

CTexto

para discussão

200

**A desindustrialização no
Brasil**

Wilson Cano

Jan. 2012

Instituto de Economia
UNICAMP



A desindustrialização no Brasil ¹

Wilson Cano ²

Resumo

O texto analisa a desindustrialização em marcha no Brasil e alguns dos impasses da política macroeconômica. A industrialização atingida nas décadas anteriores se deteriorou face à ausência de políticas industriais e de desenvolvimento e da conjugação de juros elevados, falta de investimento, cambio sobrevalorizado e exagerada abertura comercial. Nesse contexto, ocorre uma desindustrialização nociva que fragiliza o país e compromete sua economia. Na ausência de uma política macroeconômica consentânea com a política industrial, o desenvolvimento fica comprometido. Por outro lado, cabe lembrar que o subdesenvolvimento não representa uma etapa ou acidente de percurso, mas um processo que se inicia com a inserção no mercado internacional capitalista no século XIX e desse processo o Brasil ainda não se libertou.

Palavras-chave: Industrialização; Desindustrialização; Políticas de desenvolvimento.

Abstract

The text analyzes the contemporary deindustrialization of Brazil and its impasses in terms of macroeconomic policies. The level of industrialization achieved in previous decades has deteriorated over the lack of industrial and development policies and the combination of high interest rates, lack of investment, overvalued exchange rates and exaggerate trade openness. In this context, there is a harmful deindustrialization that weakens and undermines the country's economy. In the absence of a macroeconomic policy in line with industrial policy, the development is compromised. In these terms, underdevelopment is not a step or bump in the road, but a process that begins with the insertion in the international market capitalism in the nineteenth century and of which Brazil has not yet been released.

Keywords: Industrialization; Deindustrialization; Development policies.

Para que se possa fazer uma reflexão mais rigorosa sobre a questão da desindustrialização, é necessário preliminarmente, lembrar os conceitos de desenvolvimento e de subdesenvolvimento econômico, bem como o sentido da industrialização em tais processos.

Desenvolvimento é o resultado de um longo processo de crescimento econômico, com elevado aumento da produtividade média, sem o que, o excedente não cresce suficientemente para acelerar a taxa de investimento e diversificar a estrutura produtiva e do emprego. Esse processo intensifica a industrialização e a urbanização, e

(1) O presente ensaio é versão revista e ampliada da conferência ministrada em 08/08/2011 por ocasião da Semana do Economista, Curso de Economia da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep).

(2) Professor Titular do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp.

deve transformar de forma progressista as estruturas sociais e políticas do país³. Além disso, também se transformarão e modernizarão hábitos e costumes da sociedade.

Quando um país se desenvolve, mostra alguns indicadores econômicos básicos que se aproximam daqueles já obtidos pelos demais desenvolvidos: elevado nível da renda per capita e forte diminuição da participação do setor agrícola no PIB e no emprego, que passa a ostentar menos de 10%, por força do aumento mais que proporcional obtido pelos setores de indústria e de serviços. A diminuição é apenas relativa, uma vez que o crescimento dos demais setores e da urbanização obrigam a agricultura a crescer, diversificar e modernizar-se, diminuindo a diferença de seus resultados em relação aos dos demais setores, proporcionando assim, maior homogeneidade estrutural econômica e social. Se a industrialização não avançar e se diversificar, a modernização agrícola ou fica obstada ou dependerá de grandes importações de insumos modernos e de bens de capital.

Mas para que isso ocorra, a industrialização tem que avançar, crescendo mais que os outros setores, elevando sua produtividade, diversificando sua estrutura – no sentido de implantar os compartimentos de bens de capital e intermediários, contribuindo para a diversificação da pauta exportadora e, se possível, para a melhoria das contas externas. Não há, na história, nenhum país que se desenvolveu prescindindo de uma generalizada industrialização e de um forte e ativo papel de seu Estado Nacional.

Quando atinge sua maturidade, a indústria de transformação mostra uma diversificada estrutura, na qual os bens de capital perfazem entre 30% e 40% de seu produto. É essa notável expansão e transformação que intensifica a urbanização, induzindo e exigindo enorme crescimento e diversificação de serviços de toda a ordem: comércio, transportes, finanças, saúde, educação e outros.

Ao atingir esse elevado padrão, a estrutura produtiva e do emprego passa a se mover no sentido de expandir, modernizar e diversificar ainda mais os serviços, mais que a agricultura e a indústria de transformação, passando o peso relativo desta a cair, perdendo posição para os serviços. Isto é o que se deve entender por desindustrialização num sentido positivo ou normal⁴.

(3) No sistema capitalista, pode ocorrer, concomitantemente, a predominância de regimes políticos autoritários liderando o processo. Contudo, a evolução econômica fortalece a luta de classes, amplia e diversifica os interesses e conflitos sociais, induzindo um processo de mudança social e política rumo a, pelo menos, uma democracia formal. Mesmo essa democracia formal, contudo, pode passar por circunstâncias adversas e odiosas, como os casos do nazismo e do fascismo, contra os quais o restante da sociedade se opõe.

(4) Sobre o papel da industrialização e da mudança estrutural no desenvolvimento ver: Furtado (TPD) e UNCTAD (2003).

Muito diferente é a situação que pode ocorrer num país subdesenvolvido. O subdesenvolvimento, como bem mostrou Furtado (2000) não representa uma etapa do desenvolvimento, ou um “desenvolvimento em grau inferior”. Trata-se de um processo que se inicia com nossa inserção no mercado internacional capitalista no século XIX, do qual advêm relações capitalistas de produção que aqui se internalizam, mantendo, contudo, promíscua convivência com nossas antigas e predominantes relações pré-capitalistas, sem, contudo extinguir a maioria delas. Daí, conforme Pinto (1979), decorre uma dinâmica de acumulação perversa, incapaz de promover a homogeneização econômica e social, mantendo traços econômicos e sociais desse processo, como a heterogeneidade estrutural, a debilidade de nossas contas externas, do financiamento de longo prazo, da fiscalidade e da inflação latente.

