

Além do Ajuste: Uma Nota sobre Dilemas e Limitações da Industrialização Brasileira na Segunda Metade dos Anos 80

REGIS BONELLI

Resumo — Este artigo propõe-se a avaliar as perspectivas de médio prazo da economia brasileira, tendo como pano de fundo o esforço de ajustamento implementado de 1981 a 1984. Analisa-se a evolução da economia brasileira no período 1975-84, com especial ênfase no desempenho do setor industrial. As fontes de demanda para o setor industrial neste período foram decompostas em termos de variação da demanda interna, expansão das exportações, e substituição de importações. Em seguida, estuda-se a recuperação observada em 1984, caracterizando-se o caráter atípico do ano em questão. Exercícios de simulação nos quais se procura estimar o impacto das exportações sobre o crescimento da economia brasileira foram também realizados.

A conclusão básica do trabalho é a de que não parece razoável supor que o setor exportador possa vir a se constituir na mola mestra de um crescimento econômi-

co auto-sustentável para o Brasil nos próximos anos. Constata-se, no entanto, que um importante conjunto de modificações estruturais ocorreu em meio ao processo de ajustamento. Quedas nos coeficientes de importação da economia brasileira — em particular, na área de energia e ganhos de competitividade das nossas exportações são aspectos positivos observados e que devem ser levados em conta na definição de uma estratégia de crescimento para o futuro.

Abstract — This paper evaluates the medium run perspectives of the Brazilian economy, against the background of the adjustment effort of the 1981-84 period. The evolution of the Brazilian economy from 1975 to 1984 is analyzed with special attention being given to the performance of the industrial sector during these years. Accordingly, the sources of demand growth are identified in terms of domestic demand expansion, export expansion and import substitution, respectively. The 1984 recovery is analyzed and

O autor pertence ao Instituto de Pesquisas do IPEA

LIMITAÇÕES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

the atypical economic conditions of this year are specified. Simulations of the growth impact of Brazilian exports are then developed.

The basic conclusion of this work is that exports alone will not be able to provide a source for sustained growth in the next years. It is worth mentioning, however, that major structural changes have taken place in the Brazilian Economy amidst adjustment efforts of the last years. Lower import needs — particularly, in the energy field — and the growing competitiveness of Brazilian exports are positive aspects observed and which should be taken into account for the definition of a growth strategy for the future.

Introdução

Passados quatro anos em que a economia brasileira atravessou um processo de ajuste particularmente severo, tornou-se clara a necessidade de pensar em uma nova estratégia de crescimento. Esta fase de ajuste, como se sabe, baseou-se no realinhamento de preços relativos e na adoção de políticas de dispêndio envolvendo tanto uma contração sem precedentes do *quantum* importado quanto uma redução dos gastos governamentais em consumo e investimento: estima-se que o *quantum* de importações, exclusive trigo e petróleo, tenha caído quase 50% entre 1980 a 1984, ao passo que a queda na formação bruta de capital fixo tenha alcançado 32% no mesmo período⁽¹⁾. O objetivo do ajuste era o de possibilitar a geração de saldos comerciais suficientemente elevados para permitir o pagamento da conta de juros sobre a volumosa dívida externa acumulada nos anos 70.

A raiz do problema da dívida, como se sabe, está na crescente inserção do Bra-

sil em um mercado internacional de capitais cuja modalidade de funcionamento nos anos 70 foi, dada a sua acelerada expansão, e termos de empréstimos, peculiar: tanto o volume de recursos disponíveis como o fato de que em média as taxas de juros em termos reais eram baixas, difundiram a crença de que havia terminado a secularmente crônica escassez de recursos financeiros para os países do terceiro mundo e, particularmente, para o Brasil. No entanto, a virtual paralisação dos empréstimos voluntários por parte dos bancos comerciais a partir do segundo semestre de 1982 forçou a continuação do ajuste "voluntário" que se processava desde o final de 1980 em uma tentativa de recuperar a credibilidade junto à comunidade financeira internacional.

