunidades abertas e reduzir os riscos que se colocam para o futuro. Essa não é uma tarefa trivial, uma vez que os próprios desafios e oportunidades que estão colocados atualmente necessitam ser delineados com clareza para seu enfrentamento. A próxima seção procura abordar essa questão

### **3 Desafios e oportunidades para retomar o processo de industrialização**

Os desafios e oportunidades associados ao desenvolvimento futuro da indústria brasileira devem ser entendidos a partir de um conjunto de mudanças importantes que vem ocorrendo no plano interno e externo, alterando rapidamente o ambiente em relação aos períodos anteriores.

No plano externo, os principais organismos e agências internacionais (FMI, Banco Mundial, IIF) apontam para um padrão de crescimento da economia global pós-crise ancorado nas economias emergentes, sobretudo asiáticas, que tenderão a crescer a taxas muito maiores que as economias avançadas nos próximos anos. A título de ilustração já em 2009, as estatísticas apontam que a China (9,6%) e Índia (7,3%) tiveram taxas de crescimento positivas, contra uma taxa média negativa de -3,2% para as economias avançadas. Para 2010, as expectativas são que os mercados emergentes deverão crescer em média 6,3% (8,7% na Ásia, 2,8% na Europa e 4% na América Latina) contra 2,3% nas economias avançadas. A projeção do FMI é que os países emergentes passem a ter uma contribuição crescente para o crescimento global. Somente a China, segundo a mesma fonte, deve responder por cerca de 1/3 do crescimento mundial em 2015.

A capacidade de recuperação da China, que surpreendeu alguns especialistas, demonstra as vantagens de ter um mercado doméstico de grandes dimensões, bem como de exercer um elevado controle sobre a evolução da demanda doméstica. O crescimento chinês tenderá a beneficiar diretamente os demais países asiáticos dada sua posição de “centro de gravidade” e por realizar a etapa final de montagem e distribuição dos produtos para fora da região, em especial para os EUA, ao mesmo tempo em que importa grande quantidade de bens de capital, peças e componentes dos demais países dentro da região asiática. Além disso, o próprio crescimento da demanda interna vem crescentemente exercendo os mesmos efeitos de encadeamento sobre o restante dos países asiáticos.

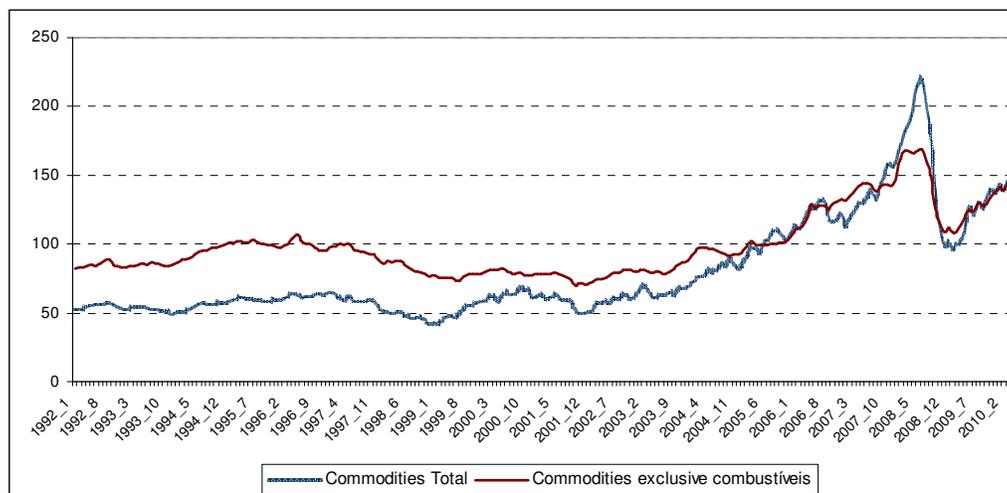
É importante destacar que apesar da importância do comércio exterior para a estratégia inicial de industrialização e para o acúmulo de reservas, o mercado doméstico e o investimento tem cumprido um papel cada vez mais importante na economia chinesa. Como ressaltado por Medeiros (2007), o rápido processo de industrialização e urbanização na China, coordenado em grande parte pelo investimento público das empresas estatais, tem resultado em uma demanda crescente tanto por energia e alimentos, como por commodities minerais e industriais necessárias para dar suporte ao crescimento da infra-estrutura urbana. Além disso, a expansão da renda tem propiciado uma crescente diferenciação de consumo, inclusive de bens duráveis.

O nível de desenvolvimento econômico atingido pela China, refletido também em suas elevadas escalas de produção e consumo, tem posicionado o país não apenas como um grande produtor de manufaturas industriais, mas também como um grande consumidor de manufaturas, alimentos e matérias-primas minerais e energéticas. Além disso, o seu poder de arrasto sobre as demais economias da região faz com que esse processo de elevação da renda e diferenciação de consumo acabe transbordando para os demais países asiáticos.

Esse movimento vem beneficiando os exportadores de commodities, alterando bastante os termos de troca em favor dos produtos primários, entre eles o Brasil, a partir do início dos 2000, em especial a partir de 2003. A crescente importância da China como grande importadora desses produtos exerceu grande impacto sobre as exportações brasileiras, contribuindo para reduzir a vulnerabilidade externa vigente até então. É importante lembrar que também as exportações brasileiras de manufaturados foram alavancadas por esse processo, na medida em que o aumento da demanda por commodities aumentou a capacidade de importação de grande parte dos países da América Latina, onde o Brasil tradicionalmente concentra suas exportações de manufaturados (Hiratuka et. al., 2007)

O crescimento sincronizado das economias centrais no período anterior à crise também favoreceu a alta de preço das commodities, mas a rápida recuperação e manutenção em patamares elevados depois da fase mais aguda da crise internacional em 2008 mostra que a China tem tido um papel cada vez mais preponderante na taxa de crescimento da demanda por esses produtos (Gráfico 8).

Gráfico 8  
Índice de preços de commodities. 2005 = 100



Fonte: FMI. Elaboração NEIT-IE-Unicamp.

Em termos dos fluxos de comércio internacional, também é possível verificar como a evolução no período recente tem sido diferente do período anterior. Considerando os grandes grupos de produtos, chama atenção o maior crescimento dos produtos agrícolas e dos combustíveis e minerais em relação às exportações de manufaturas. Além disso, dentro do grupo de manufaturas, as exportações de Ferro e Aço tiveram taxas superiores aos demais grupos. O fato das economias centrais já apresentarem sinais da crise em 2008 pode explicar a menor taxa de crescimento do comércio dos produtos que lideraram o crescimento anterior, como os do complexo eletrônico, mas não explicam o elevado crescimento das commodities agrícolas e industriais.

Tabela 4  
Crescimento e estrutura do comércio mundial por grandes grupos de produtos. 2000-2008. Em %

	Cres. 2000-2008	2008	2000
Produtos Agrícolas	11,7	8,4	8,5
Combustíveis e Minério	19,3	22,1	13,3
Combustíveis	20,0	17,9	10,3
Manufaturas	10,5	65,6	72,8
Ferro e Aço	19,3	3,7	2,2
Químicos	14,3	10,7	9,0
Informática, Eletrônica e Telecom.	6,1	9,8	15,0
Automotivo	10,0	7,7	8,9
Têxtil	6,0	1,6	2,4
Vestuário	7,8	2,3	3,1

Fonte: WTO. Elaboração NEIT-IE-Unicamp.

