

O desempenho industrial brasileiro e as conjunturas nacional e internacional*

André Luis Contri**

Economista e Pesquisador da Fundação de Economia e Estatística

Resumo

O presente artigo busca fazer uma análise do crescimento da produção industrial brasileira ao longo dos últimos 20 anos, procurando contextualizar o atual quadro de estagnação dentro de uma perspectiva de longo prazo. Procura também inserir o desempenho industrial dentro do cenário internacional, tanto das transformações de natureza locacional, que se vêm apresentando desde os anos 70 do século passado, como da crise econômica mundial, iniciada em 2007. Por fim, é feita uma análise de alguns problemas de natureza doméstica que têm afetado o desempenho do setor, bem como de algumas questões de política econômica a serem enfrentadas, no sentido de promover a retomada do crescimento da produção industrial brasileira.

Palavras-chave: produção industrial; economia brasileira; economia mundial.

Abstract

This paper aims to analyze the growth of the Brazilian industrial production in the last twenty years, trying to contextualize the present stagnation scenario in a long-run framework. In addition, it tries to place the industrial performance in the international scene both in terms of the transformations of locational nature that have been developing since the 1970's and also in relation to the world economic crisis that began in 2007. Finally, we analyze some domestic problems which have affected the performance of the manufacturing sector and some issues of economic policy which must be faced in a way to promote the resumption of the growth of the Brazilian industrial production.

Keywords: industrial production; Brazilian economy; world economy.

Introdução

A inserção da indústria brasileira no cenário internacional tem sido objeto de acirrados debates entre analistas, desde o último decênio do século XX. Após um intensivo e diversificado processo de industrialização que se estendeu até o início da década de 80 e os posteriores anos de crise e instabilidade inflacionária, que se prolongaram até 1994, a fragilidade do crescimento e da competitividade industrial tornou-se um dos principais elementos do debate econômico. Com a crise econômica mundial que iniciou em 2007-08, o fraco desempenho da indústria de transformação (IT) brasileira fez aumentar as preocupações de importantes setores, que passaram a perder espaço tanto no mercado internacional como no doméstico. Em 2014, ainda em meio a uma instabilidade da economia mundial, a indústria de transformação viu o seu desempenho apresentar uma piora ainda mais significativa, com uma queda de 4,3% na sua produção física. Tal desempenho colocou mais combustível nas preocupações dos setores empresariais, dos acadêmicos e do Governo com os rumos da indústria nacional. De fato, o desempenho de 2014 representa a continuidade da estagnação da produção industrial que teve início em

* Artigo recebido em 10 abr. 2015.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

** E-mail: contri@fee.tche.br

2008. Tal fato fica mais evidente quando se observa que, entre 2003 e 2008, a produção física da indústria brasileira havia crescido 24,3%, enquanto, nos cinco anos que se seguiram, essa taxa caiu para 2,9%.

Por outro lado, também é verdade que o parque industrial brasileiro é bastante diversificado, estando presentes praticamente todos os segmentos da atividade industrial no território nacional. Se a participação da indústria brasileira no comércio internacional é baixa, apesar do intenso processo de industrialização vivenciado até o início dos anos 80, também é verdade que o fato de o Brasil estar entre as 10 maiores economias do mundo se deve, essencialmente, à sua produção manufatureira.

A conjugação dos elementos apresentados até aqui trouxe para o centro do debate o processo de desindustrialização da economia brasileira e a necessidade de o País reingressar num “processo de industrialização” e de modernização de seu parque industrial. Desde o início do século XIX, a indústria tem-se constituído no principal setor responsável pela dinâmica de crescimento das economias capitalistas avançadas, bem como na principal responsável pelo poder das nações. Assim, processos de desindustrialização acabam impedindo a implementação de qualquer projeto de desenvolvimento nacional.

A possibilidade de reversão desse quadro fica ainda mais comprometida neste início da segunda gestão da Presidente Dilma, a qual se inicia com perspectivas pouco favoráveis para a retomada do crescimento da economia brasileira. A escolha da nova equipe econômica e a ênfase na necessidade de um ajuste fiscal, num cenário de baixo crescimento mundial, inflação crescente e grande volatilidade na taxa de câmbio, sinalizam, na melhor das hipóteses, um baixo crescimento econômico nos próximos dois anos.

A partir dessa perspectiva, o objetivo do presente artigo é o de fazer uma análise de algumas evidências empíricas sobre a evolução recente da indústria brasileira, procurando contextualizá-las dentro de uma evolução de mais longo prazo de desenvolvimento do setor, bem como das principais transformações que a organização da atividade industrial vem passando em nível mundial. Para tanto, o foco da análise estará na indústria de transformação, embora seja inevitável, em determinados momentos do texto, estabelecer uma comparação com outros setores da atividade econômica. A hipótese defendida aqui é de que a crise econômica internacional, associada com tendências de localização industrial que já se vinham manifestando desde os anos 1970-80, são os principais responsáveis pelo fraco desempenho da indústria nacional. Tal crise acabou por potencializar alguns desequilíbrios de natureza estrutural da economia brasileira, o que colocou em destaque diversos problemas internos que acabaram contribuindo para a desaceleração do setor manufatureiro nacional e para aumentar a sua fragilidade. Não é objetivo do artigo entrar no debate sobre o ainda impreciso conceito de desindustrialização. No entanto, ao apontar a evolução da indústria nacional nos últimos anos e destacar alguns aspectos referentes às transformações que o setor tem apresentado desde os anos 70, pretende-se contribuir para uma melhor compreensão da dinâmica industrial e apresentar alguns elementos que poderão auxiliar no debate sobre desindustrialização.

Assim, além desta **Introdução**, a segunda seção do artigo faz uma análise dos ciclos pelos quais passaram a indústria e a economia brasileira desde 1990, utilizando-se, para tanto, dos dados da contabilidade nacional. A ênfase, portanto, estará no produto ou valor adicionado industrial. Aqui, procurar-se-á estabelecer uma relação do crescimento industrial com outros setores e com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Na seção seguinte, será feita uma análise da geração de emprego, da produtividade, da folha de pagamento real por trabalhador e da produção setorial a partir dos dados da Pesquisa Industrial Mensal Produção Física (PIM-PF) e da Pesquisa Industrial Mensal Emprego e Salário (PIMES), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na quarta seção, procura-se avaliar o desempenho industrial de outros países, que representam grande parcela da produção mundial, e assinalar algumas transformações na estrutura industrial em nível mundial, que têm determinado as novas localizações das plantas industriais. Posteriormente, serão tecidas algumas considerações sobre os determinantes domésticos do desempenho industrial, ou seja, daqueles desequilíbrios estruturais mencionados anteriormente. Por fim, na última seção, serão feitos alguns apontamentos conclusivos.