O saldo desta fase registra, por um lado, níveis do produto agregado da mesma ordem de grandeza em 1980 e 1984, segundo as Contas Nacionais — o que representa uma queda acumulada de cerca de 10% em termos *per capita* no quadriênio: por outro lado, e em relação ao setor externo, registrou-se em 1984 um superávit comercial nunca antes alcançado, da ordem de 13 bilhões de dólares.

O relativo desafogo nas contas cambiais parece indicar que o ajuste foi feito e a economia brasileira poderia retornar à sua trajetória de crescimento de longo prazo, interrompida desde 1980. No entanto, os recentes impasses envolvendo as negociações com a dívida externa indicam que a economia continuará a médio prazo operando sob uma restrição de recursos — embora, talvez, não tão forte quanto no passado recente — tanto externa quanto interna, de modo a gerar saldos comerciais que permitam o pagamento de pelo menos uma parcela da conta de juros⁽²⁾. Isto implica aceitar que o endividamento externo continuará a ser o problema econô-

(1) A taxa de investimento caiu de 26,3% para 18,0% no período, quando medida a preços de 1970 — o que compromete as perspectivas de crescimento.

(2) Supõe-se que o esquema de empréstimos voluntários por parte dos bancos comerciais não será retomado a médio prazo.

mico e político dominante, o qual tenderá a determinar o desempenho da economia brasileira no restante dos anos 80.

No entanto, já em 1984 observou-se o que pode vir a ser o início de uma recuperação, tendo o PIB crescido a 4,5% no ano. Este resultado deveu-se a dois fatores principais. Em primeiro lugar, uma forte expansão da produção das lavouras (+9,5%)(3), que elevou a produção da Agropecuária em 4,2% e reverteu o resultado de um ano particularmente ruim como foi 1983. Em segundo lugar, e mais importante — dada a sua ponderação na construção do indicador do PIB — um crescimento de 6,0% do produto real da Indústria de Transformação. Na raiz deste resultado em boa medida inesperado destaca-se o crescimento das exportações de manufaturados, cujo *quantum* expandiu-se em 24% em 1984, impulsionado pelas importações dos EUA.

É precisamente a continuidade desta recuperação que deve ser analisada. Em particular — dado que o movimento da economia reflete basicamente o do setor industrial — torna-se necessário analisar as perspectivas de crescimento da Indústria ou, em outras palavras, o que se pode (ou não) esperar desse setor como contribuição ao crescimento agregado. Nesse sentido, o objetivo desta nota é o de prover uma avaliação inicial das limitações ao crescimento industrial no futuro próximo(4). O restante do texto está organizado da seguinte forma. Em primeiro lugar descreve-se em linhas gerais a evolução do desempenho da indústria na última década, privilegiando-se na análise a Indústria de Transformação. Em segundo lugar analisam-se as fontes de variação da produção

segundo principais setores através de um exercício de decomposição. Em terceiro, faz-se menção à recuperação de 1984 e perspectivas quanto à sua sustentação. Por fim, destacam-se algumas características estruturais do crescimento industrial que limitam o papel desse setor no processo de desenvolvimento.

1. Economia e Indústria: Desaceleração do Crescimento e Recessão

A economia brasileira atravessou, após a primeira crise do petróleo, dois períodos de desempenhos marcadamente distintos: 1975-80 e 1981-84. O primeiro caracteriza-se por desaceleração e variabilidade da taxa agregada de crescimento em relação aos anos de *boom* 1968-74, sendo a diferença de desempenho explicada por: perda de dinamismo do setor industrial; efeitos da crise do petróleo sobre o balanço de pagamentos juntamente com o grande aumento nos preços de outras matérias-primas importadas; e recessão da economia mundial em meados dos anos 70.