Independente da recuperação do comércio de manufaturas, a perspectiva de continuidade do crescimento chinês e, em menor medida da Índia, com um padrão crescentemente puxado pelos investimentos em infra-estrutura e pelo consumo doméstico, pode significar uma demanda aquecida por produtos primários e commodities industriais, com preços favoráveis por um período de tempo relativamente longo.

Se do ponto de vista da demanda por produtos básicos, a demanda chinesa pode potencialmente ser um fator positivo, por outro, no caso da produção de manufaturados, a concorrência asiática em geral, e chinesa em particular, representa claramente uma ameaça para os países com produção industrial importante. No caso do Brasil e dos demais países da América Latina, essa ameaça é mais evidente porque as estruturas industriais desses países não podem se beneficiar da proximidade e das redes de produção compartilhada já montadas, como os demais PED da Ásia. Nesses países, o efeito competição é compensado pelo efeito aumento de demanda por importações de

outros produtos manufaturados (Medeiros, 2007), fato que não acontece nos países da América Latina.

Um aspecto importante é que o tamanho e o dinamismo do mercado chinês tem deslocado as escalas de produção para níveis extremamente elevados. Esse fato proporciona vantagens de custo que se somam ao custo de mão-de-obra. A capacidade de incorporação de mão-de-obra com custos baixos, seja na China, seja em outros países asiáticos para onde a fronteira de produção manufatureira também vem se expandindo, como Vietnã e Bangladesh, indicam que é possível esperar que a tendência de redução de preços relativos de produtos manufaturados continue por um bom tempo, em especial naqueles produtos onde fragmentação do processo produtivo deslocou etapas mais intensiva em mão-de-obra para esses países.

Quando Prebish apontava uma tendência de deterioração dos termos de troca desfavoráveis aos países periféricos da América Latina, ele se referia ao surgimento de um novo contexto no pós-guerra, onde o novo centro cíclico principal era um grande produtor de matérias primas, concorrendo portanto com as economias periféricas, mas também onde a produção industrial se consolidava em uma estrutura oligopólica, verticalmente integrada dentro dos próprios países centrais, e que empregava trabalhadores sindicalizados que conquistavam direitos sociais crescentes, e, portanto, com resistência a redução de salários.

Já a emergência de China e seu processo de industrialização e montagem de infra-estrutura urbana é muito mais dependente de fornecimento externo de matérias-primas minerais, energéticas e agroalimentares. Ao mesmo tempo, embora a estrutura oligopólica em várias cadeias se mantenha e tenha até se acentuado em várias atividades, as etapas manufatureiras foram em grande medida deslocadas para uma região com uma oferta extremamente abundante de mão-de-obra barata. É possível imaginar, assim, que os termos de troca podem continuar favoráveis às commodities por um bom tempo.

Novamente é importante destacar que o processo de descentralização da atividade manufatureira não significou redução da concentração e centralização do capital. Pelo contrário, a elevação do poder de comando das grandes corporações dos países centrais sobre o valor gerado nas diferentes regiões foi potencializado, ao mesmo tempo em que grande parte do comprometimento de recursos com atividades intensivas em mão-de-obra foi externalizado. Até porque, esse processo foi acompanhado de um movimento acelerado de fusões e aquisições.

Ao mesmo tempo, a política de estímulo à formação de grandes grupos estatais e privados nacionais nos países em desenvolvimento, evidenciou ainda mais o aumento rápido das escalas empresariais, originando empresas que vem se lançando rapidamente no mercado internacional. Vale destacar que o surgimento de grandes

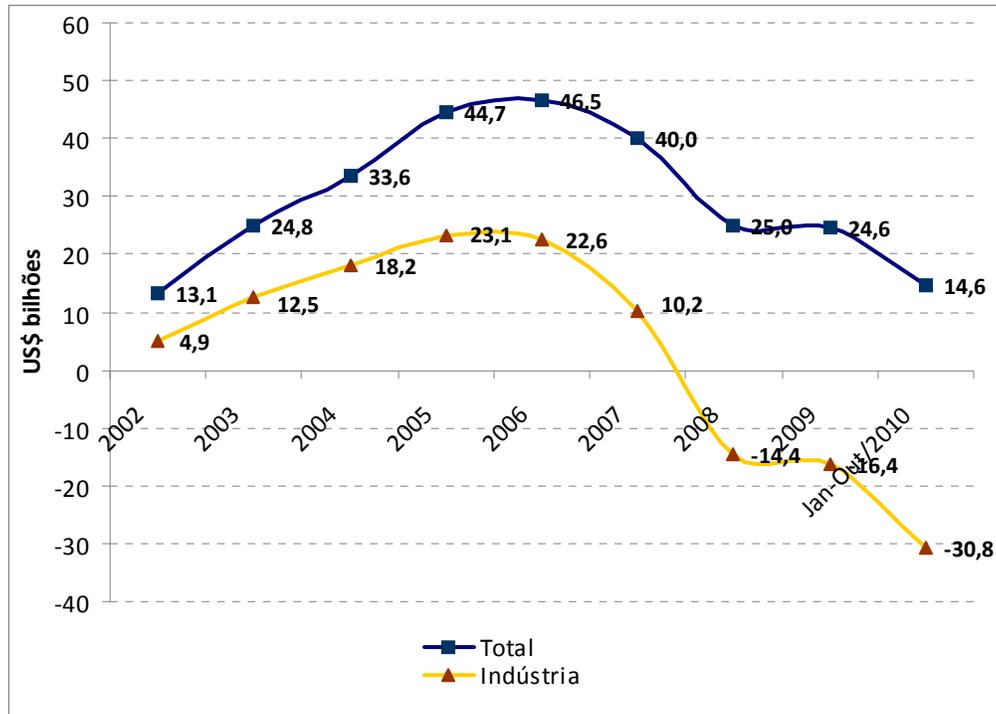
empresas internacionais não é apenas uma característica chinesa, mas também de outros países em desenvolvimento, como Índia e Rússia, que buscam utilizar essas empresas para alavancar investimentos em expansão produtiva no mercado doméstico e internacional e crescentemente para dominar outros ativos intangíveis como marcas, canais de comercialização e capacitações tecnológicas.

Coloca-se, portanto, o desafio de enfrentar uma competição em custo bastante acirrada, com barreiras à entrada crescente para a participação nos oligopólios mundiais, dadas pela elevação da escala, tanto técnica como empresarial. Ao mesmo tempo, os fatores tecnológicos continuam tendo um peso importante. Apenas como exemplo, a sinalização dado pelo governo dos Estados Unidos no pacote de estímulos para a recuperação da crise financeira aponta para uma crescente importância das pesquisas científicas voltadas para o desenvolvimento de novas fontes de energia renovável. O próprio governo chinês também vem sinalizando uma preocupação crescente com os impactos ambientais do seu desenvolvimento, canalizando recursos também para essa área.

Observa-se, assim, um cenário onde existe a perspectiva de uma inserção externa favorável para as commodities agrícolas, minerais, metálicas, energéticas e de alimentos, ao mesmo tempo em que a competição nas demais áreas de produtos manufaturados e serviços de alto valor devem ser tornar mais acirrados. As perspectivas de expansão da demanda interna são bastante positivas, mas o risco concentra-se na capacidade da indústria nacional de atender à essa demanda, evitando que uma parcela considerável seja desviada para o exterior via aumento do coeficiente e conteúdo importados no bojo de um crescente processo de valorização cambial que pode inclusive ser reforçado pela crescente inserção externa nos setores primários.