Os ciclos de evolução do produto industrial

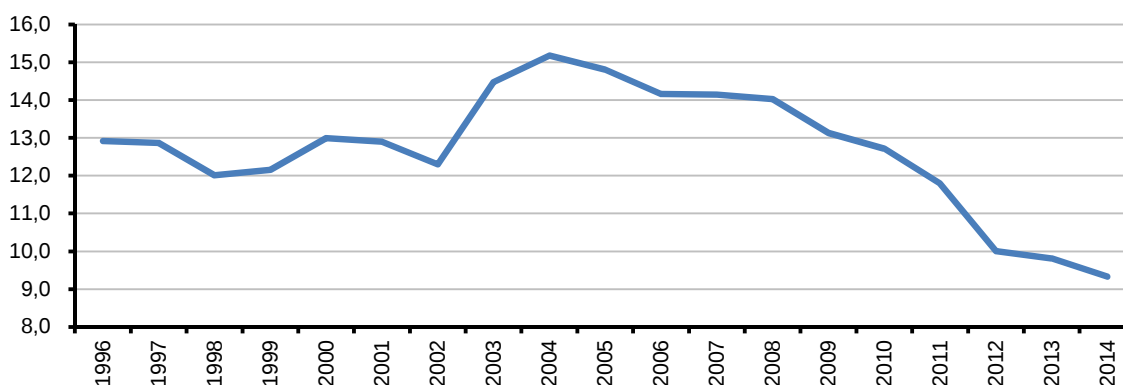
Uma das principais transformações de caráter estrutural pela qual a economia brasileira vem passando nos últimos 10 anos é a acentuada perda de dinamismo da indústria de transformação, a qual vem apresentando uma consistente perda de participação no PIB, ao longo do período (Gráfico 1). Assim, enquanto, em 2004, o valor adicionado pela IT representava 15,2% do PIB; em 2014, esse percentual ficou em 9,3%, o menor já registrado. Essa queda foi ligeiramente compensada pelo crescimento da participação da indústria extrativa mineral, a qual representava 0,7% do PIB em 1996 e passou para 3,4% em 2014. Considerando-se as participações da

construção civil e da produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana, a indústria total¹, verifica-se que a participação total da indústria brasileira no PIB caiu de 22,1% em 1995 para 20,0% em 2014.

A desindustrialização, vista apenas como uma redução da participação da indústria no PIB, é um conceito que pode esconder transformações estruturais importantes dentro de uma economia. Uma vez que a participação no PIB é, em geral, calculada em termos nominais, uma elevação dos preços dos produtos agropecuários ou dos serviços acima dos preços industriais poderia levar àquele resultado. Em um contexto em que muitos dos produtos agropecuários se constituem em *commodities*, que têm seus preços formados no mercado internacional, além de baixas taxas de desemprego, que elevam os preços dos serviços, como tem sido o caso do Brasil nos últimos anos, pode-se esperar uma queda de participação da indústria em termos nominais. Dadas essas ressalvas, o fato é que, tomando-se um período mais longo, observa-se que a IT vem consistentemente apresentando taxas de crescimento do produto real abaixo do crescimento do PIB (Tabela 1). Tal fato, associado à perda de participação, parece evidenciar, se não um processo de desindustrialização, ao menos uma perda da sua importância para o dinamismo da economia brasileira e, conseqüentemente, uma das razões para que o País não retome um novo ciclo duradouro de crescimento.

Gráfico 1

Participação da indústria de transformação no PIB, no Brasil — 1996-2014



FONTE: IBGE (2015).

Tabela 1

Taxa média anual de crescimento do Valor Adicionado Bruto setorial e do PIB, por períodos selecionados, no Brasil — 1992-2014

PERÍODOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA TOTAL	EXTRATIVA MINERAL	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	SERVIÇOS	PIB
1992-2014	3,8	2,4	4,0	1,9	3,0	3,0
1992-2001	4,1	2,0	3,3	1,9	2,5	2,6
2002-2008	4,6	3,7	5,6	3,8	4,0	4,0
2009-2014	2,3	1,6	3,3	-0,2	2,8	2,6

FONTE: IBGE (2015).

NOTA: O PIB, por estar representado a preços de mercado, inclui a variação dos impostos, razão pela qual há uma ligeira divergência entre o total do PIB e o resultado agregado dos setores.

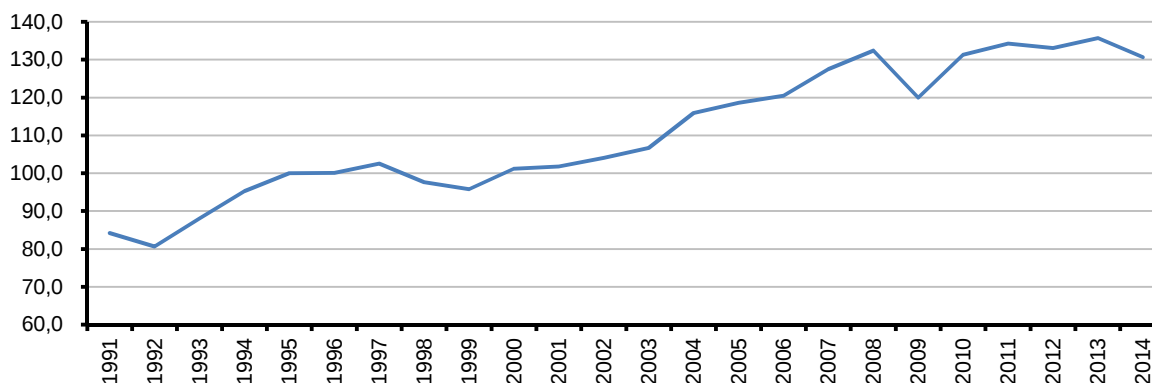
O período que se estende de 1990 a 2001 assistiu a uma série de turbulências na economia brasileira e mundial, que afetaram negativamente o desempenho da indústria instalada no território nacional. Dentre essas turbulências, convém destacar a recessão de 1990-91 e o início do processo de abertura econômica no Governo Collor. Posteriormente, o uso do câmbio como âncora para a inflação, associado com as elevadas taxas de juros reais, dificultaram a continuidade dos investimentos e a competitividade internacional. A segunda metade da década de 90 também foi marcada pela sucessão de crises em diversas economias do mundo (México, Ásia, Rússia), às quais vieram se somar à crise brasileira de 1999 e à argentina em 2001. Em conjunto, tais fatores

¹ A indústria total inclui, além da indústria de transformação e da extrativa mineral, a indústria da construção civil e a produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana. A construção civil apresentou uma perda de apenas um ponto percentual no período 1996-2014, tendo apresentado uma participação média de 5,2%. Essa oscilação negativa deve-se, essencialmente, à perda de participação do setor entre 2000 e 2008, tendência esta que tem sido lentamente revertida a partir de 2009. Já a produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana teve sua participação oscilando em torno de 2,4% do PIB.

criaram enormes dificuldades ao crescimento industrial e, consequentemente, aos investimentos. Assim, embora a indústria tenha apresentado um crescimento significativo entre 1993 e 1995, a partir de então a produção industrial ficou estagnada até 2001. Conforme pode ser visto na Tabela 1, no período 1992-2001, o PIB cresceu à módica taxa média anual de 2,6%, enquanto a indústria de transformação, apenas a 1,9%.