A segunda crise do petróleo e a grande elevação nos juros externos reais a partir de 1979 colocaram um novo conjunto de dificuldades, inaugurando-se no início dos anos 80 um período caracterizado por recessão da atividade econômica e desemprego. A tabela a seguir resume alguns indicadores, sugerindo que o desempenho agregado reflete basicamente o do setor industrial.

Ao final do período de auge do ciclo anterior de crescimento (1968-74), a economia (e especialmente a indústria) brasileira apresentava problemas de três ordens que dificultavam a continuidade desse crescimento: desequilíbrios setoriais nos níveis de capacidade instalada na indústria, tendência ao desequilíbrio da balança comercial, e reaceleração da inflação. Os desequilíbrios setoriais de capacidade de produção manifestavam-se no superdimensionamento da capacidade instalada nos se-

(3) A produção animal e de derivados, no entanto, decresceu 8,6% no ano.

(4) O texto reúne resultados e análises de trabalhos, em co-autoria com José Claudio Ferreira da Silva, Claudio M. Considera, Wilson Suzigan e Elena Landau, desenvolvidos no âmbito do INPES.

TABELA 1

PRODUÇÃO REAL DA ECONOMIA BRASILEIRA:
TOTAL E SEGUNDO PRINCIPAIS SETORES
(taxas médias anuais de crescimento,
em percentagem, períodos selecionados)

Setor	Período				
	1968-74	1975-80	1981-83	média 1968-83	1984
PIB	10,9	6,5	-1,3	6,2	4,5
PIB <i>per capita</i>	8,1	4,0	-3,7	3,7	2,1
Agricultura	5,1	4,6	2,0	4,0	4,2
Indústria	12,3	7,3	-4,0	7,2	5,9
– Extr. Mineral	11,7	4,6	7,0	8,1	27,3
– Transformação	12,6	6,8	-4,2	7,1	6,0
– Construção	11,1	8,1	-6,6	6,5	1,8
Comércio	11,4	5,2	-1,8	5,8	3,0

Fonte: Contas Nacionais do Brasil, IBRE/FGV.

tores produtores de bens duráveis de consumo (que haviam liderado o crescimento no período de auge) e outros (como Têxtil, por exemplo), ao passo que os setores produtores de bens intermediários e de capital, cujas importações eram favorecidas, estavam em atraso. Esse atraso implicava elevada dependência do investimento e da produção interna em geral, e particularmente industrial, quando à importação de máquinas, equipamentos e bens intermediários. A crescente demanda por essas importações gerava uma tendência ao desequilíbrio estrutural da balança comercial. A reaceleração da inflação, por sua vez, decorria de: pressão da demanda sobre os produtos de setores com capacidade de produção insuficiente; transmissão à economia doméstica, via importações e exportações, do recrudescimento da inflação mundial, alimentada pelo superaquecimento do comércio internacional e consequente escassez de matérias-primas básicas, e problemas de abastecimento interno de alimentos em virtude do fraco desem-

penho da produção agrícola para o mercado interno. Além disso, já se manifestava uma retração na demanda de bens duráveis e não-duráveis de consumo, decorrente não só do reajuste dos salários por baixo da inflação em 1973-74, e de um certo esgotamento da capacidade de endividamento dos assalariados, como também de uma característica do modelo de crescimento então seguido: a concentração da renda.

A partir do choque do petróleo, em fins de 1973, esses problemas se agravaram. Além da tendência anterior ao desequilíbrio estrutural da balança comercial, o aumento nos preços do petróleo, concomitantemente aos elevados preços das matérias-primas no mercado internacional, elevaram substancialmente os gastos com importações. Ao mesmo tempo, a conjuntura internacional recessiva que se seguiu prejudicou o desempenho das exportações. O hiato de recursos reais que resultou foi financiado, como se sabe, pelo

aumento do endividamento externo, facilitado pela elevada liquidez internacional (reciclagem dos petrodólares). A inflação interna subiu para um patamar superior, acomodando os problemas do setor externo, bem como refletindo os exacerbados problemas internos anteriormente mencionados.