O Gráfico 9 mostra uma inversão no saldo comercial da indústria de transformação a partir de 2008. Embora a evolução das exportações industriais tenha sido crescente no período, as importações cresceram mais que proporcionalmente, provocando um déficit comercial de US\$ 14,4 bilhões em 2008, contra um superávit médio de US\$ 17,3 bilhões no período 2003-07. Com a crise internacional, a queda das exportações superou em muito a das importações, ampliando o déficit comercial para US\$ 16,4 bilhões em 2009. Esta tendência se acentuou na recuperação da economia ao longo do primeiro semestre de 2010. Considerando apenas o acumulado entre Janeiro e Outubro de 2010, o déficit da Indústria de Transformação atingiu US\$ 30,8 bilhões, praticamente o dobro do valor observado em 2009.

Gráfico 9  
Evolução do comércio exterior da indústria de transformação no Brasil 2002-2009  
(em US\$ bilhões)

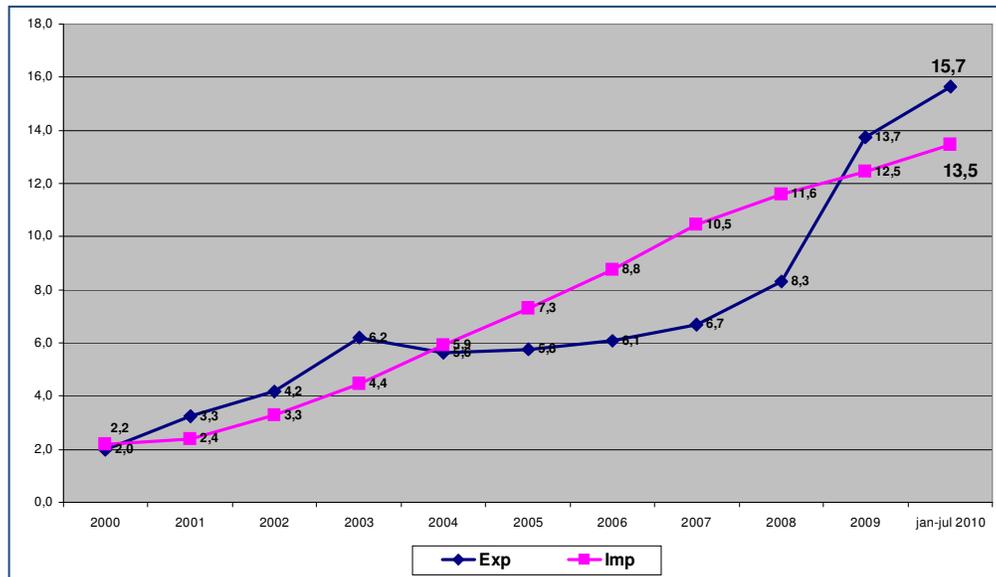


Fonte: MDIC-Secex. Elaboração NEIT-IE-Unicamp.

Os setores industriais que mais contribuíram para a geração do saldo comercial negativo foram mecânico, material elétrico e de comunicações, químico, farmacêutico e produtos de matérias plásticas. Este desempenho está associado ao aumento do conteúdo importado nesses setores, ou seja, ao aumento das importações de partes, peças, insumos e componentes. Entretanto, o forte crescimento das importações de bens de consumo duráveis no período mais recente aponta para um aumento também do coeficiente importado de bens finais e não apenas de bens intermediários.

Outro ponto de destaque é que tanto nas importações de bens intermediários quanto de bens finais, observou-se um expressivo crescimento de participação das importações provenientes da China (Gráfico 10). Em 2000, os produtos chineses representavam apenas 2% da pauta de importação brasileira, participação que mais que dobrou em 2003, e que saltou para 13,5% em 2010, só sendo superada pela participação das importações dos EUA. Por outro lado, a China tornou-se no mesmo período o maior mercado de exportações brasileiras, sendo responsável por quase 16% do total 9contra apenas 2% em 2000 e 6,2% em 2003.

Gráfico 10  
Evolução da participação chinesa nas importações e exportações brasileiras  
2000-2010 (em %)



Fonte: MDIC-secex. Elaboração NEIT-IE-Unicamp.

A evolução da pauta de comércio exterior brasileiro dependerá em grande medida da evolução dos investimentos industriais. Do ponto de vista dos diferentes sistemas produtivos, abre-se uma perspectiva bastante favorável para que o Brasil consolide sua posição de grande fornecedor de commodities, em especial através dos sistemas produtivos do agronegócio e de insumos básicos. Vale destacar, porém, que a forma como ocorrer os investimentos futuros desses sistemas pode significar impactos bastantes distintos.

Em um primeiro cenário, podem ocorrer apenas investimentos a partir de capitais nacionais e internacionais induzidos por esse cenário de expansão da demanda e dos fatores de vantagem já conquistados pelo Brasil para uma oferta competitiva. A ampliação dos investimentos nesse cenário teria efeitos positivos, em especial para a manutenção de uma situação externa mais confortável em termos de divisas.

No entanto, são necessários, além dos investimentos induzidos puramente pela expansão da demanda, um conjunto de investimentos estratégicos capazes de mudar significativamente as capacitações existentes nos sistemas produtivos e melhorar as condições de aproveitamento das oportunidades existentes. Embora a existência de uma demanda externa relevante possa significar uma oportunidade para países com recursos e capacitações para atender a essa demanda, para um país com uma estrutura

industrial diversificada como a do Brasil, a forma como essas oportunidades podem ser capturadas dependem também da intensidade com que se consiga articular capacidades produtivas e tecnológicas em outros setores a jusante e a montante.

Além disso, no atual processo de competição globalizada, garantir uma posição relevante nesses segmentos implica assumir uma posição relevante dentro da cadeia de valor desses produtos. Em muitos casos isso significa avançar na logística de distribuição e aumentar o domínio sobre canais de comercialização internacionais. Em outros significa reforçar capacidades produtivas e tecnológicas nas atividades de fornecimento e suporte (serviços especializados, serviços financeiros e logística de fornecimento). Na maior parte das vezes, esse movimento precisa ser acompanhado do aumento da escala empresarial e do grau de internacionalização dos atores principais dentro desses dois sistemas produtivos.

Vale destacar ainda que aproveitar plenamente as oportunidades abertas pela integração da estrutura de produção brasileira com a estrutura de produção e consumo asiática deve passar necessariamente pelo reforço dos elos entre os diferentes sistemas e subsistemas da indústria brasileira. Em especial, o sistema mecânico e também alguns segmentos do sistema eletrônico podem se articular de maneira mais efetiva com os sistemas do agronegócio e de insumos básicos mais diretamente voltados ao mercado externo.