Gráfico 2

Índice do volume do produto da indústria de transformação no Brasil — 1991-2014



FONTE: IBGE (2015).

A partir de 2002, apesar das incertezas do cenário político e da aceleração inflacionária daquele ano, a indústria de transformação entrou numa trajetória de crescimento contínuo que se estendeu até 2008 (Gráfico 2). Movida seja por condições favoráveis no cenário externo, seja pelas condições domésticas (estímulo ao crédito; melhora na distribuição de renda; crescimento real do salário mínimo; programas de transferência de renda; dentre outros), este foi um período em que a economia brasileira logrou alcançar taxas expressivas de crescimento, 4,0% a.a. Esse crescimento parecia sinalizar o início de um novo ciclo de expansão, que havia sido interrompido em 1981. De qualquer forma, mesmo nesse período de prosperidade, a taxa de crescimento da indústria de transformação ficou ligeiramente abaixo do crescimento do PIB. Concomitantemente a isso, foi justamente nesse período de crescimento da produção que a IT iniciou um processo continuado de redução de sua participação no PIB.

A crise econômica mundial acabou por recolocar a economia brasileira numa trajetória de baixas taxas de crescimento e por acentuar as dificuldades da indústria no Brasil. Apesar da abrupta recuperação da produção industrial em 2010, o otimismo criado naquele ano não teve sustentação no desempenho dos anos posteriores. Se, por um lado, o crescimento verificado em 2010 recolocou a produção industrial no mesmo patamar de 2008, por outro, a partir de então a produção passou a oscilar em torno desse nível pré-crise. Em particular, o fraco desempenho de 2014 recolocou o patamar do produto real abaixo do nível de 2008. Ou seja, a análise da evolução do produto industrial demonstra que, em termos tanto reais quanto nominais, a IT brasileira, por mais de 20 anos, vem passando por um processo de perda de dinamismo que se tem caracterizado por crescer a taxas inferiores à do PIB.

Por fim, conforme aparece na Tabela 1, convém destacar que, ao longo dos dois últimos decênios, a IT tem apresentado taxas de crescimento muito abaixo das da agropecuária e da indústria extrativa mineral. Tal fato parece demonstrar o espaço que a economia brasileira encontrou na divisão internacional do trabalho — produtora de *commodities* —, ao invés de se especializar na produção de mercadorias de maior valor agregado.

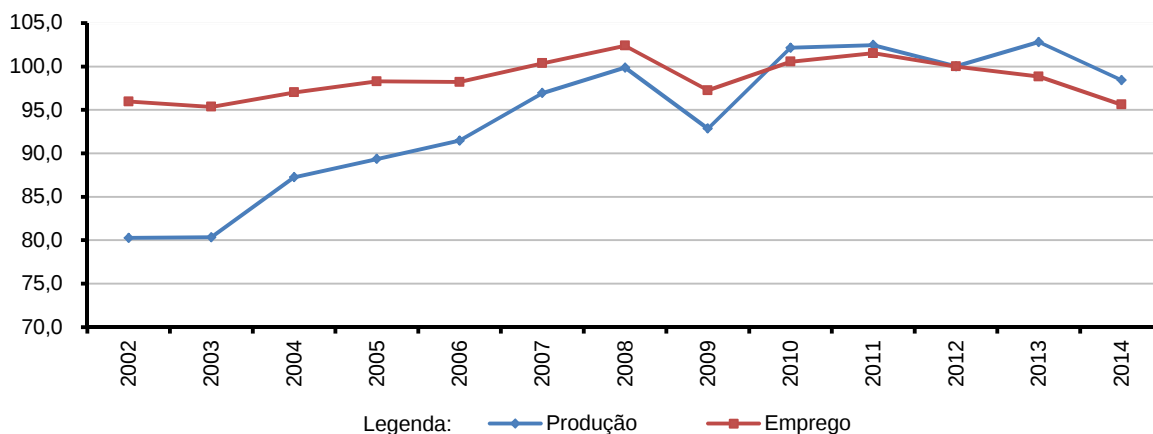
Emprego, produtividade e salários reais na indústria de transformação e produção setorial

Uma análise do comportamento do emprego industrial associado ao da produção física nos períodos pré e pós-crise corroboram a quebra estrutural que ocorreu no comportamento daquelas variáveis com o início da crise. Assim, embora menos acentuado que o crescimento da produção, o emprego na indústria de transformação, entre 2004 e 2008, também vinha numa trajetória de crescimento. No entanto, conforme demonstra a Pesquisa Industrial Mensal Emprego e Salário, do IBGE, a partir de 2009, o emprego passou a apresentar oscilações que,

em seu conjunto, têm anulado os ganhos apresentados no período pré-crise. Mais especificamente, com a queda verificada em 2014, o nível do emprego recuou a um patamar inferior ao de 2002 (Gráfico 3).

Gráfico 3

Índice da produção física e do pessoal ocupado na indústria de transformação, no Brasil — 2002-14



FONTE: IBGE (2015).

Como consequência desses movimentos da produção e do emprego, a produtividade, que vinha crescendo a uma taxa média anual de 2,6% no período 2003-08, teve uma significativa redução (0,9% a.a.) entre 2009 e 2014, sendo que, neste último ano, apresentou uma ligeira queda (Gráfico 4). Conforme pode ser visto ainda no Gráfico 3, a resposta do emprego é sempre mais lenta do que as variações na produção, tanto nos períodos de crescimento quanto nos de crise, o que faz com que a produtividade seja uma variável pró-cíclica. Assim, no curto prazo, o crescimento da produção é o fator determinante do crescimento do emprego e da produtividade. No longo prazo, a produtividade depende da capacidade de investimentos e da inovação tecnológica.