A reação da política econômica interna aos problemas de desequilíbrio do setor externo e aceleração da inflação no restante da década de 70 é conhecida, e consistiu na aplicação de políticas apenas moderadamente contencionistas desde 1974 até meados de 1979, com breve interregno expansionista entre o segundo semestre de 1975 e o primeiro semestre de 1976. Estas políticas consistiram basicamente na implementação de medidas de controle da inflação (controle da oferta de moeda, das taxas de juros, e dos gastos governamentais) e de controle do desequilíbrio do setor externo, particularmente um rigoroso controle das importações não-petróleo.

O principal resultado foi a redução do ritmo de expansão do PIB e do produto industrial a partir de 1975. As taxas médias anuais de crescimento caíram a pouco mais da metade daquelas observadas no período 1968-74. Enquanto isso, a inflação se estabilizou num patamar próximo dos 40%. A produção e o investimento industrial só não tiveram seu ritmo de crescimento ainda mais reduzido graças à manutenção da demanda por bens não-duráveis de consumo, caracteristicamente pouco elásticos em relação à renda e provavelmente impulsionados pelo maior dinamismo em termos de produção e emprego de setores como construção civil e serviços industriais de utilidade pública, e também graças à implementação, no âmbito do II PND, de um programa de investimentos públicos e privados para internalização da oferta (e, em alguns casos, expansão das exportações) de insumos básicos e bens de capital. Por outro lado,

deve-se mencionar também um componente autônomo da desaceleração do crescimento industrial, que foi a redução dos investimentos privados nos setores que haviam ampliado demasiadamente sua capacidade de produção no período de auge do crescimento. Foi também importante o corte dos gastos públicos, atrasando grandes projetos governamentais que estavam em andamento.

Em meados de 1979 as taxas de inflação voltaram a se acelerar, pressionadas pelo fraco desempenho da produção agrícola para o mercado interno e quebra de safra agrícola em geral, e pela pressão da demanda sobre a capacidade instalada da indústria, já quase plenamente utilizada⁽⁵⁾. Acentuava-se também a tendência ao desequilíbrio do setor externo, devido principalmente ao aumento da conta-petróleo, cujo consumo continuava crescente e cujos preços mundiais já começavam a escalada que marcaria o segundo choque do petróleo, e também devido à elevação das taxas de juros internacionais. Esboçou-se então uma política contracionista que, no entanto, foi abandonada em fins de 1979 em favor de uma política abertamente expansionista. Esta procurou: promover a maior utilização da capacidade instalada, supostamente ociosa, como forma de reduzir as pressões inflacionárias; eliminar ou reduzir o déficit comercial através de uma maxidesvalorização cambial e aumentar a oferta de crédito à indústria e à agricultura, principalmente às atividades ligadas ao programa energético então definido, à produção para exportação, e à produção de alimentos básicos para o mercado interno. Ao mesmo tempo, no entanto, a política econômica prefixou a correção monetária e cambial para o ano de 1980 abaixo da inflação esperada, e adotou políticas mais rígidas de con-

(5) Embora tivessem sido realizados substanciais investimentos na ampliação da capacidade de produção (sobretudo insumos básicos e bens de capital), muitos desses investimentos eram de longa maturação, e estavam por concluir.

LIMITAÇÕES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

trole de preços, taxas de juros e oferta de moeda. Foi também sancionada a lei que estabelecia a semestralidade dos reajustes salariais.

Os resultados consubstanciaram-se numa reaceleração das taxas de crescimento do PIB e do produto industrial em 1980. No entanto, a inflação pulou para um patamar superior aos 100%, ao mesmo tempo em que o desequilíbrio externo foi agravado por: maiores necessidades de importação; novo aumento nos preços do petróleo; elevação das taxas de juros internas e internacionais, e forte deterioração das relações de troca da economia brasileira.