Quanto ao mercado interno, como já ressaltado, a expectativa é que a expansão da demanda seja sustentada pelos gastos com consumo e crescentemente pelos gastos com investimento. A expansão do mercado interno de grandes proporções, em um ambiente internacional onde os países centrais devem continuar crescendo a um ritmo lento por um período relativamente longo, com certeza se torna um ativo com o qual poucos países podem contar. O grande desafio é justamente como transformar o crescimento da demanda interna em um vetor não apenas de expansão de capacidade produtiva, mas também de mudança estrutural de longo prazo, viabilizando o aproveitamento de economias de escala e escopo, o acúmulo de capacidades tecnológicas e organizacionais e maior grau de internacionalização, garantindo ao mesmo tempo aumentos substanciais de produtividade para sustentar a taxa de crescimento da renda.

Os dados da Tabela 5 mostram os investimentos mapeados pelo BNDES para o período 2010-2013. O crescimento total estimado é de 54,6% (ou 9,1% ao ano), sendo que uma parcela muito relevante deve estar concentrada no setor de petróleo e gás e na infra-estrutura. Um aspecto que deve ser ressaltado é que em grande parte desses segmentos, o Estado Brasileiro tem uma grande capacidade de influenciar as decisões de investimento, coordenando ao mesmo tempo decisões privadas.

Tabela 5  
Investimentos mapeados no Brasil pelo BNDES. Em R\$ bilhões e %.

Setores	2005-2008		2010-2013		Cresc. a. a.
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	
Petróleo e Gás	160	18,7	340	25,7	16,3
Extrativa Mineral	53	6,2	52	3,9	-0,6
Siderurgia	26	3,0	51	3,8	14,8
Química	20	2,3	34	2,6	11,3
Automotiva	23	2,7	32	2,4	6,6
Eletrônica	15	1,8	21	1,6	6,8
Papel e Celulose	17	2,0	19	1,4	2
Total Indústria	314	36,7	549	41,4	11,8
Energia Elétrica	67	7,8	98	7,4	7,8
Telecomunicações	66	7,7	67	5,1	0,4
Saneamento	22	2,6	39	2,9	12
Ferrovias	19	2,2	56	4,2	24,2
Transporte Rodoviário	21	2,5	36	2,7	11,6
Portos	4	0,5	15	1,1	26
Total Infra-Estrutura	199	23,2	311	23,5	9,2
Total Edificações	343	40,1	465	35,1	6,3
Total	856	100,0	1325	100,0	9,1

Fonte: GT Investimento BNDES, extraído de Puga, F. (*Visão do Desenvolvimento*, n. 81).

A existência de políticas prévias, em especial o PAC e a PDP, que foram reforçadas para enfrentar a crise, com certeza é um elemento que conta positivamente no enfrentamento do desafio de melhorar os instrumentos de coordenação entre as várias instâncias governamentais e entre o setor público e o setor privado. Essa coordenação poderia ser utilizada, por exemplo para utilizar de maneira mais intensa as políticas de poder de compras que privilegiem o conteúdo local e o desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores locais, como na cadeia de petróleo e gás, no setor de TICs, no Complexo Industrial da Saúde e na indústria da Defesa.

Os exemplos anteriores mostram a importância de transformar aquilo que poderia simplesmente ser uma elevação dos investimentos na indústria, induzidos pela existência de investimentos nas cadeias mencionadas, em mais investimentos estratégicos, voltados para alterar a capacidade competitiva de longo prazo da própria indústria, em especial em vários dos subsistemas dos Sistemas Mecânico e Eletrônico.

Além disso, também é fundamental reconhecer que o aumento da capacidade competitiva passe pela reestruturação patrimonial e consolidação de empresas líderes e de grupos econômicos, com ampliação da escala empresarial. Em setores onde predominam filiais de empresas estrangeiras, também é importante aproveitar o maior

dinamismo do mercado interno para buscar ampliar e melhorar as funções corporativas das filiais dentro da cadeia global da corporação.

Vale lembrar que a consolidação do Brasil enquanto grande fornecedor de matérias-primas e alimentos para o bloco de produção asiático liderado pela China, assim como as perspectivas de exportação de petróleo e derivados, tende a pressionar a valorização do real. Ou seja, corre-se o risco de termos uma situação de demanda aquecida, combinada com valorização cambial e concorrência forte em produtos manufaturados não apenas no mercado doméstico, mas também nos principais mercados de destinos das exportações brasileiras.

A indústria terá um duplo papel na construção de um ciclo virtuoso de crescimento. De um lado, poderá contribuir para a dinamização da demanda doméstica, através da expansão do consumo (incremento do emprego e da massa salarial) e do investimento e, em menor medida através das exportações. Do ponto de vista macroeconômico, a importância do desempenho exportador industrial está cada vez mais associado à sua capacidade de imprimir dinamismo à economia e sim de assegurar a geração de superávits comerciais e de contribuir para a redução da sua vulnerabilidade externa. A atual inserção da indústria brasileira no dinâmico sistema produtivo e de consumo dos países emergentes, sobretudo asiáticos, deverá assegurar o dinamismo exportador nas áreas de alimentos e de energia.

De outro lado, a indústria tem o desafio de acumular capacitações produtivas e tecnológicas para assegurar as condições materiais para o aumento do investimento, do consumo e das exportações. Para tanto, novos investimentos industriais deverão ampliar a capacidade de produção e inovação, modernizar plantas, diferenciar e agregar valor aos produtos, consolidar empresas líderes e grupos econômicos, integrar sistemas de produção, distribuição e comercialização e promover a internacionalização de empresas nacionais.

#### **4 Proposições de políticas para o desenvolvimento industrial**

A crise financeira internacional iniciada em 2008 e as políticas e estratégias de seu enfrentamento ao longo de 2009 e 2010 reforçaram o argumento que a posse de um mercado doméstico dinâmico e de grandes dimensões é um ativo estratégico que poucos países podem usufruir. As experiências mais bem sucedidas de enfrentamento da crise dentre os países emergentes - Brasil, China e Índia – apontam para importância da capacidade de coordenação das variáveis domésticas (investimento, gastos e financiamento público, produção e consumo), o que pressupõe, por sua vez, uma capacidade de intervenção, de formulação e de execução de políticas públicas.

Os cenários doméstico e internacional no período pós-crise global ampliaram as oportunidades mas também os riscos para o desenvolvimento industrial brasileiro.

Otimizar essas oportunidades e minimizar os riscos existentes serão os grandes desafios da política de desenvolvimento industrial brasileira na próxima década.

O padrão de crescimento global pós-crise deverá se estruturar em torno de dois grandes vetores. Primeiro, a expansão global seguirá liderada pelos países emergentes, com destaque para a China. O padrão de crescimento dos emergentes continuará, por sua vez, sustentado na expansão industrial. O desenvolvimento industrial asiático continuará associado principalmente às elevadas taxas de investimentos em infraestrutura e às mudanças na intensidade e no padrão de consumo, no âmbito do aprofundamento do processo de urbanização, e, em menor medida, ao crescimento de suas exportações e ao processo de internacionalização produtiva de suas empresas, reforçando as posições nas redes regionais e globais de produção e assegurando o acesso aos insumos e matérias-primas. Em todas as dimensões são reforçadas cada vez mais as economias de escala empresariais e externas nas atividades industriais como elementos centrais na redução de custos e preços e na geração de vantagens competitivas.