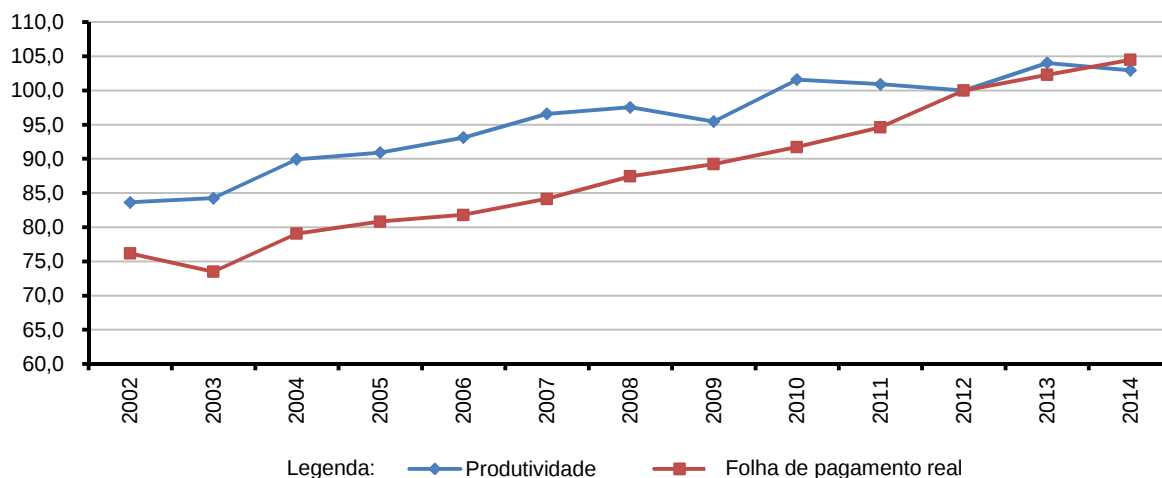
Comportamento diferenciado, no entanto, vem apresentando o montante dispendido pela indústria com a folha de pagamento. Com exceção de 2009, o valor real da folha vem apresentando uma trajetória ascendente. Tal comportamento é resultado do contínuo crescimento do salário real por trabalhador, o qual não sofreu redução mesmo durante os anos mais críticos da crise. Por outro lado, o seu crescimento deveu-se à substancial queda do desemprego verificada ao longo do último decênio e às transformações do mercado de trabalho brasileiro. Até 2010, o seu crescimento não chegava a ser um problema para a indústria, uma vez que era acompanhado por ganhos de produtividade. No entanto, nos anos mais recentes, o crescimento do salário real tem estado acima do aumento da produtividade (Gráfico 4). Esse comportamento dos salários reais associado com a desaceleração no crescimento da produtividade tem sido um importante elemento de pressão sobre os custos empresariais. Consequentemente, o comportamento combinado dessas duas variáveis acaba por impactar diretamente na lucratividade e na competitividade industrial. Os setores com capacidade de repassar o aumento dos custos têm contribuído para manter a inflação em um patamar elevado. Por outro lado, setores mais expostos à concorrência internacional acabam por terem reduzidas suas margens de lucro e, consequentemente, a sua disposição para realizar novos investimentos.

Ao contrário de em muitos países com os quais se procura comparar o desempenho brasileiro, a indústria de transformação nacional apresenta uma estrutura bastante diversificada, estando contempladas no seu interior praticamente todas as atividades industriais. Uma análise em nível setorial ajuda a elucidar o crescimento diferenciado entre essas atividades, bem como o impacto que elas sofreram a partir de 2008.

O crescimento industrial no período 2003-08 afetou, positivamente, praticamente todas as atividades, com exceção de artigos do vestuário e artefatos de couro e calçados, os quais têm sido fortemente impactados pela perda de competitividade e pela forte concorrência chinesa, e também de produtos de madeira. Por outro lado, verificaram-se taxas médias anuais elevadas de crescimento nas atividades de outros equipamentos de transporte; veículos automotores, reboque e carrocerias; máquinas e equipamentos; informática e eletrônicos; e máquinas e materiais elétricos (Gráfico 5). Tais atividades, por possuírem diversos encadeamentos com os demais ramos da indústria, bem como com o setor serviços, apresentam fortes efeitos multiplicadores sobre toda a atividade econômica.

Gráfico 4

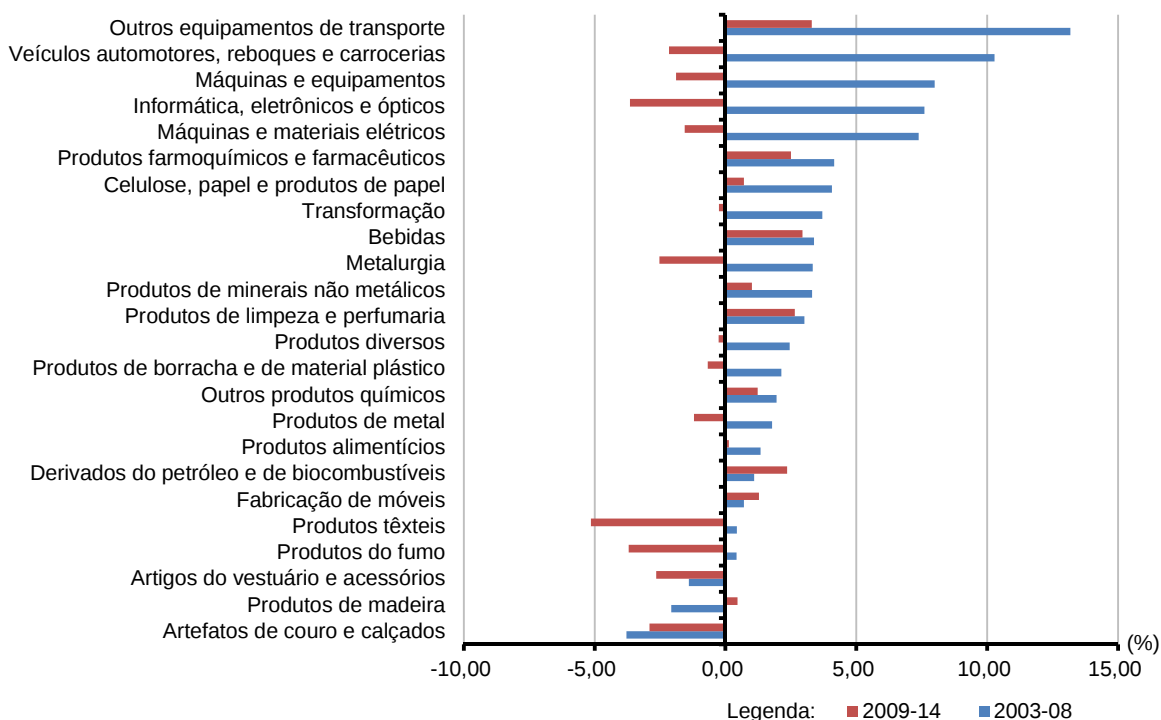
Produtividade e folha de pagamento real por trabalhador, na indústria de transformação, no Brasil — 2002-14



FONTE: IBGE (2015).

Gráfico 5

Taxas médias anuais de crescimento da produção das atividades industriais, por períodos selecionados, no Brasil — 2003-14



FONTE: IBGE (2015).

Esse desempenho setorial foi praticamente todo revertido a partir de 2009. As principais atividades que vinham liderando o crescimento no período anterior passaram a apresentar desempenho negativo. No período pós-crise, coube a algumas poucas atividades vinculadas à indústria química e à produção de petróleo continuarem apresentando taxas positivas de crescimento. Ainda manteve o desempenho positivo a fabricação de outros equipamentos de transporte, a qual engloba a construção de embarcações e a fabricação de aeronaves, ambas vinculadas ao desenvolvimento dos projetos de extração de petróleo do Pré-Sal e aos investimentos na indústria naval.