Essa política econômica expansionista teve de ser abandonada em fins de 1980. Foram então implementadas medidas contracionistas que, reconhecendo na crise do balanço de pagamentos — e não no processo inflacionário — o principal fator limitativo do crescimento industrial, procuravam contrair o nível de atividades a fim de que, ampliando-se os excedentes exportáveis, se pudesse expandir a curto prazo o saldo da balança comercial. Isso foi conseguido, ao longo do triênio 1981-83, e continuado em 1984, por dois instrumentos principais: contenção e redução do gasto público em consumo e investimento, e contração monetária. A contração da liquidez na economia iniciou-se ainda no segundo semestre de 1980, e prosseguiu até meados de 1984. O aperto monetário inicial foi extremamente severo, e pode ser ilustrado pelo fato de que a oferta de moeda em termos reais foi reduzida em cerca de 30% entre maio de 1980 e maio de 1981 (o que deve ter contribuído para a elevação dos juros no período). Os resultados quanto à produção industrial se fazem sentir na desaceleração já no final de 1980. A taxa de crescimento acumulada em doze meses da produção da Indústria de Transformação, que era de 9% ao final do ano de 1980, chega a -14% em fevereiro de 1982. Segue-se uma eleva-

ção até o início de 1983, mas ao final desse ano a taxa situava-se em -10%.

A perda de dinamismo do setor industrial, como seria de se esperar, atingiu de forma diferenciada as diversas indústrias. Isso é particularmente válido para o período de recessão, 1981-83. Nota-se (tabela 2) que a Indústria de Construção, por exemplo, foi menos atingida pela desaceleração do crescimento em 1975-80, quando manteve um apreciável dinamismo, mas foi a mais fortemente atingida pela recessão de 1981-83. Por outro lado, a Indústria Extrativa Mineral foi mais severamente atingida no período de desaceleração, enquanto que no período recessivo 1981-83 (e até 1984), apresentou significativas taxas de crescimento devido à expansão da produção de petróleo, das exportações de produtos minerais, e da demanda induzida pela produção da Metalurgia (esta, impulsionada pelas exportações).

Quanto à Indústria de Transformação, nota-se que seu crescimento no período de *boom* econômico, 1968-75, foi liderado pelos bens duráveis de consumo, cuja taxa média de crescimento alcançou a impressionante marca de 22,5% ao ano, seguindo-se os bens de capital com 18,3% anuais. Mesmo para os bens não-duráveis de consumo — cuja elasticidade da demanda é sabidamente inferior à dos demais grupos — o desempenho nesse período foi apreciável: 8,8% anuais, bem acima de sua média histórica. A desaceleração observada de 1975 a 1980 atingiu todas as categorias, mas foi particularmente severa em relação aos bens de consumo duráveis e aos bens de capital. Nestes grupos as taxas de crescimento foram cerca de duas vezes e meia e quatro vezes e meia, respectivamente, menores do que havia sido observado em 1968-74. No caso dos duráveis de consumo, isto se deve à elevação das taxas de juros, a uma certa saturação do mercado (especialmente ao final do período) e às elevadas elasticidades preço e renda da demanda para este grupo de

TABELA 2

PRODUTO REAL DA INDÚSTRIA: TAXAS MÉDIAS
ANUAIS DE CRESCIMENTO SEGUNDO PERÍODOS SELECIONADOS
(em percentagem)