O segundo vetor de dinamismo deverá ser observado nos países avançados, que tenderão a promover um novo boom de investimento em áreas estratégicas (energias alternativas, segurança alimentar e biotecnologia e defesa) e de conhecimento (cultura e entretenimento, novos materiais, nanotecnologia, tecnologias de informação e comunicação, entre outros). Os impactos das novas tecnologias sobre a matriz energética, de produção, distribuição e comercialização, bem como sua difusão e utilização nos demais setores de atividades deverão promover mudanças importantes na dinâmica de acumulação e apropriação capitalista e no atual quadro geopolítico.

As políticas públicas anticíclicas de enfrentamento da crise no Brasil, sobretudo para reativar as vendas nos setores automotivo, de eletrodoméstico, bens de capital e da construção civil, permitiram à economia retomar o crescimento econômico e industrial ainda em 2009. Já no final do primeiro semestre de 2010, a indústria retomava o mesmo patamar de produção do terceiro trimestre de 2008, que antecedeu a crise. Com a relativa normalização da demanda e da produção, a agenda de política e de estratégias competitivas para a indústria deverá se voltar para questões mais estruturantes de médio e longo-prazos.

O Brasil tem desafios diferentes mas concatenados para o médio e longo prazos. O desafio no curto e médio prazos, será de um lado, dinamizar a demanda doméstica através da expansão do consumo e do investimento. De outro, evitar que uma parcela considerável dessa expansão de demanda seja desviada para o exterior via aumento desproporcional do coeficiente e conteúdo importados. O impacto negativo de um brusco aumento das importações industriais seria mais intenso em relação às decisões de investimento que em relação ao fluxo corrente de produção dos setores

industriais. Para tanto, a política de desenvolvimento industrial no Brasil deverá ter como principal meta assegurar que a crescente, ampla e segmentada demanda doméstica (consumo e investimento) seja atendida por uma crescente e competitiva oferta doméstica de bens intermediários, de capital e de consumo.

A demanda doméstica (consumo e investimento) deverá ser a principal alavanca para promover a reestruturação competitiva de setores e atividades mais maduros, a partir, sobretudo, do reforço das economias de escala empresariais e externas; e de outro, da intensificação do processo de inovação e difusão tecnológicas. Nos dois casos o dinamismo da demanda doméstica terá uma contribuição decisiva, seja ampliando as escalas seja segmentando e sofisticando os mercados. A conjunção de uma demanda dinâmica e uma oferta competitiva são as bases para um maior desenvolvimento industrial no bojo de um novo ciclo virtuoso de crescimento.

No médio e longo prazos, o desafio da política de desenvolvimento industrial será promover mudanças estruturais: a) ampliação da capacidade de produção, de inovação, de diferenciação e de agregação de valor; b) modernização e ampliação da infra-estrutura; c) reestruturação patrimonial e consolidação de empresas líderes e de grupos econômicos para a ampliação da escala empresarial; d) maior integração dos sistemas de produção, distribuição e comercialização; e) ampliação e melhoria das funções corporativas das filiais de empresas estrangeiras no âmbito da cadeia global de valor; f) maior inserção exportadora em setores de maior conteúdo tecnológico e maior agregação de valor; e g) ampliação do grau de internacionalização produtiva das empresas nacionais. Assim, no médio e longo prazos a estrutura produtiva deverá reduzir a dependência do mercado doméstico e reforçar seu potencial de crescimento e de acumulação com um intenso processo de internacionalização comercial e produtiva.

Esses dois eixos de mudanças temporais e estruturais – assegurar uma dinâmica demanda doméstica que induza uma reestruturação competitiva da indústria brasileira e promover uma inserção internacional mais ativa e virtuosa – estão integrados e são imprescindíveis para colocar o Brasil como novo e importante protagonista na economia global.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) tem um diagnóstico correto dos desafios da indústria brasileira no médio prazo e fornece um roteiro bastante abrangente de medidas e ações necessárias para ampliar o investimento e a produção, estimular as atividades de C&T&I, incrementar as exportações e o fortalecimento de micros e médias empresas. Muitas das medidas e ações já estão em operação e deverão trazer resultados positivos no médio prazo. Importante destacar a revisão de alguns prazos e metas frente à crise internacional. A avaliação dessas políticas tem sido objeto de vários estudos realizados pelas instituições empresariais (Fiesp, CNI, IEDI, Abinee, Abimaq, entre outras) e de trabalhadores (CUT, Dieese), bem como de órgãos do

governo (ABDI, IPEA, MDIC, BNDES, entre outros). Embora existam diferenças nesses estudos com relação à prioridade das políticas e dos instrumentos e a velocidade de sua operacionalização, em comum nessas análises a importância de se retomar o planejamento do desenvolvimento industrial e o reconhecimento de que o país depende do desenvolvimento industrial para um desenvolvimento econômico e social mais abrangente e justo.

A análise a seguir, sem a pretensão de esgotar o tema nem de aprofundar o debate sobre o diagnóstico e as proposições de políticas, ações e instrumentos da PDP, tem como objetivo destacar algumas das medidas e políticas mais amplas para o desenvolvimento industrial brasileiro.

As condições objetivas para a expansão da demanda doméstica através do incremento do investimento e do consumo estão relativamente dadas no curto e médio prazos. Pelo lado do consumo, a melhoria nas condições de crédito e financiamento, o aumento do emprego e da massa salarial e os programas sociais de transferência de renda asseguram uma taxa de consumo crescente. Em particular, o aumento do consumo interno deverá beneficiar o sistema produtivo de Bens Salários, que foi o mais fragilizado nas últimas décadas pelo baixo poder aquisitivo e dinamismo do mercado doméstico. O sistema produtivo de Bens Salários caracteriza-se por um maior grau de desconcentração geográfica e um elevado peso na estrutura de emprego. Assim, o próprio fortalecimento do sistema de Bens Salários reforçará o ciclo virtuoso da renda e consumo, além de promover uma redução na desigualdade de renda e nas disparidades regionais. No médio prazo, estas tendências deverão ser reforçadas pelas transferências sociais e regionais do excedente do Pré-sal

O maior risco para a expansão do consumo, sobretudo para o de bens de consumo duráveis de maior valor agregado, seria a adoção de uma política monetária equivocada de elevação das taxas de juros, sob pretexto de uma política anti-inflacionária, com impactos negativos sobre as decisões de gastos e de financiamento. Cabe observar que o nível de endividamento das famílias (e também das empresas) no Brasil, embora crescente, está ainda muito abaixo dos padrões internacionais. A relação crédito para o setor privado e o PIB atingiu no auge do ciclo de crescimento e de financiamento 45%, patamar muito inferior ao de outras economias com mercados financeiros estruturados. E mais, o aumento no grau de endividamento das famílias vem sendo acompanhado de aumento de renda e poder aquisitivo.

Pelo lado do investimento, há a expectativa de um novo ciclo de investimento ainda mais intenso do que o verificado no período 2006-08. Esses investimentos estão concentrados na infraestrutura tradicional (energia elétrica e transportes, entre outros), na universalização de serviços (saúde, educação, saneamento, segurança, tecnologias de informação e comunicação), na construção civil (morádias para a população de

baixa e média rendas), no Pré-sal e na própria indústria. Os eventos esportivos das Olimpíadas em 2016 e da Copa do Mundo de Futebol em 2014 também serão importantes vetores de investimentos. Cabe destacar o aumento dos investimentos nos setores industriais de bens intermediários e de consumo voltados para o mercado doméstico.