Os dados mencionados até aqui parecem evidenciar algumas características e consequências dessa recente evolução da indústria brasileira. Em primeiro lugar, a indissociável vinculação do desempenho industrial brasileiro à economia mundial, no que se refere tanto ao impacto da crise econômica como também da concorrência

internacional. Através da análise do cenário internacional a ser realizado na próxima seção, poder-se-á observar que o desempenho industrial brasileiro apresenta um padrão muito similar ao de outras economias que apresentam um parque industrial diversificado.

Esse desempenho diferenciado das atividades industriais, associado com a desaceleração do volume das exportações brasileiras, acaba por impactar o saldo da balança comercial. Isto porque as atividades que têm apresentado maior crescimento são altamente dependentes da importação de peças e matérias-primas. Além disso, o uso da valorização cambial como instrumento de combate à inflação desde 1994, associado à forte concorrência de produtos asiáticos, acaba criando grandes dificuldades para o setor aumentar o seu mercado externo. Esse efeito só não foi mais profundo, no primeiro decênio do século XXI, em função da elevação do preço das *commodities* no mercado internacional. No entanto, tão logo esse fator foi revertido, as consequências se fizeram sentir, com o saldo negativo em 2014.

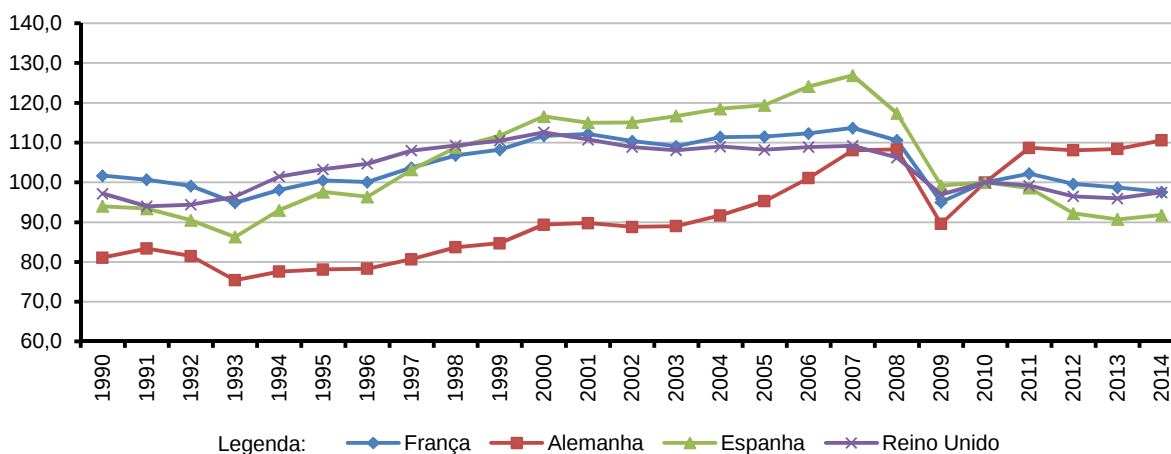
Por fim, se o crescimento do período 2003-08 estava favorecendo uma significativa alteração na estrutura industrial brasileira em direção a atividades com maior intensidade tecnológica, esse processo foi claramente revertido nos últimos seis anos.

O cenário internacional e os novos fatores locacionais da indústria

Qualquer comparação entre os indicadores da produção física da indústria de diferentes países deve ser feita com muita cautela, uma vez que os mesmos ignoram diferenças qualitativas substanciais entre os parques industriais. Apesar disso, pode-se observar que a trajetória da indústria brasileira, descrita anteriormente, está longe de ser atípica no cenário internacional. Quando se analisa a evolução da produção manufatureira de algumas das principais economias mundiais nos últimos 25 anos, constata-se a existência de um padrão muito similar ao brasileiro. Conforme é evidenciado no Gráfico 6, com exceção do Reino Unido, que tem apresentado uma estagnação mais prolongada na sua produção industrial, todos os demais mostraram uma trajetória de crescimento até 2007. A crise de 2001 já parecia estar sinalizando o grau de dificuldade pelo qual estava passando o parque industrial daqueles países, uma vez que uma recuperação mais efetiva só veio a ocorrer em 2004. No entanto, foi com a crise de 2008 que as transformações parecem ter adquirido um caráter irreversível. Assim, por exemplo, observa-se que o nível da produção industrial de Espanha, França e Reino Unido em 2014 situa-se abaixo do nível de 1990. Somente a Alemanha conseguiu recuperar o nível pré-crise, e, mesmo assim, o nível da produção industrial alemã em 2014 foi apenas 2,3% superior ao de 2007.

Gráfico 6

Índice da produção industrial, por países selecionados — 1990-2014



FONTE: OCDE (2015).

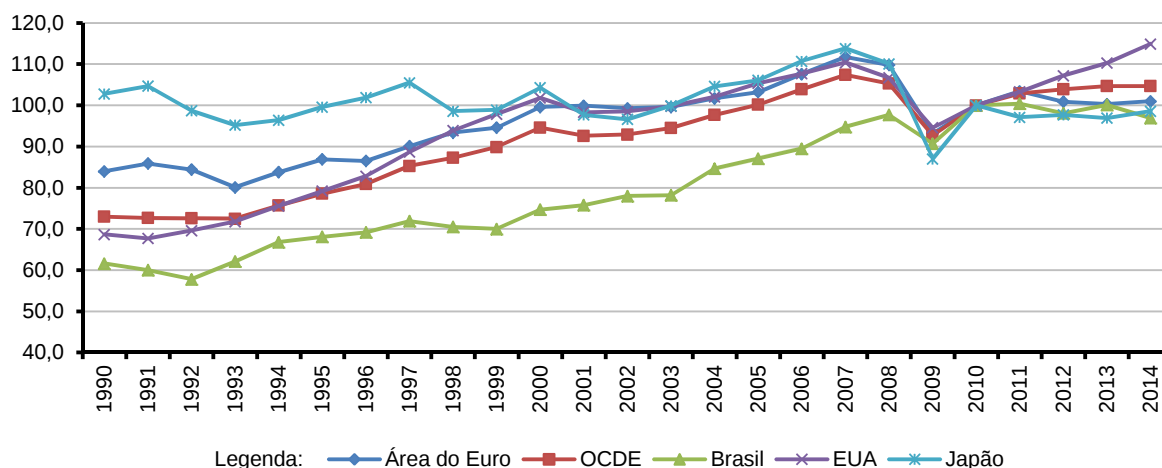
NOTA: O índice de base fixa é o ano de 2010 = 100.