Muitos países subdesenvolvidos também instauraram processos de industrialização em seus territórios. Contudo, poucos conseguiram ultrapassar, com alguma expressão, a produção de bens não duráveis de consumo e a do simples beneficiamento industrial de produtos primários. Mesmo na América Latina, apenas Argentina, México e Brasil conseguiram instalar um parque industrial expressivo, e deles, somente o Brasil conseguiu avançar numa montagem parcial do setor de bens de capital. Ao final da década de 1970 esses países tinham uma indústria de transformação cujo produto representava cerca de 23% do PIB no caso mexicano, cerca de 25 % na Argentina e de 33% no Brasil⁵.

Contudo, com os nefastos efeitos da década perdida, de 1980, e os decorrentes da instauração das políticas neoliberais, a partir de 1990, a queda da participação da indústria de transformação no PIB para a América Latina em seu conjunto foi grave: com participações, em 1980, em torno de 24% (Argentina e México) e de 33% (Brasil), os dados entre 2008 e 2010 regridem, para cerca de 19% no México e na Argentina, e a mais aguda, a do Brasil, para cerca de 18%⁶.

Vejamos, sumariamente, os principais fatos que estão causando essa desindustrialização precoce e nociva, e que significa um sentido regressivo do progresso econômico:

1) Uma das causas principais tem sido a política cambial prevalecente, instaurada a partir do Plano Real. Com as reformas liberalizantes e a política de estabilização, o câmbio excessivamente valorizado cumpre, até hoje, o papel de âncora dos preços, no que recebe o devido apoio “logístico” da prática de juros reais

(5) Sobre a problemática da industrialização latinoamericana, ver Fajnzylber (1983).

(6) Cifras calculadas a preços correntes. Os dados se encontram no *Anuário Estadístico de la Cepal* (vários anos) e *Contas Nacionais do Brasil*.

absurdamente altos e da âncora fiscal, que produz parte do pagamento dos juros da dívida pública⁷. O resultado dessa insana trilogia foi a crescente perda de competitividade internacional da indústria nacional perante as de outros países.

2) Outra razão resulta da abertura desregrada pela qual o Brasil passou e passa desde 1989, ainda no governo Sarney, quando ocorre uma primeira investida sobre a proteção que tínhamos sobre as importações. Tal investida se ampliou sobremodo no governo Collor, em 1990. A terceira foi feita no governo de FHC, a partir de 1994. Essa desregulamentação se manteve e assim está até hoje. A abertura comercial com a queda das tarifas e demais mecanismos protecionistas da indústria nacional complementou o nocivo efeito do câmbio valorizado, reduzindo drasticamente o grau de proteção perante a concorrência internacional.

3) Terceira razão: a taxa de juros elevada do país faz com que o empresário capitalista – tanto na visão de Marx quanto na de Keynes –, compare-a com a taxa de lucro, com a expectativa de acumular capital. Com exceção dos raros ou ilícitos setores para os quais a taxa de lucro é exorbitante, podemos constatar que no financeiro, se ganham fábulas. A taxa de lucro da economia industrial moderna é relativamente contida e quando ela se confronta com uma taxa de juros como a nossa oficial, hoje de 11%⁸, o empresário nacional fica atento a esse fenômeno e só investe em última instância, quando é absolutamente obrigado a investir. Do contrário, quebra e fecha. Nessas condições, o investimento é fortemente inibido, o que deixa a indústria vulnerável. Uma indústria que não investe envelhece, torna-se, em parte, obsoleta, não cresce, tem dificuldades enormes de assimilar progresso técnico no dia a dia. Enfim, perde produtividade, novas oportunidades e competitividade.

4) Quarta razão: o investimento direto estrangeiro. É verdade que esse fluxo cresceu em números absolutos nos últimos anos, fato comemorado por muitos economistas. Porém, estes têm um defeito grave quando falam de investimento porque pensam apenas no sentido global, em seu volume e em sua participação no PIB. Mas o investimento é uma variável tão importante na economia que os economistas deveriam ser mais cuidadosos. Uma taxa de investimento precisa ser estruturalmente analisada. Primeiramente, deduzamos do fluxo total de capital estrangeiro, o investimento em carteira, em títulos privados e na dívida pública, em geral predominantemente de caráter especulativo.

A série histórica do IDE no Brasil, feita pelo Banco Central mostra dados inequívocos: na década de 1980 a participação da indústria de transformação no IDE

(7) A taxa de câmbio real nos últimos anos esteve sempre valorizada, atingindo, em 2011, cerca de 30% em relação à de 2005. Cf. IPEADATA, Taxa de câmbio real efetiva de exportações de manufaturados. Dados obtidos em 22-3-2012, de <http://www.ipeadata.gov.br/>.

(8) Com a recente redução. Ao longo de 2011, manteve-se em torno de 12%.

total girava em torno de 75%; essa cifra cai para cerca de 60% na de 1990; e flutua entre 30% e 40% a partir de 2001. Ao mesmo tempo, a participação dos serviços sobe, e com eles a das atividades financeiras. Porém, o mais grave é que a média anual do IDE na indústria, que girava em torno de US\$ 17 bilhões na década de 1980, sobe para US\$ 25 entre 1990 e 1995, mas cai fortemente a partir daí, para US\$ 8,5 bilhões entre 1996 e 2010.

Quanto ao investimento interno também se observa fatos semelhantes, predominando a alocação nos serviços, especialmente no setor financeiro, construção, negócios imobiliários, agropecuária e mineração, sendo hoje mais reduzida a participação na indústria de transformação.

E isso é compreensível, pois a produtividade e competitividade da indústria brasileira se conteve e em muitos casos caiu, e isto o capital percebeu claramente. Ao mesmo tempo, houve a guinada de IDE predominantemente americano e asiático para a China, em busca de trabalho barato, cambio desvalorizado e alta competitividade. Por esta razão ele se mudou, em grande parte, para a China para produzir mais barato, abandonando inclusive antigas áreas em que exercia essa prática, como por exemplo, a fronteira norte mexicana. Os nocivos efeitos internos disso foram:

i) perda de competitividade de nossas exportações industriais (“produtos manufaturados”) e, ainda, deslocamento de parte de nossas exportações, pelo produto da China, de tradicionais mercados, como o dos EUA;

ii) elevado aumento de importações desses produtos, tanto de bens finais de consumo ou de capital, quanto principalmente de insumos industriais de toda ordem, especialmente os químicos e eletrônicos, afetando nocivamente muitas cadeias produtivas da indústria brasileira;

iii) os dois efeitos anteriores afetaram profundamente os investimentos produtivos do setor, tornando-os de caráter mais específico, oportunistas e atomizados.