A expansão da infraestrutura tradicional tem um triplo papel para o desenvolvimento industrial. Primeiro, constitui uma fonte de demanda importante, sobretudo, para os sistemas industriais de insumos básicos e bens de capital seriados e sob encomenda. Segundo, enquanto um fator sistêmico de competitividade, permite a redução de custos de produção, logística, transporte, distribuição e comercialização. Terceiro e último, tem um forte impacto sobre o desenvolvimento regional, integrando e promovendo novos mercados.

O ciclo de investimento será fortemente acelerado pelos investimentos do Pré-sal. Importante destacar que a aprovação do novo marco regulatório para o Pré-sal, com o sistema de partilha e de cessão onerosa, além de permitir a capitalização da Petrobrás, permitirá que a União tenha uma maior controle na intensidade e velocidade da geração, apropriação e distribuição do excedente do Pré-sal. Esse controle da intensidade e velocidade dos investimentos é fundamental para o desenvolvimento competitivo de fornecedores domésticos, sobretudo nos setores naval e de máquinas e equipamentos.

Várias das ações e políticas da PDP em termos tributários (redução do prazo de apropriação dos créditos tributários na aquisição de bens de capital, depreciação acelerada, redução do IPI para bens de capital) e do financiamento (redução do spread do BNDES, da TJLP e das taxas de juros para aquisição e produção de bens de capital, aumento do prazo para o Finame, criação do Fundo Garantidor de Investimento, entre outros) vão na direção também de dinamizar o investimento. A combinação de instrumentos tributários e fiscais para incentivar o investimento pode ser um instrumento bastante útil e necessário. A ampliação do mecanismo de substituição tarifária para vários setores e Estados brasileiros, no âmbito de uma reforma tributária, integrada ao mecanismo da depreciação acelerada do capital fixo poderia, ao mesmo tempo, incentivar a expansão do investimento industrial e gerar desvantagens competitivas às importações.

O aumento desproporcional das importações e a perda de competitividade das exportações de manufaturados constituem-se nos maiores obstáculos ao investimento industrial e à geração de empregos e renda e, portanto, à constituição do ciclo virtuoso de crescimento liderado pelo investimento e pela indústria. Isto porque se, por um lado, as perspectivas de expansão da demanda (consumo e investimento) são bastante positivas, por outro, há um risco não desprezível com relação à capacidade de oferta

competitiva da indústria brasileira, permitindo que uma parcela considerável da expansão da demanda seja desviada para o exterior via aumento do coeficiente e conteúdo importados. A expansão exponencial das importações deve ser objeto de preocupação e não se trata de defender uma política inadequada e ineficiente de substituição de importações e sim da lógica de montagem de um ciclo virtuoso de crescimento liderado pelo investimento e pela indústria e da estratégia de utilizar o mercado doméstico como espaço privilegiado de acumulação e centralização de capital.

O risco de impactos negativos de uma expansão das importações será maior no bojo de um crescente processo de valorização cambial. O cenário mais provável vai na direção de um câmbio ainda bastante valorizado nos próximos anos. A questão em aberto e dependente das decisões de política econômica dizem respeito à intensidade dessa valorização.

As pressões para um câmbio valorizado virão do superávit comercial “estrutural”, das confortáveis reservas internacionais e dos fluxos positivos da conta de capital e financeira do balanço de pagamentos. O saldo positivo na balança comercial deverá se sustentar nas exportações de commodities agrícolas e minerais e será paulatinamente acrescido pelos excedentes do Pré-sal, a partir da maturação dos investimentos em 2020. No curto prazo, essas exportações mais que compensarão o elevado, porém temporário, déficit comercial nos setores da indústria de transformação. Isto porque a expectativa é que também nesses setores industriais possa ser revertido o déficit comercial, a partir da maturação do ciclo de investimento industrial. Com relação ao balanço de pagamentos, os fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) tenderão a compensar os sistemáticos déficits em conta corrente, em função das negativas contas de renda (remessas de lucro, dividendos e juros) e de serviço. Por outro lado, há a expectativa de um crescente fluxo de investimento brasileiro no exterior (IBDE), que poderá superar inclusive os fluxos de IDE no médio e longo prazos. A maior internacionalização de empresas brasileiras representa no plano microeconômico o reforço das capacidades competitivas e no plano macroeconômico uma maior estabilidade nos fluxos cambiais.

Um fator negativo e altamente desestabilizador que tem contribuído para uma valorização cambial e que poderá seguir pressionando o câmbio é a manutenção do elevado diferencial entre as taxas de juros no Brasil e no resto do mundo, exercendo forte atração sobre os fluxos financeiros de curto prazo. Neste ponto caberia à política econômica romper o ciclo vicioso gerado pela interação entre juros altos, a intensificação dos fluxos de dólares pela conta financeira e o aprofundamento da valorização cambial. A redução no diferencial de juros não apenas reduziria os fluxos de investimento em carteira, como estimularia, via expansão da demanda doméstica, o

aumento do IDE e da reinversão dos lucros das filiais de empresas estrangeiras, melhorando o padrão de financiamento do balanço de pagamentos.

No âmbito da escolha da estratégia de desenvolvimento industrial como motor do crescimento econômico no Brasil não faz sentido subordinar as políticas estruturantes às políticas macroeconômicas recessivas e equivocadas de juros altos e câmbio valorizado. A coordenação da expansão da demanda (consumo e investimento) com o incremento da eficiência e capacidade produtivas se constituem na política mais eficaz e socialmente justa de acumulação de capital, controle inflacionário, de aumento real de poder aquisitivo e de distribuição de renda.

O desvio de demanda para o exterior poderá ser reduzido também no curto e médio prazos pelo uso mais intenso de políticas de poder de compras pública e privada que privilegiem o conteúdo local e o desenvolvimento produtivo e tecnológico de fornecedores locais (setor naval e máquinas e equipamentos e Pré-sal; setor farmacêutico e saúde; setor aeronáutico e defesa; setor de telecomunicações e software e TIC; setor de máquinas e implementos agrícolas e de química fina e agronegócios; setor de logística e material de transporte e extrativa mineral; motores e turbinas e energia elétrica; entre outros). A opção por bens e serviços de maior conteúdo local tende a ser reforçado por programas de apoio à engenharia nacional, como é o caso do ProEngenharia no setor automotivo. A mesma experiência deveria ser estendida para a consolidação da indústria naval no bojo dos volumosos investimentos do Pré-sal e da indústria de máquinas e equipamentos pesados e material de transporte ferroviário nos investimentos do agronegócio e da mineração. A concessão de crédito, empréstimos e financiamento para investimento e consumo por parte dos bancos públicos deveria contemplar a maior exigência de contrapartidas em termos de emprego e de conteúdo local.

Em um cenário de curto-prazo de relativa estagnação do mercado externo, sobretudo das importações dos países avançados, e de acirramento da competição internacional, a intensificação e agilização das medidas de defesa comercial também se tornam fundamentais para combater a não somente as práticas desleais de subsídios e dumping, mas também de pirataria, subfaturamento, falsa classificação de mercadorias e não cumprimento de requisitos técnicos e sanitários. O crescimento exponencial das importações brasileiras não foi proporcionalmente acompanhado de maiores investimentos em infraestrutura, equipamentos e pessoal especializado. Cabe lembrar que o Brasil apresenta 23 mil km de fronteira e 150 pontos de entrada.