Indústria	Período Selecionado				
	1968-74	1975-80	1981-83	1968-83 Média	1984
Indústria Geral	12,3	7,3	-4,0	7,2	5,9
Extrativa Mineral	11,7	4,6	7,0	8,1	27,3
Transformação	12,6	6,8	-6,0	7,1	6,0
– Bens Intermediários	13,3	8,5	-4,5	8,0	9,9
– Bens de Capital	18,3	4,2	-17,0	5,6	12,8
– Bens Duráveis de Consumo	22,5	8,7	-8,1	11,3	-4,5
– Bens Não-Duráveis de Consumo	8,8	4,5	-1,3	5,2	1,2
Construção	11,1	8,1	-6,6	6,5	1,8
Serv. Ind. de Utilidade Pública	12,0	12,0	5,8	10,8	12,2

Nota: Os dados utilizados para calcular a taxa média de crescimento da Indústria de Transformação no período 1981-83 são os dos Indicadores Conjunturais do IBGE que, como se sabe, diferem das Contas Nacionais no ano de 1981.

Fontes: Contas Nacionais do Brasil, IBRE/FGV, e FUNDAÇÃO IBGE, Indicadores Conjunturais da Indústria (indicador de base fixa).

bens. No caso dos bens de capital é interessante notar que a desaceleração do crescimento no período 1975-80 ocorreu apesar dos grandes projetos governamentais do período 1974-79 e em meio ao programa oficial de "substituição de importações" — ou criação de capacidade de produção — desses bens deslançado no mesmo período. A razão pela qual a taxa de crescimento industrial agregada não caiu na mesma proporção da dos grupos de produtos acima assinalados está relacionada às menores quedas dos bens intermediários e de bens não-duráveis de consumo.

No entanto, parte do crescimento alcançado em 1975-80 perdeu-se no triênio 1981-83 — se não enquanto capacidade produtiva, pelo menos enquanto fluxo de produção. Na Indústria de Transformação

as quedas foram generalizadas, mas o sub-setor produtor de bens de capital foi o mais atingido, tendo a produção caído de 43% no triênio⁽⁶⁾. Como seria de se esperar, as diferenças de desempenho dos diversos segmentos e gêneros industriais ao longo da recessão provocaram sensíveis modificações na estrutura de produção da indústria brasileira, um fenômeno ainda por ser analisado mais cuidadosamente. Aqui, para nossos propósitos, importa assinalar que o legado daquele período consiste de: pronunciados desbalanceamentos setoriais na utilização da capacidade — o que implica a impossibilidade de repetir a experiência da primeira fase do *boom*

(6) O que reflete a queda nos níveis de investimento. É oportuno assinalar que as importações de bens de capital reduziram-se em 54% no triênio, em termos reais. Em 1984 cairiam mais 16%.

LIMITAÇÕES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

1968-74, apesar da capacidade ociosa média da indústria atualmente ser semelhante à do início daquele período; atraso tecnológico, em boa medida resultado das dificuldades para importação do equipamento, que implicou adiamento ou abandono de programas de modernização e capacitação tecnológica; e mudanças no padrão de concentração regional da indústria, dada a concentração dos programas de exportação (e do segmento exportador da indústria) na região Centro-Sul do país, bem como dos programas de substituição/conservação de energia.

2. Um Exercício de Decomposição do Crescimento: 1975-1983

A análise que se segue procura identificar as fontes de demanda que determinaram o desempenho da produção industrial nos períodos recentes de desaceleração e recessão do crescimento industrial. Como é de praxe em exercícios desse tipo, são consideradas como fontes de demanda da produção industrial: a variação da demanda interna; a expansão das exportações, e a internalização da oferta ou "substituição de importações"

O exercício utiliza a Matriz de Relações Intersetoriais de 1975, agregada em 24 setores, 16 dos quais referentes às Indústrias Extrativa Mineral e de Transformação. A rigor, duas versões da Matriz foram utilizadas: a primeira é a própria matriz de 1975; a segunda, uma atualização desta para levar em conta importantes alterações nos coeficientes técnicos de alguns setores, particularmente o Extrativo Mineral. O exercício considera separadamente os períodos 1975-80 e 1980-83, estando as estimativas baseadas em valores a preços de 1975.