5) A quinta razão, e que nos deixa ainda mais preocupados, é que neste momento, de 2007 para cá, a economia mundial desacelerou. E pelo que é possível notar, especialmente a partir da política econômica norte-americana e a da União Européia, podemos eventualmente atravessar um período de longa crise e todas essas economias desenvolvidas, mais a China – que perdeu parte dos mercados que disputava, estão desenvolvendo políticas agressivas no mercado internacional. Desejam exportar seus produtos industriais.

Alguns dados macroeconômicos nos ajudam a compreender com mais profundidade esse problema, para que se possa entender melhor a gravidade da situação.

Tabela 1
Brasil: taxa média de crescimento dos componentes de demanda efetiva (%)

	2001-2006	2006-2008
PIB Total	3,0	4,9
Consumo Família	3,3	5,6
Consumo Governo	3,1	4,3
Investimento	2,1	13,7
Exportações	18,8	3,7
Importações	10,5	19,2

Fonte: IBGE-CN / IPEA-DATA.

Após um período de crise e recessão, que se estende até 2003, a taxa do crescimento do PIB sobe, graças a três fatos específicos. O primeiro e mais importante foi o crescimento do consumo familiar, estimulado pelo aumento do crédito ao consumidor⁹, pela forte elevação do salário mínimo real, e de outras políticas sociais, como por exemplo, a do Bolsa Família.

O segundo, e a despeito da política fiscal restritiva, foram as decisões de expandir o financiamento público ao investimento (público e privado) e o terceiro decorre da grande expansão gerada pelo setor exportador, em que pese que as importações, a partir de 2005, cresceram mais que as exportações. Foram esses fatores que permitiram um avanço maior na renda e no emprego, expandindo a demanda de consumo e o investimento.

O forte aumento das exportações decorreu do *boom* internacional entre 2004 e 2008, com forte elevação de preços de matérias primas e da demanda física, principalmente a gerada pela economia chinesa. Contudo, com a crise 2008-2009 a taxa média entre 2008 e 2010 – bem como a prevista para 2011 – já nos leva para a trajetória crítica dos anos 90, quando a taxa média do PIB era de 3%.

A taxa de investimento, fortemente deprimida desde os 80 caiu ainda mais até 2005, recuperando pequena parte do terreno perdido, subindo em 2008, para 16,9%. Contudo, mesmo com essa elevação, o Brasil não recuperou o necessário nível alcançado nos anos de 1970, da ordem de 25% do PIB. Hoje, a taxa de investimentos se encontra apenas em torno de 17% a 18%. A tabela 2 mostra as taxas de crescimento setoriais da economia brasileira. Podemos observar que a Indústria de Transformação obteve os piores resultados, os mais sofríveis de nosso PIB. Como indicado previamente, o investimento é muito baixo, quadro agravado pelos efeitos da crise pós-2008.

(9) Basicamente, pelo crédito consignado e amparado pelo desconto em folha de salários e de aposentados.

Há outra consequência desse cenário: a perda de posição relativa dos países subdesenvolvidos na produção industrial mundial. Incluindo ou não a China nesse rol, mostrando que o Brasil está perdendo terreno de maneira acentuada no panorama internacional. Com efeito, a participação do Brasil na produção da indústria de transformação mundial, que era de 2,8% em 1980, vai caindo, para 2% em 1990 e atinge em 2010 1,7%¹⁰.

Tabela 2
PIB Total e Setorial: taxas médias anuais de crescimento (%)

Período	1989-2001	2001-2006	2007	2008	2009	2010	2006-2010
PIB Total	2,2	3,0	6,0	5,2	-0,3	7,5	4,6
PIB Agrícola	3,8	3,9	4,8	6,3	-3,1	6,3	3,5
PIB Industrial	1,4	3,2	5,3	4,1	-5,6	10,4	3,4
PIB Ind. Transf.	1,4	2,8	5,6	3,0	-8,7	10,1	2,3
PIB Serviços	2,4	3,2	6,1	4,9	2,1	5,5	4,6

Fonte: IBGE-CN / IPEA-DATA.

Sabemos também, quanto às taxas de crescimento da indústria, que o setor de bens de capital e de consumo durável vinha apresentando, desde 2002, um crescimento acentuado, mas, na verdade, era o segmento de bens de consumo duráveis o que puxava a demanda.

Ainda que os dados e os fatos acima apresentados mostrem essa anormalidade em nosso processo econômico, sua aceitação não é pacífica e não raro vários economistas não acreditam que essas perdas tenham sido acentuadas. O IEDI (2011), em sua Carta 499 (de 23/12/2011), reafirma sua visão crítica, advertindo que em 2011 houve um agravamento da crise industrial. No sentido de reforçar essas críticas, acrescento alguns outros dados que desnudam um pouco mais a debilidade a que foi submetida nossa indústria de transformação.