O Brasil ainda se utiliza pouco do instrumento de medidas compensatórias. A título de ilustração, enquanto o Brasil realizou um total de 180 investigações antidumping de 1995 a 2010 (primeiro semestre), a Argentina realizou 276, a União Europeia 409, os EUA 441 e a Índia 602. Um avanço importante foi a aplicação da Lei

11.786 de 25/09/2008 que possibilita a abertura de investigação de dumping ou prática desleal de comércio para partes, peças e componentes mesmo que não tenha sido ainda possível comprovar o dumping para o bem acabado.

O maior uso de medidas antidumping e compensatórias é uma condição necessária porém não suficiente para combater as práticas desleais e surtos de importação. O instrumento torna-se cada vez menos eficiente no âmbito de um complexo processo de constituição de redes internacionalizadas de produção. Isto porque a fragmentação do processo produtivo em vários países facilita os produtores/exportadores burlarem as medidas compensatórias através da triangulação comercial (prática de circunvenção). Portanto, é fundamental o aperfeiçoamento e operacionalização da Lei 9.019 de 1995 no sentido que as medidas antidumping sejam estendidas também a importações de produtos, partes, peças e componentes de terceiros países.

Além de maiores investimentos em infraestrutura, equipamentos e pessoal para melhorar o monitoramento e agilizar a operacionalização das medidas de defesa comercial, há a necessidade de maior articulação das políticas de defesa comercial com outros instrumentos. A atual guerra fiscal entre Estados brasileiros, que implica a redução de ICMS para produtos importados, acirra um concorrência desleal e a informalidade das empresas, o que não contribuem para o desenvolvimento industrial.

Outro ponto importante de coordenação diz respeito à integração das políticas de defesa com as negociações externas. Cabe destacar que o crescimento das importações brasileira (e também das exportações) esteve concentrado nas importações provenientes da China. O Brasil reconheceu a China como economia de mercado, embora não tenha ainda internalizado está decisão, que precisa ser aprovada pelo Congresso Nacional. A própria OMC autoriza o tratamento da China como não economia de mercado até 2016. Assim, EUA, União Europeia e Japão ainda não reconheceram a China. Sem o reconhecimento, a margem de dumping para a aplicação do direito compensatório é a diferença (maior) entre o preço internacional e o preço de exportação da China. Com o reconhecimento, a margem é a diferença (menor) entre o preço doméstico chinês e o seu preço de exportação. Embora se reconheça a importância da China para as exportações brasileiras de commodities, o Brasil deveria negociar de forma mais ativa o acesso chinês ao mercado brasileiro, sobretudo de bens industriais.

Ainda com relação à demanda externa, embora a recuperação dos países avançados sinalize que será mais lenta do que o inicialmente previsto, a maior integração da indústria brasileira aos sistemas produtivo e de consumo asiáticos deverá assegurar a ampliação das exportações nas áreas de commodities agrícolas, metálicas e minerais; e será fundamental para assegurar superávits comerciais. As exportações de

manufaturados para os países latinoamericanos deverão se recuperar mais rapidamente e se beneficiar do próprio crescimento brasileiro e da intensificação do processo de internacionalização produtiva regional. Nesse sentido, será decisivo o reforço da linha de financiamento do BNDES para a internacionalização de empresas brasileiras e/ou o mecanismo de capitalização de empresas via BNDESPar.

No médio e longo prazos a primeira mudança estrutural importante está associada à estruturação do mercado de trabalho e do padrão de consumo. O fortalecimento do mercado interno e da produção nacional favorecerá a expansão do mercado de trabalho, absorvendo integralmente o crescimento da PEA e contribuindo para a redução do elevado grau de informalidade, rotatividade e precariedade do emprego, que tornam a renda instável e dificultam o acesso ao crédito. Assim, o aumento do emprego formal e da massa salarial, além de facilitar o acesso ao crédito, terá um forte efeito multiplicador sobre o consumo e a renda. Na mesma linha de argumentação, o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais (acelerada pelas transferências do Pré-sal, pelos investimentos em infraestrutura e a desconcentração industrial) representarão a incorporação de novos mercados. O aumento do poder aquisitivo das classes menos favorecidas, as mudanças no padrão de renda e o avanço do processo de urbanização deverão provocar mudanças importantes no padrão de consumo, abrindo espaço para maiores escalas de produção e vendas, mas também de sofisticação e segmentação de mercados.

No plano externo, o Brasil deverá se consolidar como um dos maiores exportadores globais de “alimentos” e importante produtor e fornecedor de “energia” e de commodities minerais e metálicas. Para tanto o Brasil deverá aprofundar sua integração ao sistema de **produção** e de **consumo** asiático, em rápido processo de urbanização, o que promoverá um aumento do consumo de massa de bens e serviços essenciais. A forte demanda asiática contribuirá para que os preços relativos de exportação de *commodities* agrícolas, minerais e metálicas permaneçam ainda favoráveis por um longo período.

Isso não significa necessariamente uma primarização da pauta exportadora nem uma crescente dependência do mercado asiático (chinês). Os ganhos de produtividade e escala empresarial em insumos básicos e de eficiência na infraestrutura somados ao maior adensamento das cadeias produtivas, sob condições competitivas, abrem espaço para o Brasil se consolidar como importante produtor e exportador também de bens manufaturados finais (bens saláris, mecânico e eletrônico), sobretudo para a América Latina e os EUA. Para tanto, será necessário consolidar e ampliar a escala empresarial dos grupos nacionais e melhorar a inserção das filiais locais de ETN's nas suas funções corporativas, incentivando, por exemplo, a transferência e/ou instalação de centros de P&D no Brasil.

Com relação ao mercado regional, há espaço para se aprofundar a integração econômica muito além da dimensão comercial, estimulando uma maior internacionalização e complementaridades produtivas e da infraestrutura, o que promoverá uma maior convergência de interesses e representatividade nos esforços integracionistas, além de se constituir em um mecanismo mais eficiente de concorrência com os produtos importados de terceiros países, sobretudo asiáticos, em toda região.

Estas transformações abrem oportunidades para uma maior integração e sinergia entre os sistemas de produção, logística, distribuição e comercialização, com um papel relevante e diferenciado para o pequeno e grande varejos. A concentração do grande varejo pode representar um ganho importante de eficiência e se constituir em oportunidade para melhorar a inserção comercial das empresas industriais nos setores de bens salários, de eletrônico e do agronegócio nas cadeias regionais e globais de valor, além de facilitar um maior processo de internacionalização produtiva.

Por outro lado, cabe alertar que o maior poder de barganha do grande varejo pode representar um risco considerável para o desenvolvimento das médias e pequenas empresas industriais brasileiras e, sobretudo, criar um canal privilegiado de entrada de produtos importados. Como já destacado na análise da importância dos instrumentos de defesa comercial, um dos efeitos negativos do acirramento da competição predatória seria a elevação do grau de informalidade das empresas, sobretudo das micro e pequenas empresas, o que, por sua vez, tem impactos sobre as estruturas de emprego e arrecadação e a formação e qualificação da mão-de-obra, além de representar uma dificuldade adicional para essas empresas de acesso ao financiamento.

No cenário de médio e longo prazos, o aumento da capacidade competitiva e a melhoria no perfil de inserção externa da indústria brasileira serão consequências a) da reestruturação patrimonial e ampliação da escala empresarial; b) da maior integração dos sistemas de produção, distribuição e comercialização; c) ampliação e melhoria das funções corporativas das filiais de empresas estrangeiras no âmbito da cadeia global de valor; e d) maior grau de internacionalização de empresas nacionais.