Como se sabe, no período de auge do crescimento a expansão da demanda interna foi de longe o principal fator determinante do rápido aumento da produção industrial, cabendo à expansão das exportações um papel apenas residual, embora

positivo; enquanto isso, a substituição de importações teve uma contribuição negativa para a expansão da produção industrial⁽⁷⁾, o que certamente se explica pelas facilidades então concedidas às importações de bens de capital e algumas matérias-primas básicas. Nos períodos subsequentes, estes traços gerais sofreram modificações. As tabelas seguintes contêm as informações relevantes.

No período de desaceleração do crescimento (1975-80), embora o comportamento da demanda interna continuasse a ser a principal fonte de variação do produto industrial, sua importância relativa é diminuída em virtude do dinamismo das exportações industriais e da "substituição de importações". Como se pode ver na tabela 3, a substituição de importações nesse período concentrou-se nos gêneros produtores de bens intermediários e bens de capital (Mecânica, Metalúrgica, Mat. Elétrico, Papel e Papelão), fruto do já mencionado programa de substituição de importações dessas categorias de bens no âmbito do II PND. Foram feitos importantes avanços na substituição de importações (ou simplesmente criação de capacidade de produção) de metais não-ferrosos, aço, química básica, celulose, fertilizantes, produtos de borracha, e máquinas e equipamentos de modo geral. É importante notar que a maturação de muitos dos investimentos realizados nessas áreas só ocorreria no período seguinte, de recessão industrial. Quanto à expansão das exportações, por sua vez, foi mais forte nos setores produtores de bens de capital e veículos (Mecânica, Material Elétrico e de

(7) Dados disponíveis sobre fontes de variação do produto industrial no período 1970-74 indicam que o aumento da demanda interna explicou 96,4% do crescimento do produto industrial, enquanto a expansão das exportações contribuiu com 12% e a substituição de importações teve um impacto negativo (fator de contração) de -8,4%. Ver FGV/BANCO MUNDIAL. *Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1983. p. 25.

TABELA 3

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1975-80
(em percentagem)

Gênero de Indústria	Variação da Produção no Período	Fonte de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	34,9	81,4	11,6	7,0
Indústria de Transformação	41,7	77,3	14,4	8,3
Minerais Não-Metálicos	44,8	76,6	20,4	3,0
Metalúrgica	49,9	31,9	27,8	40,2
Mecânica	27,6	1,9	33,2	64,8
Material Elétrico e de Comunicação	66,9	66,2	11,8	22,0
Material de Transporte	33,4	40,4	49,7	9,9
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	23,4	72,3	21,0	6,8
Papel e Papelão	73,1	40,4	43,2	16,4
Borracha	37,2	57,1	30,5	12,3
Química e Plásticos	52,3	65,7	30,5	3,8
Refino de Petróleo	24,3	100,8	32,5	-33,2
Farmacêutica e Perfumaria	30,1	107,4	4,4	-11,8
Têxtil	31,8	82,5	13,5	4,0
Vestuário e Calçados	36,4	98,9	0,2	0,9
Alimentos	27,8	86,0	17,7	-3,7
Bebidas e Fumo	38,8	89,2	5,1	5,7

Fonte e Método: Dados básicos de FIBGE. Indicadores Conjunturais (diversos anos) e Matriz de Relações Intersetoriais (1975, e versão atualizada para 1983 pelo INPES/IPEA), CIEF e CACEX. O método utilizado foi o de Chenery, modificado por Morley & Smith (ver FGV/Banco Mundial, Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil. Rio de Janeiro. Editora da FGV. 1983. Anexo 1. p. 83), com base na matriz de 1975 para os dados de 1975 e 1980, e na matriz de 1975 atualizada até 1983 para os dados de 1983.