Através do Gráfico 7, pode-se observar que esse padrão pode ser generalizado para toda Zona do Euro, a qual engloba 18 países, bem como para a totalidade dos países da Organização de Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE). Enquanto o primeiro grupo vai terminar 2014 com o seu nível de produção industrial ligeiramente acima do nível de 2000, os países da OCDE, em seu conjunto, chegarão ao mesmo nível de 2007. O Japão é um caso atípico nesse cenário, uma vez que o seu volume de produção tem-se mantido estagnado desde 1990. Uma breve suspensão nessa estagnação ocorreu de 2004 a 2007, mas também foi logo interrompida pela crise econômica mundial. Em 2014, esse país teve o seu volume de produção abaixo do de 1990. O caso dos EUA é ligeiramente diferente dos demais analisados, uma vez que, desde 2010, a produção industrial tem apresentado uma tendência de crescimento. De qualquer forma, foi somente em 2014 que o seu nível de produção industrial superou o de 2007. O caso dos EUA, no entanto, é único no mundo em função da sua posição hegemônica no cenário internacional, pelo poder da sua indústria bélica e da sua moeda, bem como dos enormes estímulos econômicos adotados através da política monetária do Federal Reserve (Fed). Convém destacar ainda que, nesse período pós-2008, o país ianque tem convivido com taxas de juros reais negativas, o que acaba estimulando a atividade econômica, através do aumento seja do consumo, seja dos investimentos. Por fim, através do Gráfico 7, pode-se perceber que o desempenho da indústria brasileira foi muito similar ao dos países analisados.

Gráfico 7

Índice da produção industrial, por regiões seleccionadas — 1990-2014



FONTE: OCDE (2015).

NOTA: O índice de base fixa é o ano de 2010 = 100.

Assim, embora as regiões em questão possuam parques industriais muito desiguais em termos de tamanho, nível tecnológico e atividades que as compõem, a análise dos Gráficos 6 e 7 evidencia dois aspectos, um de ordem quantitativa, outro de natureza qualitativa. Em primeiro lugar, a crise que se alastrou a partir de 2008, cuja origem já parece remontar a 2001, afetou todos os países. Para alguns deles, a queda na produção não só foi muito acentuada, como não tem mostrado sinais de recuperação sete anos após o início da crise. Dentre os países analisados, apenas EUA e Alemanha conseguiram apresentar uma tímida recuperação.

Do ponto de vista qualitativo, é importante destacar que uma compreensão desses movimentos da produção industrial não pode ser obtida sem um entendimento das transformações que se iniciaram nas décadas de 70 e 80 do século passado e que continuam operando no funcionamento e na organização do segmento industrial em nível mundial. A partir dos anos 70, a redução nos ganhos de produtividade das indústrias, associada à desaceleração do crescimento econômico do pós-guerra, ao retorno da inflação nas economias avançadas e ao surgimento de novas tecnologias fizeram com que as empresas buscassem substituir os ganhos de escala pelos de escopo. Deve-se adicionar àqueles fatores a redução da importância do custo de transporte e, conseqüentemente, da proximidade do grande mercado consumidor, associado com a operação no nível de multiplantas. Com isso, as empresas mais avançadas tecnologicamente e líderes nos seus setores iniciaram um processo de redução das escalas de produção, associadas com subcontratações e terceirizações, o que implicou em uma alteração do seu padrão locacional (Harvey, 1992).

A atual lógica da localização industrial segue a busca do ganho financeiro, seja através da redução do custo do trabalho, seja através da associação com o estado, beneficiando-se de subsídios, isenções, crédito e até mesmo de infraestrutura. Assim, as grandes empresas passam a buscar regiões onde sejam reduzidos os benefícios trabalhistas e o controle sobre as condições de trabalho, ou ainda, onde o estado possa dar garantias

de lucratividade. Nesse contexto, a inserção da China no mercado mundial, a partir do anos 90, com sua vasta população e com um estado centralizador e em busca da hegemonia mundial, acabou sendo um marco importante na divisão internacional do trabalho

Esse processo acabou dando origem ao que veio a ser denominado cadeias globais de valor, ou seja, a organização da produção dispersa em diversos países, onde as plantas industriais, agora desterritorializadas, contribuem apenas com uma parcela para a elaboração do produto final. Com isso, a constituição de um “polo de crescimento”, que estimule um conjunto de atividades num determinado território, ficou consideravelmente enfraquecida. Assim, o crescimento industrial de um país fica na dependência da instalação de plantas que produzam um valor agregado elevado e que se insiram nessas cadeias mundiais. A instalação de tais plantas, no entanto, acabam fugindo da capacidade do governo de realizar política industrial. Não é coincidência que um estudo da OCDE, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Banco Mundial (2014) aponte a Alemanha e os EUA como os mais fortes ofertantes de valor adicionado para as demais economias do mundo. Justamente esses dois países, que apresentam melhor desempenho industrial no período pós-crise, conforme já visto. Segundo o referido estudo, tais países coordenam a produção regional e concentram a tomada de decisão, enquanto os países que usam, ao invés de vender, seus valores adicionados estão mais associados ao processo fabril (OCDE; OMC; Banco Mundial, 2014).²

Esse processo de desterritorialização da produção industrial encontrou um catalizador na crise econômica mundial pós 2008. As decisões de investimento, que ficam profundamente abaladas em situações de crise como a que se vem vivenciando, além de reduzirem o montante dos investimentos em nível global, acabaram direcionando boa parte deles para países onde as condições de lucratividade sejam favoráveis.

A contradição presente nesse processo é que o aparato produtivo se fragmenta em um número maior de países, que passam a disputar a instalação de novas plantas. Com isso, a inserção competitiva dos países na economia mundial globalizada faz com que eles dependam desses novos investimentos. Essa necessidade de montantes elevados de investimento na forma de capital fixo e de infraestrutura deixa de estar inserida em um projeto de desenvolvimento nacional, mas, sim, de objetivar competitivamente apenas a sua inserção no comércio internacional. Conforme destaca Oliveira (2006), a lógica da globalização é a de um processo em que a moeda hegemônica, o dólar, aparece como pressuposto e como resultado. Ou seja, as economias submundiais alimentam-se do mercado de oferta de capitais para alavancar o crescimento, e o dólar volta como resultado na forma das exportações. A continuidade, portanto, do crescimento da produção industrial e, por consequência, do produto nacional, passou a depender da forma como o país se insere na economia mundial. E essa inserção depende da sua capacidade de atrair capital estrangeiro, de novos investimentos e da inserção nas cadeias globais de valor. Outro paradoxo desse processo é o fato de que, para ocorrerem os investimentos, faz-se necessária uma forte presença estatal através dos mais diversos incentivos e formas de proteção institucional. No entanto, isso ocorre justamente numa fase em que os estados se encontram com suas finanças debilitadas com o pagamento de elevados serviços das suas dívidas internas. Com a crise de 2008, as políticas monetária e fiscal passaram a ter que dar conta de outra grave situação, que foi a de resgate de bancos e empresas falidas ou ainda de estímulos ao crescimento, dificultando ainda mais a execução daqueles incentivos. Ou seja, as grandes corporações buscam os incentivos que os estados já não são mais capazes de dar.