A operacionalização desses processos e estratégias demandará volumosos recursos financeiros. A participação dos bancos públicos foi decisiva e crescente no financiamento do ciclo de crescimento 2004-08, na adoção de medidas anti-cíclicas durante a crise financeira internacional e, mais recentemente, na remontagem do novo ciclo de investimento no período pós-crise. Entretanto, essa crescente participação apresenta limites e restrições importantes, a começar pelas fontes de recursos.

O autofinanciamento segue sendo a principal modalidade de financiamento do investimento industrial. A capacidade de acumulação da indústria e, portanto, de geração de recursos internos melhorou substancialmente com o ciclo de crescimento.

As expectativas são de que a geração de recursos próprios volte a se recuperar a partir da reconstituição de um novo ciclo de crescimento nos mesmos padrões do observado pré-crise. Mas além do autofinanciamento será necessário consolidar novos mecanismos de financiamento (mercado de capitais, IDE) e novas fontes de recursos (fundos de pensão, excedentes do Pré-sal, reservas internacionais, outras fontes externas) para o investimento industrial.

A constituição de um Fundo Soberano, com base em um percentual das reservas internacionais e sobretudo com recursos do Pré-sal, teria como objetivo ampliar essas fontes de recursos e ao mesmo tempo reduzir os fluxos de entrada de dólares e as pressões sobre a taxa de câmbio. O Fundo Soberano poderia se constituir em um importante instrumento para financiar o processo de consolidação e de internacionalização produtiva e comercial de empresas brasileiras. Além disso, a remuneração dos financiamentos ou mesmo a valorização dos ativos das empresas internacionalizadas, que poderão vir a lastrear o Fundo, podem ser alternativas muito mais rentáveis às atuais aplicações das reservas internacionais, embora com riscos maiores. Nesse caso, a participação do BNDES, com larga experiência na avaliação e operacionalização de projetos de risco, seria decisiva.

A título de conclusão, as mudanças no cenário externo e as atuais condições internas no país pós-crise internacional oferecem grandes oportunidades para um novo ciclo de crescimento econômico. O Brasil terá que decidir qual a contribuição da indústria para esse ciclo de crescimento e, conseqüentemente, a centralidade da política de desenvolvimento industrial.

Uma primeira opção será sustentar a expansão da demanda agregada com o crescimento do consumo e das exportações, com base nas rendas e transferências geradas pelas atividades com vantagens competitivas naturais e/ou já construídas, sobretudo aquelas produtoras de commodities agrícolas e minerais; e nas futuras atividades extrativas do Pré-sal. Neste caso, a política de desenvolvimento industrial será prescindível e/ou subordinada à política macroeconômica e a estrutura produtiva tenderá para um padrão de maior especialização, com o país ampliando sua dependência e revelando sua preferência pelo consumo de bens importados.

Na segunda opção, o padrão de desenvolvimento econômico será liderado pela expansão e acumulação industrial. Asseguradas as condições de crescimento e de acumulação no curto e médio prazos, sustentadas inicialmente na demanda interna (consumo e sobretudo investimento) e crescentemente reforçadas por uma maior e mais ativa inserção externa, tanto comercial quanto produtiva, o Brasil terá a oportunidade de promover um salto no seu padrão de desenvolvimento industrial com a geração de um ciclo virtuoso do consumo, produção, emprego, renda, investimento, capacitação e mudanças tecnológicas e crescente, diversificada e sustentada inserção externa.

## Bibliografia

- ALMEIDA, J.S., FEIJÓ, C. A., CARVALHO, P. G. M. (2005). *G. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?* São Paulo: Iedi, mimeo.
- BALTAR, P. E. (Coord.) (2009). *Estrutura do Emprego e da Renda*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008/2009. 84 p. PROJETO PIB Relatório de da pesquisa. Disponível em: [www.projetopib.org](http://www.projetopib.org).
- BAMPI, S. (Coord.) (2009). *PROJETO PIB Sistema Produtivo Eletrônico*. Coord, Relatório de Pesquisa, convênio IE-UFRJ/IE-UNICAMP/BNDES, dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.projetopib.org>.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. G. (2002) *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Coord.) (1994). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papirus/UNICAMP.
- COUTINHO, L., HIRATUKA, C. e SABBATINI, R. O investimento direto no exterior como alavanca dinamizadora da economia brasileira. In: BARROS, O.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Brasil Globalizado*. Rio de Janeiro: Campus.
- COUTINHO, L.; LAPLANE, M.; HIRATUKA, C. (2003). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Ed. da Unesp.
- GARCIA, R. (Coord.). (2009). *PROJETO PIB Sistema Produtivo Bens Salários* (2009). Relatório de Pesquisa, convênio IE-UFRJ/IE-UNICAMP/BNDES, dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.projetopib.org>.
- HIRATUKA, C.; De NEGRI, F. (2004). Influencia del origin del capital sobre los patrones del comercio exterior brasileño. *Revista de La CEPAL*, n. 82, April.
- IEDI (2007). *Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente*. São Paulo.
- LAPLANE, M.; SARTI, F. (2006). Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, Campinas, CECON/Unicamp/IE. n. 7.
- LAPLANE, M.; SARTI, F.; HIRATUKA, C.; SABBATINI, R. (2001). La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño in *El Boom de Inversión extranjera directa en el Mercosur* (org. Daniel Chudnovsky). Editora Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires.
- MEDEIROS, C (2007). A China como Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização Asiática. *REP*, v. 26, n. 3.
- NASSIF, A. (2006). *Há evidência de desindustrialização no Brasil?* Rio de Janeiro. (Texto para Discussão BNDES, n. 108).

NASSIF, A. (2007). *Estrutura e competitividade da Indústria de bens de Capital Brasileira*. Rio de Janeiro, ago. (Texto para Discussão BNDES, n. 109).

PALMA, J. G (2005). *Quatro fontes de industrialização e um novo conceito de doença holandesa*. Texto apresentado na conferência sobre industrialização e desindustrialização, FIESP/IEDI.

PALMA, J. G. (2005a). Four sources of deindustrialization and a new concept of the Dutch disease. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Beyond reforms*. Palo Alto (CA): Stanford University Press.

ROCHA (Coord.) (2009). *PROJETO PIB Sistema Produtivo Insumos Básicos*. Relatório de Pesquisa, convênio IE-UFRJ/IE-UNICAMP/BNDES, dez. Disponível em: <http://www.projetopib.org>.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. (2010). *Indústria mundial: mudanças e tendências recentes*. Campinas: Unicamp. IE, 2010. 34p. (Texto para Discussão, n. 186). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto186.pdf>.

SABBATINI, R. (Coord.) (2009). *PROJETO PIB Sistema Produtivo Mecânico*. Coord.. Relatório de Pesquisa, convênio IE-UFRJ/IE-UNICAMP/BNDES, dez. 2009. Disponível em: <http://www.projetopib.org>.

WILKINSON, J. (Coord.) (2009). *PROJETO PIB - Sistema Produtivo Agroindústria*. Relatório de Pesquisa, convênio IE-UFRJ/IE-UNICAMP/BNDES, dez. 2009. Disponível em: <http://www.projetopib.org>.