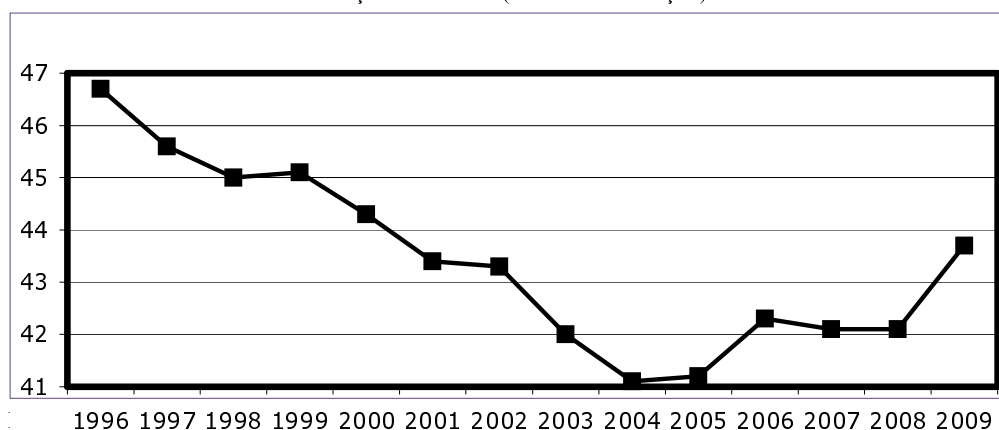
i-a relação VTI (valor de transformação industrial) / VBP (valor da produção industrial)

O Gráfico 1 mostra a acentuada queda sofrida pela referida relação porcentual VTI/VBP. Observe-se que ela se situava em torno de 47 em 1996, vai caindo até 2004 e 2005; (em torno de 41,1); apresenta pequena recuperação e estabilidade em 2006-2008 (em torno de 42,1) e outra mais elevada em 2009 (43,7), paradoxalmente, em um ano

(10) Cf. ONU, Sistema de Contas Nacionais, em US\$, a preços de 2005. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>, acessado em 27 dez. 2011.

de crise. Mas isto muito provavelmente, se deve a mudança conjuntural na estrutura produtiva, causada fundamentalmente, pelo desempenho de setores mais oligopolizados que têm alto poder de fixação de *markups*, notadamente o automobilístico, e de eletrodomésticos, beneficiados pelas políticas anticíclicas do governo, com apreciáveis reduções de impostos (do IPI, basicamente) e de concessão de crédito público subsidiado. Ainda, também a setores que embora afetados pela crise, se beneficiaram dos preços internacionais de seus produtos (principalmente de exportáveis) que caíram menos que os demais. Exemplificando, se eliminados do total do setor os ramos de Derivados de Petróleo e Combustíveis, Produtos Químicos e Veículos Automotores, a relação do restante cai de 43,1 para 42,4 enquanto a média desse subconjunto sobe fortemente de 42,0 para 46,4. Isso sugere, portanto, mais uma mudança conjuntural do que estrutural do setor.

Gráfico 1
Relação VTI/VBPI (Ind. Transformação)



ii- a estrutura produtiva da Indústria de. Transformação, segundo o critério de uso dos bens

Como estou analisando a indústria de transformação, não posso usar neste item os dados e a classificação usada e divulgada pelo IBGE, pois este inclui em suas estimativas, a indústria extrativa mineral. Assim, procedo com metodologia que classifica os setores da indústria de transformação, em *predominantemente produtores de*: I) bens de consumo não duráveis; II) bens intermediários; e III) bens de consumo durável e de capital, este, o setor de maior complexidade tecnológica¹¹.

(11) Para essa metodologia e para os dados no período 1970-2003 ver Cano (2008).

O setor I, onde estão presentes fortes segmentos exportadores, e que diminuiria fortemente seu peso entre 1939 e 1980, para 33,9% do VTI, volta a ter participação crescente, atingindo 35,2% em 2009. O setor II com forte presença exportadora, teve forte aumento de sua participação entre 1939 e 1980, quando atingiu 41%, e também volta a crescer, atingindo 43,6% em 2009, o que é normal numa trajetória progressista de industrialização. O setor III teve as maiores taxas de crescimento entre 1939 e 1980, quando passou a participar com 25,1% do VTI. Mas sua trajetória posterior é decrescente, atingindo 24% em 1996, 21,6% em 2003 e 21,2% em 2009. Esse movimento da estrutura mostra, sem dúvida, uma tendência regressiva de 1980 para hoje, com a volta do predomínio de não duráveis e de setores exportadores de semi-industrializados.

Contudo, essa metodologia faz com que grande parte do setor III contenha uma parte maior de bens de consumo durável do que de bens de capital, dado problemas metodológicos e de sigilo estatístico do IBGE, notadamente quando operamos a mais de 3 dígitos nos subgrupos de atividades. Fiz um pequeno e parcial exercício com os Censos Industriais de 1970 e 1980 e as PIAs de 1996, 2003 e 2009, retirando, do setor III, itens que predominantemente se destinam mais ao consumo do que ao investimento produtivo. Os itens retirados foram os de veículos de passageiros (automóveis e utilitários); autopeças; eletrodomésticos; e aparelhos de som e imagem (não pude excluir os celulares).

Deduzidos os VTIs desses quatro segmentos, a produção restante, do setor III, fica com um sentido mais próximo ao de bens de capital, embora ainda contenha um resíduo importante de bens duráveis de consumo e de bens intermediários. Os novos dados passariam a ser: 15,6% em 1970; 19,9% em 1980; 14,1% em 1996; 10,0% em 2003 e 11% em 2009. A regressão industrial se mostra aqui, mais transparente.

iii- problemas com a nova inserção comercial externa

Após os sucessivos déficits comerciais da década de 1990, só revertidos após a crise cambial de 1999, graças à expansão das exportações de primários, tivemos superávits médios de US\$ 42 bilhões em 2004-2007. Contudo, a expansão das importações de produtos industriais reduziria aquela média, em 2008-2011, para cerca de US\$ 25 bilhões.

Os coeficientes percentuais de exportação (Cx) e de importação (Cm) da indústria de transformação, calculados pela Fundação de Comércio Exterior (FUNCEX), cresceram com a abertura comercial, com Cx passando de 12,7 em 1985, para 16,8 em 2004. Mas o Cm saltou de 3,9 para 10,9, e entre 1995 e 2000 atingiu

níveis mais elevados (de 12 a 14) superando os Cx. Alguns setores apresentaram enormes aumentos de seus Cm, entre 1985 e 2004, como por exemplo, material elétrico (de 8 para 26), equipamentos eletrônicos (de 12 para 85), farmácia e perfumaria (de 4 para 35)¹².