Nesse aspecto, é elucidativa a entrevista concedida pelo empresário brasileiro Carlos Sanchez, o qual, referindo-se à situação da indústria farmacêutica, afirma o seguinte:

As multinacionais, com duas exceções, desativaram a produção no Brasil. Multinacionais não produzem mais no Brasil. As únicas que ainda produzem no país são a Sanofi e a Novartis. [...] Além disso, [as multinacionais] produzem em paraísos fiscais como Porto Rico, Malta ou Irlanda e mandam para o Brasil. Fizeram produção globalizada com três ou quatro plantas no mundo abastecendo, e o Brasil perdeu esse bonde, perdeu a fábrica. E dos produtos de alta complexidade, nenhum é fabricado no Brasil. Todos esses produtos novos, para o tratamento de câncer e outras doenças, estão vindo de fora (Sanchez, 2014, *online*).

Convém destacar da citação que, na medida em que as multinacionais do setor farmacêutico produzem em “três ou quatro plantas no mundo”, não é somente o Brasil que acaba importando tais mercadorias e não foi ele o único país que “perdeu o bonde”, mas a quase totalidade dos países do mundo estão numa situação semelhante.

² “Esses países, que podem ser vistos como transcendendo fronteiras regionais ou considerados para coordenar produções regionais, podem ser concebidos como economias ‘de escritório’ (*headquarter economies*), enquanto aqueles que usam seus valores adicionados, em vez de vendê-los, podem ser assemelhados a economias ‘de fábrica’ (*factory economies*) (tradução nossa)” (OCDE; OMC; Banco Mundial, 2014, p. 13).

No original: “These countries, which can be seen to transcend regional boundaries or which are seen to coordinate regional production can be thought of as “headquarter” economies whereas those that use rather than sell their value-added can be likened to “factory” economies. (OCDE; OMC; Banco Mundial, 2014, p. 13).

Por outro lado, tal característica não é específica do setor farmacêutico, mas de uma tendência que vem afetando praticamente todas as atividades industriais.

Outro empresário brasileiro destaca as dificuldades associadas a esse movimento que vem ocorrendo com a indústria. Segundo ele, “O governo não ouve a indústria e também não tem muito mais indústria para ouvir. Os grandes *players* são multinacionais, e, como é natural, não estão preocupados com os objetivos da estratégia brasileira do desenvolvimento. Nós só fazemos parte da estratégia internacional deles” (Staub, 2014, *online*).

Assim, parece que o fraco desempenho manufatureiro brasileiro é indissociável das transformações mais recentes que têm afetado a economia mundial. O fato de a estagnação da produção industrial ter-se iniciado em 2009 não é mera coincidência. A crise econômica mundial fez com que as exportações brasileiras tivessem uma queda expressiva em termos de volume. Em segundo lugar, não se pode desvincular a queda dos investimentos na economia brasileira de seu comportamento em nível mundial. Uma parcela significativa dos investimentos se deve às grandes corporações, as quais têm seu centro de decisão no exterior. Em conjunto, exportações e investimentos representam cerca de 30% da demanda agregada brasileira.

Dificuldades de natureza doméstica e implicações para a política econômica

Evidentemente, não se pode atribuir a totalidade das determinações da crise industrial brasileira aos fatores externos e à crise econômica que vem se prolongando por mais de seis anos. O Brasil é, reconhecidamente, um país que tem uma economia com diversos problemas de ordem estrutural, os quais acabam comprometendo o seu desempenho macroeconômico. Assim, a retomada da produção e dos investimentos industriais passa também pela administração das políticas monetária, fiscal e cambial. Conforme destaca Kupfer (2015, *online*), “[...] no novo quadro da economia internacional que lentamente vai ganhando forma, não há como escapar da busca de ampliação da competitividade pela via macroeconômica”.

A partir disso, a primeira variável a ser considerada em uma política de retomada da atividade industrial é a taxa de câmbio. Esta última tem sido recorrentemente utilizada como mecanismo de controle inflacionário, e, com isso, a taxa de câmbio real efetiva veio consistentemente caindo por, aproximadamente, 10 anos. Os momentos em que a moeda nacional sofreu uma desvalorização, e que, teoricamente, poderiam favorecer a indústria nacional, foram períodos de crise ou de instabilidade política, como no período 1999-2003 e em 2009. Se, por um lado, é verdade que a simples desvalorização do real não é uma medida suficiente para se atingir a recuperação industrial, o certo é que a indústria brasileira não irá resistir com a continuidade de uma moeda doméstica sobrevalorizada. A política de desvalorização cambial, no entanto, deverá ser gradual e irá, inevitavelmente, causar algum impacto inflacionário.

Assim, não é de surpreender a advertência feita pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) (2014, p. 7), de que “O câmbio não pode ser instrumento de controle inflacionário e deve garantir um nível mínimo de competitividade da economia e de atratividade dos investimentos voltados à exportação.” O controle da inflação deve ser, com certeza, um dos objetivos da política econômica. No entanto, conforme, acertadamente, destaca Belluzzo (2014, *online*), “O que o Brasil não pode é tolerar uma perda de controle da inflação. O câmbio foi usado reiteradamente para controlá-la, e isso tem um custo sobre a manufatura brasileira”.

Ainda no que se refere aos fatores internos, convém destacar a desaceleração no crescimento do consumo das famílias verificado a partir de 2011. Assim, se, no primeiro decênio do século XXI, as políticas de incentivo ao crédito, de transferência de renda e de valorização do salário mínimo foram importantes estímulos ao consumo e, conseqüentemente, à produção industrial, nos últimos três anos tais medidas parecem ter-se esgotado. Por outro lado, a continuidade do crescimento do consumo depende de novos estímulos governamentais, os quais estão extremamente restringidos pela política de aperto fiscal. Além disso, a retomada do crescimento, associado aos baixos níveis de desemprego, implicaria a continuidade da pressão sobre o crescimento salarial e da inflação dos serviços.

Em terceiro lugar, convém enfatizar a importância da política fiscal na indução do crescimento da produção e dos investimentos. Nenhuma análise da situação da indústria nacional desconsidera a necessidade de o Governo realizar investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, ou ainda de promover melhorias na infraestrutura. No entanto, restrições orçamentárias do Governo e pressões por superávits primários acabam por limitar a capacidade de o estado reverter a desaceleração do crescimento através do uso desse instrumento.

Isto leva à quarta variável, que é a taxa de juros. Um país que apresenta uma das mais elevadas taxas de juros reais do mundo não tem como adotar, simultaneamente, uma política de estímulo ao investimento e ao

consumo. Também é falsa a ideia de que se faz necessário aumentar a taxa de juros, para combater a inflação. Isso ficou muito bem explicitado pela conjugação de aumento da taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) ao longo de 2014 e de manutenção da inflação próxima do limite da meta. Além disso, ao estimular o influxo de capital, as taxas de juros elevadas acabam por valorizar a moeda nacional, tendo o efeito justamente contrário daquele necessário para aumentar a inserção externa da indústria brasileira.

Ao longo dos últimos anos, o Governo brasileiro tem lançado mão de um conjunto de medidas que, embora necessárias, não tem conseguido aumentar a inserção externa da indústria brasileira e de recolocá-la numa trajetória de crescimento da produção e da produtividade. Dentre tais políticas, podem-se destacar a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008; e o Plano Brasil Maior (PBM), de 2011. Além dessas, o Governo ainda lançou mão de isenções tributárias provisórias, criou o Programa de Sustentação do Investimento e o Reintegra. Dado o cenário internacional descrito anteriormente, não é de surpreender que tais políticas de curto prazo, apesar de terem um impacto positivo sobre a lucratividade da indústria, têm sido incapazes de promover mudanças estruturais de que necessita a indústria brasileira.

A descrição do cenário apresentada aqui demonstra a complexidade do problema colocado para a indústria nacional e para os responsáveis pela política econômica. Assim, buscar a causa dos baixos investimentos em conceitos vagos, como credibilidade, transparência ou capacidade de comunicação do Governo, pode servir perfeitamente bem para propósitos de natureza política. No entanto, tais explicações revelam uma incompreensão de um movimento mais profundo que tem ocorrido com o sistema capitalista mundial. A política econômica pode e deve buscar soluções setoriais, mas é também fundamental que ela procure equacionar diversos desequilíbrios de natureza macroeconômica.

Conclusão

Ao longo dos últimos 25 anos, a indústria de transformação brasileira tem crescido a taxas inferiores à do PIB, o que parece demonstrar uma perda de dinamismo do setor, a qual não está associada a características de natureza conjuntural, mas, sim, a fatores estruturais, de natureza tanto externa como doméstica. A superação desse quadro não será uma tarefa elementar tanto para os governantes como para os empresários. Mais especificamente, as mudanças nas decisões de localização e da estrutura industrial que vem ocorrendo desde os últimos decênios do século XX parecem colocar estreitos limites a um processo de reindustrialização do Brasil.

Dado os rumos da política econômica do segundo mandato da Presidenta Dilma, parece que, num cenário de curto a médio prazo, nem mesmo um substancial crescimento da produção industrial aparece no horizonte. No longo prazo, os ganhos de competitividade internacional e o retorno do crescimento industrial irão depender muito mais da capacidade de inovação do setor empresarial, de uma política cambial mais favorável à indústria, da redução da taxa de juros e da capacidade do Governo de estimular investimentos privados.

A crise econômica que iniciou em 2007-08 afetou todas as economias mundiais e, em particular, os seus setores industriais. O Brasil não fugiu e nem poderia fugir desse quadro. Assim, se, por um lado, não se devem buscar explicações para o desempenho industrial brasileiro unicamente na crise econômica mundial, por outro, é um grande equívoco limitar-se a buscar suas causas em erros da política econômica.

A aceleração do crescimento econômico brasileiro passa, necessariamente, por uma retomada do crescimento da produção industrial a taxas mais elevadas. Nesse sentido, deve estar entre as prioridades do segundo mandato da Presidenta Dilma a adoção de medidas que, de alguma forma, incentivem a produção, os investimentos e as exportações. No entanto, qualquer política econômica que se proponha a contornar as dificuldades apontadas precisa considerar as alterações pelas quais vem passando o cenário externo, a dinâmica de organização e a lógica de localização industrial, bem como as deficiências de caráter estrutural que estão presentes na economia brasileira.

A superação desse quadro desfavorável ao setor industrial deverá, necessariamente, iniciar por uma retomada do crescimento da produção e, em decorrência disso, da produtividade. A redução no nível do desemprego verificada ao longo dos últimos anos, bem como o crescimento real do salário, são conquistas das quais o País não deve abdicar, sem comprometer os avanços na inclusão social e de redução da pobreza. Nesse sentido, uma política de gradual desvalorização cambial pode contribuir para aumentar a inserção externa da indústria nacional e estimular o aumento da produção. No entanto, em um quadro de baixo crescimento mundial, a retomada do crescimento passa pelo estímulo ao mercado interno. Assim, a melhora na gestão das obras públicas em parceria com o setor privado, já iniciadas com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), teria por efeito

acelerar os investimentos e a produção. O Governo poderá ainda lançar mão de novas medidas de incentivo ao consumo, através de seus programas de transferência. Ao contrário da falsa controvérsia entre crescimento puxado pelo consumo ou pelo investimento, a reativação do primeiro poderia ser um estímulo ao segundo. Por fim, dado o cenário traçado, fica difícil uma recuperação industrial enquanto o País conviver com as taxas de juros reais mais elevadas do mundo.

Esse conjunto de propostas, evidentemente, está na contramão do ideário neoliberal de um estado reduzido e de abertura comercial incondicional. Ao contrário, tais medidas pressupõem um estado com capacidade de intervenções pontuais e indutor do crescimento, com um corpo funcional qualificado. Caso a política econômica continue tendo no seu horizonte apenas o controle inflacionário através da elevação da taxa de juros e o ajuste fiscal, não se pode esperar um futuro promissor para o parque industrial brasileiro.

Referências

BELLUZZO, L. G. Os desafios da indústria brasileira. **Carta Capital**, São Paulo, 6 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/os-desafios-da-industria-brasileira/?autor=13>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BELLUZZO, L. G. Velha matriz está sendo questionada. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3834138/velha-matriz-esta-sendo-questionada>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. G. de. A indústria brasileira e as cadeias globais. **Carta Capital**, São Paulo, v. 18, n. 737, p. 29-29, 27 fev. 2013.

DE CONTI, B. Ao fim e ao cabo, a indústria. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3837984/ao-fim-e-ao-cabo-industria>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Banco de Dados Agregados — Sidra**. 2015. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **A reorientação do desenvolvimento industrial**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/540f7c0f3f431341.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

KUPFER, D. À procura de espaço cambial. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3854808/procura-de-espaco-cambial>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

OLIVEIRA, F. de. As contradições do ão: Globalização, nação, região, metropolização. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 33-60.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **StatExtracts**. 2015. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 6 abr. 2015

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC); BANCO MUNDIAL. **Global value chains: challenges, opportunities, and implications for policy**. Sidney, 19 jul. 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/tad/gvc_report_g20_july_2014.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

SANCHEZ, C. O Segredo do Investimento. **Carta IEDI**, São Paulo, n. 621, 25 abr. 2014. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_621.html>. Acesso em: 15 dez. 2014.

STAUB, E. Entrevista com Eugenio Staub. **Carta IEDI**, São Paulo, n. 654, 12 dez. 2014. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_654.html>. Acesso em: 15 dez. 2014.