Pela nova série – de 1996 a 2008 –, a Funcex apresenta Cx que sobe de 12,1 para 16,8 e, para as importações, divulga os Cpm (coeficientes de penetração das importações)¹³, que passam de 13,7 para 17,5 números que, por se iniciarem em 1996, quando as importações já haviam crescido vigorosamente em termos absolutos e relativos, subestimam parte das modificações ocorridas ao longo do período de abertura. Ainda assim, examinados os coeficientes dos 22 segmentos divulgados para a indústria de transformação, cabe dizer que o Cpm aumenta em 20, dos quais os casos mais notáveis foram os de Produtos Químicos (18 para 25), Borracha (9 para 15), Metalurgia Básica (9 para 14), Máquinas e Aparelhos Elétricos (21 para 32), Outros Equipamentos de Transporte (de 28 para 31) e Equipamentos Médico-Hospitalares (49 para 60).

A questão fica mais transparente quando se analisa o resultado líquido de nosso comércio de produtos da indústria de transformação. Após a crise de 1999 revertemos, a partir de 2003, nosso déficit de produtos manufaturados. Em 2003-2006, tivemos um superávit: médio anual de US\$ 5 bilhões, que se converte em déficits sucessivos a partir de 2007 (-US\$ 9,3), em -US\$ 38 bilhões na média 2008-2009, -US\$ 71 em 2010 e atinge -US\$ 85,7 no período janeiro-novembro de 2011. E onde está localizado esse buraco? Como o investimento se contraiu nessa indústria, os setores de alta tecnologia estão pesadamente representados nesse número, constituem mais da metade desse déficit, secundado pelo segmento de média-alta tecnologia. O déficit só não foi maior graças à expansão das exportações de produtos de baixa tecnologia.

Porém, até mesmo no setor de baixa tecnologia, é surpresa constatar que os segmentos têxtil e confecções – tradicionais setores superavitários –, tiveram, em 2010 e 2011, déficits de aproximadamente US\$ 1 bilhão.

(12) Coeficientes obtidos em 2005, no site da Funcex. Ao que parece, estes cálculos foram mais tarde substituídos por nova série – de 1996 até hoje que apresenta os Cx com valores um pouco diferentes da série anterior, e no lugar dos Cm, divulga os Cpm.

(13) $Cpm = M / (P - X + M)$ ou seja, importações sobre o consumo aparente.

iv- nossos “negócios com a China”

O exuberante crescimento anual da economia chinesa expandiu sobremodo sua demanda externa, de forma generalizada. Contudo, sua nova divisão internacional do trabalho, sua elevada produtividade e câmbio desvalorizado fizeram com que suas relações comerciais com a América Latina passassem a ter a forma clássica da relação centro-periferia, com a pauta exportadora chinesa constituída, fundamentalmente de produtos manufaturados e sua pauta importadora, de produtos primários, ao contrário da estrutura comercial que pratica com o resto da Ásia, UE e EUA.

A Tabela 3 mostra a estrutura das exportações latino americanas do México e do Brasil para a China. Observe-se que em 1990 era alta a participação dos produtos industriais no total das exportações do Brasil (80,5%) e do México (98,4%) e a dos primários baixa. Mas já em 2000 aquela participação começa a cair, fortemente a do Brasil (32,1%) e ainda moderada a do México (96%). Em 2008 caem ainda mais, para 22,5% a do Brasil e 72,3% a do México. Além disso, as exportações chinesas para os EUA deslocaram boa parte de exportações industriais mexicanas, centro americanas e brasileiras, piorando ainda mais nossa inserção externa.

Tabela 3
América Latina e Caribe, México e Brasil: Estrutura (%) das exportações para a China

Produto	América Latina e Caribe	México			Brasil		
	2008	1990	2000	2008	1990	2000	2008
Primários	75,0	1,4	3,7	27,5	19,5	67,9	77,5
Industriais:	25,0	98,6	96,3	72,3	80,5	32,5	22,5
Recursos naturais	14,6	11,7	11,1	32,7	34,0	13,4	12,2
Baixa CLT	2,4	6,7	1,9	2,8	17,3	4,5	2,6
Média CLT	4,6	79,1	24,9	19,6	28,9	9,0	5,5
Alta CLT	34,3	0,9	58,2	17,0	0,3	5,1	2,1
Outros	0,1	0,2	0,2	0,2		0,1	0,1

Fonte: Cepal: Base de Dados.

Entretanto, na ordem neoliberal, não se pode reclamar disso, do “livre comércio”. Mas os dados da Tabela 3 mostram que a regressão é mais grave quando se analisam os setores por intensidade tecnológica: a participação na pauta brasileira cai em todas as categorias. Na do México, também ocorre o fenômeno, mas as categorias de média e alta tecnologia ainda mantêm participações expressivas, muito mais altas que as ínfimas participações na do Brasil, deixando claro que os resultados de nosso

comércio com a China mostram uma situação mais regressiva, mesmo em termos de América Latina.

Por outro lado, torna-se difícil para o Brasil pressionar e negociar com a China sobre essa estrutura e sobre a “invasão” de produtos chineses, dado que depois de 2009, a China tem sido responsável por cerca de 60% de nosso saldo comercial total.

v- a reprimarização de nossa pauta exportadora

A Tabela 4 mostra a estrutura de nossa pauta exportadora nos anos mais recentes, segundo os níveis de industrialização: produtos básicos, semi-industrializados e manufaturados. Note-se o que ocorre com os manufaturados: o peso das exportações dos produtos indicados na nossa balança exportadora, de pouco mais de 60% em 2000, passa a apenas 36,7% em 2011. Mesmo no segmento de semi-industrializados, observa-se que a curva também é descendente. E ainda há quem não aceite a idéia de que possamos estar passando por um processo de desindustrialização.

Tabela 4
Brasil: Exportações segundo Fator Agregado (%)*

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
1964	85,4	8,0	6,2
1980	42,2	11,7	44,8
1985	33,3	10,8	54,9
1990	27,8	16,2	54,2
1995	22,9	20,8	56,2
2000	23,4	15,8	60,7
2006	29,9	14,5	55,6
2007	32,8	13,9	53,5
2008	37,9	13,8	48,1
2009	41,4	13,7	45,0
2010	45,5	14,3	40,2
2011	48,8	14,3	36,8

(*) Exclui Operações Especiais

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

Os dados acima são incontestes: significam forte regressão e reprimarização da pauta exportadora. O fenômeno também atingiu a América Latina, conforme mostram os dados da Cepal: entre 1980 e 2000 a participação dos manufaturados, para o total da região sobe de 17,6% para 58,2%, caindo em 2010 para 47,1%; se retirados os dados do México, aquelas cifras passam a ser, respectivamente, de 19,3% para 30,6% caindo para 25,3%.

vi- a estrutura da pauta importadora

A Tabela 5 indica a estrutura das importações totais em termos de bens de capital, de consumo duráveis, de consumo não duráveis e bens intermediários (exclusive combustíveis e lubrificantes). Enquanto as importações totais crescem 4,8 vezes entre 2002 e 2011, as de bens de capital e de bens intermediários crescem um pouco menos (4,1 e 4,3 vezes, respectivamente), mas as de consumo não durável se multiplicam por 4,7 e as de consumo durável crescem 9,6 vezes.

Trata-se da chamada “farra das importações” principalmente quanto aos bens de consumo duráveis, graças ao dólar barato e à abertura comercial “desregrada”. Essa avalanche de importações – notadamente a de bens intermediários –, vem quebrando ou debilitando elos de várias cadeias produtivas, e, com isso, eliminando empresas e linhas produtivas de várias empresas. Ao mesmo tempo, o fenômeno é altamente inibitório do investimento normal e daquele tipicamente inovador ou mesmo o que complementa cadeias produtivas.

Tabela 5
Brasil: Importações (em US\$ bilhões)

Ano	Total	Bk	Bi*	Bcd	Bcn
2002	47,2	11,6	23,4	2,5	3,4
2003	48,3	10,4	25,8	2,4	3,1
2004	62,8	12,1	33,5	3,2	3,7
2005	73,6	15,4	37,8	3,9	4,6
2006	91,4	18,9	45,3	6,1	5,9
2007	120,6	25,1	59,4	8,3	7,8
2008	173,2	35,9	83,1	12,7	9,8
2009	127,6	29,7	59,7	11,6	9,9
2010	181,6	41,0	83,9	18,6	12,8
2011	226,2	47,9	100,1	24,1	16,0

(*) Exclui combustíveis e lubrificantes.

Fonte: MDIC.

Há que se entender que eliminar uma empresa é relativamente fácil, nestas circunstâncias. Destruir uma liderança industrial, um empresário industrial dinâmico, como fizemos com vários, também é fácil. O difícil é criar ou tentar recriar tais empresas e respectivas lideranças. Criar e recriar empresas expressivas e grandes como as do grupo de Mindlin [*Metal Leve*, do setor de autopeças] ou outras, que antes produziam peças e as exportavam para os mercados norte-americano e europeu para se transformarem em simples montadoras de motocicletas na Zona Franca de Manaus e, finalmente, venderem estas novas empresas para o capital estrangeiro.

vii- a “trilogia insana” e o balanço de pagamentos

A Tabela 6 sintetiza, as contas externas, os efeitos diretos e indiretos dessa perversa política macroeconômica (a trilogia), que não se limitam às importações, pois o câmbio barato estimula os gastos de vários tipos de serviços. Os gastos líquidos em serviços (turismo, aluguel de filme, serviços de engenharia, serviços de transporte internacional, serviços financeiros, etc.) saltaram de -US\$ 8,3 em 2005, para -US\$ 37,9 bilhões em 2011.

Tabela 6
Balanço de Pagamento (em US\$ bilhões)

Ano	Comercial	Serviços	Rendas	T. Correntes
2005	44,7	-8,3	-26,0	14,0
2006	46,1	-9,6	-27,4	13,6
2007	40,0	-13,2	-29,4	1,6
2008	24,8	-16,7	-40,6	-28,2
2009	25,3	-19,2	-33,7	-24,3
2010	20,2	-30,8	-39,6	-47,4
2011	29,8	-37,9	-47,3	-52,6

Fonte: Banco Central do Brasil.

O câmbio barato e a baixa oportunidade de investimentos geram efeitos ainda piores na conta de rendas fazendo com que diminuam os reinvestimentos e aumentem as remessas de lucros e dividendos, E seus números também são assustadores: seu déficit, que em 2005 somou -US\$ 26 bilhões salta em 2010 e 2011 para respectivamente, para -US\$ 39,6 bilhões e -US\$ 47,3 bilhões. Assim, serviços e rendas somaram em 2011 -US\$ 85,2 bilhões. Como se sabe, a soma algébrica do balanço de serviços e do balanço de rendas com a balança comercial indica (aproximadamente)¹⁴, o saldo em transações correntes, que atingiria ao final de 2011, cerca de -US\$ 53 bilhões.

Para fechar esse buraco, a política macroeconômica mantém a economia desregulada e os juros reais em nível surpreendentemente elevado, com o objetivo óbvio de atrair capitais externos, os quais, com a volúpia dos juros altos, entram em maior quantidade do que necessitamos. Daí o acúmulo de reservas, que é eminentemente financeiro e escassamente comercial.

Tapados os buracos ao longo desses anos todos, depois de 1999 não houve mais crise cambial e ainda acumulamos US\$ 350 bilhões de reservas internacionais. Analistas ingênuos olham esses números e afirmam que nossa vulnerabilidade externa

(14) O saldo não é exato, por força de Erros e Omissões e de outros dados não apurados.

acabou. Mas os US\$ 350 bilhões de reservas internacionais custam muito caro para todos nós, pois estão aplicados basicamente em títulos do governo norte-americano, cuja taxa de juros é próxima a zero, mas o governo, para acumular essa reserva tem que emitir títulos da dívida pública, para os quais pagam juros que hoje se situam em 11% anuais, que equivalem a cerca de 5% do PIB, numa grande sangria da receita e do gasto públicos.

O desestímulo ao investimento interno e o dólar barato incentivam fortemente a saída de capitais brasileiros. Até 2001, o total aplicado lá fora era de US\$ 68,6 bilhões que cresce velozmente, atingindo US\$ 274, 6 bilhões em 2010, dos quais 25,5% aplicados em notórios paraísos fiscais.¹⁵ Do estoque total, o IDE somava US\$ 189,2 bilhões, do qual apenas 8,4% foram alocados na indústria de transformação, 36,6% em agricultura e mineração, e 55% % nos serviços, dos quais 65% em serviços financeiros. Como se vê, a alocação do investimento nos setores produtivos é muito semelhante à do investimento no Brasil. Ao todo, os capitais brasileiros teriam criado cerca de 200 mil empregos no exterior.

O mais paradoxal, contudo, é que para isso, boa parte desses investimentos tem sido financiada por recursos públicos (em geral subsidiados), principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Estamos financiando investimento no exterior, quando é aqui que deveríamos criar empregos, modernizar a indústria, erradicar o analfabetismo e a fome, acabar com os buracos nas estradas, promover política habitacional para os pobres, acabar com as endemias rurais que são uma barbaridade.

A Tabela 7 relaciona a Dívida Externa Total ao Passivo Externo Líquido, e às Reservas Acumuladas. Os dados mostram que, se descontadas as Reservas, de nosso Passivo Externo, nosso Passivo Líquido aumenta, de US\$ 298 bilhões em 2004, para US\$ 887 bilhões em 2010. Ainda, há que considerar que grande parte do investimento externo se constitui hoje de títulos em carteira, mais facilmente mobilizáveis e passíveis, portanto de fuga mais rápida.

(15) Como os dados desses investimentos são por países, entre os quais só se identificam poucos deles como paraísos fiscais, certamente a cifra estimada no texto está fortemente subestimada. Várias pesquisas ao longo desses últimos dez anos apontam cifras que se situam entre 50% e 70%. Para os dados oficiais ver: Banco Central do Brasil; Capitais Brasileiros no Exterior: <http://www.bcb.gov.br/rex/cbe/port>; dados obtidos em 24/3/2012

Tabela 7
Dívida Externa e Passivo Líquido Externo

Ano	Dívida externa bruta	Passivo externo líquido	Reservas totais
2004	220,2	298	50,1
2005	188,0	317	64,3
2006	199,4	369	83,1
2007	240,5	550	177,1
2008	262,9	283*	194,7
2010	351,9	887*	285,5
9/2011	400,3	723*	353,4

(*) Em 2008 o BC passou a divulgar o dado “Posição Internacional do Investimento”, que é menor do que o dado do antigo cálculo do PEL. A grande redução entre 2007 e 2008 se refere a forte saída de investimentos em carteira.

Fonte: Banco Central do Brasil.

Como superam as reservas, a vulnerabilidade ainda se mantém. É claro que as reservas são importantes e estratégicas, mas elas não são suficientes para evitar ou sair de uma crise internacional que cause grande fuga de capital.

Conclusões

As crises anteriores mostraram que não há como ser liberal numa depressão. Se a “gaveta” está vazia, sem dinheiro, como ser liberal? Pelo contrário, é preciso ser interventor com a coisa pública, não há remédio menos amargo.

A consolidação da empresa nacional é um investimento caro e muito importante, cujos maiores exemplos, antes da China, vêm da Alemanha, do Japão e da Coréia do Sul. Nesses casos, as circunstâncias internacionais eram outras, pois a ameaça do socialismo era muito forte e isto condicionou parte das reações americanas a políticas de intervenção estatal na economia desses países.

Houve uma intervenção drástica na sociedade e na economia alemã e japonesa, e as maiores e mais radicais foram a reforma agrária e a reforma do capital. Quando o Japão se abre, se industrializa e se recupera da derrota da guerra, e quando a Coréia do Sul é amparada pelos EUA, então ambos “abrem” seus mercados. Esses países tinham não só circunstâncias internacionais extremamente favoráveis para que suas empresas se tornassem mais fortes e agressivas e fossem vitoriosas no cenário internacional, como tinham políticas de Estado voltadas para isto, protecionistas, direcionadas para a industrialização, financiadoras da atividade industrial. A Coréia do Sul chegou a proibir o consumo interno de televisão colorida, direcionando sua produção “para exportar”. Certo ou errado, houve políticas macroeconômicas internas e políticas

industriais, além de circunstâncias internacionais, permitindo que suas grandes empresas crescessem e alcançassem um desempenho extraordinário no cenário internacional. Houve, acima de tudo, um Estado Nacional e, não raro, um Estadista que soube conduzir esse processo.

Seria possível, hoje, reverter esse quadro de desindustrialização no Brasil? Para isso, a formulação de uma nova política industrial, apesar de necessária, não seria suficiente. A meu juízo, nenhuma política específica (setorial, regional, industrial, agrícola, de comércio exterior ou outra), será bem sucedida, se a política macroeconômica não lhe der a necessária sustentação política e econômica. Ou seja, a política macroeconômica tem que ser consentânea com a política industrial. De outro modo, com a taxa de juros em vigor, com a atual política cambial, com o nível de abertura da economia e com o não controle da conta de capital do balanço de pagamentos, não há política industrial que possa reverter o quadro acima analisado.

Por exemplo, as medidas de desoneração fiscal e produtiva anunciadas recentemente são absolutamente insuficientes para isso. O governo brasileiro adotou medidas protetoras apenas para os setores de calçados, móveis e confecções e também para a produção de softwares, como a desoneração do ônus da previdência social sobre a folha de pagamento desses setores. Para os empresários desses segmentos essas medidas são boas, porque reduzem seus custos, amortecendo seus prejuízos ou aumentando seus lucros. Mas são absolutamente insuficientes. Não esqueçamos dos diferenciais de produtividade com os produtos similares da China e a defasagem cambial de cerca de 30%

Então, seria preciso fazer muito mais do que está sendo feito e proposto, para que esses empresários enfrentassem a concorrência. Mas os subsídios são sempre limitados, pois integramos a Organização Mundial do Comércio (OMC) desde 1994 e subscrevemos a Rodada Uruguai (GATT), e por isso então estamos “de mãos amarradas”. A OMC pode admitir algumas medidas temporárias, mas esses subsídios podem se tornar inaceitáveis.

É necessário lembrar que atravessamos, neste momento, não apenas mais uma crise, mas tão somente a continuidade de uma crise muito longa que vem desde o final da década de 1970. É um processo cumulativo nefasto, que não apenas destruiu instituições de desenvolvimento, mas que debilitou o próprio Estado além de desvirtuar o caminho do empresariado produtivo e progressista.

Esta é a questão central da crise brasileira, mas nela não se toca. Nenhum dos governos que atravessaram e atravessam esse longo período o tentaram. Mas para isso

temos que enfrentar sérias adversidades políticas e econômicas internas e externas. O Brasil entrou na chamada globalização, assinou tratados e assumiu compromissos internacionais que não devia ter assumido. A China declarou-se como economia de mercado, mas não abriu a conta de capital. A Índia fez a mesma coisa, assim como a Rússia. Não abrir a conta de capital significa manter o controle sob a entrada e saída de capital internacional e nacional, sobre as remessas de lucros, sobre os fluxos de investimentos. Mais do que isso é ter um grau avançado de soberania no manejo de sua política cambial, fiscal e monetária, o que não temos.

No Brasil, há política industrial. Há ações importantes de vários órgãos públicos, como o BNDES. Mas há mais equívocos do que acertos, há acertos nas tentativas de fusão e resolução de problemas estruturais de grandes empresas nacionais, inclusive para tentar fortalecê-las futuramente em termos de presença internacional. Mas, ao mesmo tempo, não há nenhuma estratégia macroeconômica e industrial para que seja sustentável e exequível para enfrentar a desindustrialização, como apontaram Cano e Gonçalves (2010).

Economistas precisam aprender que a economia vai além das premissas teóricas de que os neoclássicos tanto gostam. A economia é política! A economia como ciência é muito limitada. Economia é fruto de decisões sociais tomadas por homens que têm poder. Sejam empresários tomando decisões de investir ou não, de comprar ou vender, seja o Estado em adotar e tentar fazer cumprir certas metas e objetivos econômicos. E essas tomadas de decisões são sempre conflituosas. Sempre se defrontam com interesses diversos ou mesmo contraditórios.

Não adianta pensar em Economia apenas por um prisma técnico de formular uma determinada receita quando o problema é político. Se os governos, depois de 1990, venderam a alma ao diabo, ou seja, ao sistema financeiro; precisamos romper esse acordo. Mas é uma atitude muito complicada, pois quando se faz acordo com o diabo ele vai exigir a sua alma, depois de levar o fígado, o pâncreas. De todo modo, os atuais horizontes políticos internacionais são pelo menos imprecisos e imprevisíveis. Há, portanto, a meu juízo, uma janela aberta para uma reflexão sobre nosso futuro.

O governo norte-americano é democrata, mas a política econômica continua sendo controlada pelos republicanos. Na Europa o quadro é exatamente o mesmo, a direita mais reacionária está à testa do manejo da administração desses problemas e dessa crise. Há uma boa entrevista da professora Maria da Conceição Tavares ao *site Carta Maior*¹⁶ em que ela chama a atenção para as diferenças em relação à crise de

(16) Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17556.

1929. Naquele momento, o vencedor foi Roosevelt e, por meio do *New Deal*, foi possível, além de tomar medidas para a economia, passar a olhar um pouco mais para os pobres, e a partir daí se desenvolveu a política de *Welfare State* no mundo ocidental. Chamo a atenção para a diferença crucial entre as estruturas de poder anteriores e posteriores à “Crise de 29” e as atuais estruturas de poder, conservadoras e reacionárias, e, ainda, deflacionistas. Ou seja, a julgar pelas atitudes consumadas e pelas intenções declaradas até agora, tendem a aprofundar a crise.

No Brasil, para administrar a “Crise de 29”, e seu período subsequente, foi necessária uma revolução, a Revolução de 1930. Aqui tivemos um Estadista, Vargas, que se antecipou àquelas medidas. O México teve Cárdenas. E ambos souberam, inteligentemente, conduzir seus países.

O Brasil pode e deve enfrentar essa crise estrutural reportando-se, em grande medida, no seu mercado interno. Temos quase 200 milhões de habitantes, um território e uma boa dotação de recursos naturais. Não uma atitude voltada exclusivamente para o mercado interno, mas complementada, num “Programa Nacional de Desenvolvimento” que tenha além desse vetor, uma estratégia específica de exportações, e uma priorização setorializada e regionalizada de infra-estrutura e de alta tecnologia¹⁷. Mas em que termos? Habitação popular, saneamento básico, educação, saúde pública, gastos pesados nessas áreas.

Bibliografia

BANCO Central do Brasil. *Capitais Brasileiros no Exterior*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/rex/cbe/port>.

CEPAL. *El Proceso de Industrialización en América Latina*. Nueva York: ONU-Cepal, 1965.

_____. *Anuário Estadístico*. Santiago: Cepal, vários anos.

CANO, W. *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: Unesp, 2008.

_____. *Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento*. *Revista Tempo no Mundo*, IPEA, Brasília, v. 2, n. 2, dez. 2010.

_____; GONÇALVES, A. L. Política Industrial do Governo Lula. In: OS ANOS Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Editora Garamond.

FAJNZYLBER, F. *La Industrialización Trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen, 1983.

(17) O autor publicou, recentemente, proposta nesse sentido, na qual o programa é relativamente detalhado. Ver Cano (2010).

FUNCEX. Fundação de Comércio Exterior. Banco de dados: www.funcex.com.br. FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

IBGE. Sistema de Contas Nacionais. <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/cnt/default>.

ONU. Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>. Acesso em: 27 dez. 2011.

IEDI. Carta de 23/12/2011. Disponível em: www.iedi.org.br. Acesso em: 27 dez. 2011.

IPEADATA. *Taxa de câmbio real efetiva de exportações de manufaturados*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 22 mar. 2012.

PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, J. (Coord.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

TEIXEIRA, A. *O Movimento da Industrialização nas Economias Capitalistas Centrais no Pós-Guerra*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1983. (Texto para Discussão, n. 25).

UNCTAD. *La acumulación de capital, el desarrollo económico y el cambio estructural*. New York: UNCTAD-ONU, 2003. Disponível em: www.unicc.unctad.

VALDERRAMA, H. S. *Planificación del Desarrollo Industrial*. México: Siglo XXI, 1966.