Comunicações, Material de Transporte) e bens intermediários (Celulose e Papel, Metalúrgica, Química, Borracha), tendo os setores produtores de bens não-duráveis de consumo, especialmente Têxteis e Alimentos, uma participação menor, porém ainda expressiva, das exportações no crescimento da produção. Para a Indústria de Transformação como um todo, a expansão da demanda interna responde por cer-

ca de 77% do aumento de produção, cabendo ao crescimento das exportações de manufaturados 14% e os restantes 8% à substituição de importações⁽⁸⁾.

(8) A rigor, trata-se de resultado que reflete apenas uma redução no coeficiente de importações na oferta segundo gêneros e não propriamente uma "substituição de importações". O mesmo se aplica ao período seguinte.

TABELA 4

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1980-83
(em percentagem)

Gênero de Indústria	Variação da Produção no Período	Fonte de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	16,1	-63,2	22,4	140,8
Indústria de Transformação	-16,7	-138,0	22,1	15,9
Minerais Não-Metálicos	-23,0	-103,1	-0,9	4,0
Metalúrgica	-19,4	-175,8	47,6	28,2
Mecânica	-39,2	-105,7	4,9	0,8
Material Elétrico e de Comunicação	-25,1	-110,4	-0,1	10,5
Material de Transporte	-34,6	-98,4	-4,6	2,9
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	1,3	-237,6	142,3	195,3
Papel e Papelão	1,3	-964,5	806,3	258,2
Borracha	19,4	-117,8	6,6	11,2
Química e Plásticos	-6,6	-353,1	153,4	99,7
Refino de Petróleo	-1,7	-1.388,0	794,1	493,9
Farmacêutica e Perfumaria	-2,3	-74,3	31,9	-57,6
Têxtil	-19,6	127,5	21,1	6,4
Vestuário e Calçados	-6,6	-166,6	64,8	1,8
Alimentos	9,1	72,2	12,6	15,2
Bebidas e Fumo	-14,2	-147,9	47,2	0,7

Fonte e Método: Idem tabela 3.

No período 1980-83, a forte contração da demanda interna foi o fator determinante da queda da produção industrial (tabela 4). Essa queda só não foi mais acentuada graças ao excelente desempenho das exportações de produtos industrializados e a um novo avanço na "substituição de importações". Os dados da tabela 4 mostram que, ao nível de gêneros de indústria, esta foi importante como fonte de demanda principalmente nas indústrias Extrativa Mineral (principalmente petróleo) e Papel e Papelão (especialmente celulose) cuja produção cresceu no período

e, em menor escala, em outras indústrias tais como: Metalúrgica, Material Elétrico e de Comunicações, Química e outros, todos esses casos em que a produção caiu no período. Quanto à expansão das exportações, foi mais importante no crescimento — ou melhor, na atenuação da queda de produção — das Indústrias Metalúrgica, Papel e Papelão (celulose) Química, Refino de Petróleo, Farmacêutica e Perfumaria, Têxtil e Bebidas e Fumo. Em relação ao total da Indústria de Transformação, observa-se que a expansão das exportações teve uma contribuição positiva

TABELA 5

FONTES DE VARIAÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL, 1975-83
(em porcentagem)

Gênero de Indústria	Variação da Produção no Período	Fonte de Variação da Produção		
		Demanda Interna	Expansão das Exportações	Substituição de Importações
Extrativa Mineral	56,7	26,4	15,6	58,0
Indústria de Transformação	17,9	27,9	45,3	26,8
Minerais Não-Metálicos	11,5	3,0	76,6	20,5
Metalúrgica	20,8	-140,9	128,7	112,2
Mecânica	-22,4	-200,6	50,4	50,2
Material Elétrico e de Comunicação	25,0	8,5	31,3	60,2
Material de Transporte	-12,7	-241,7	114,3	27,4
Madeira, Mobiliário, Couros, Edit., Div.	25,0	52,1	28,8	19,9
Papel e Papelão	75,4	12,0	64,8	23,2
Borracha	10,6	-85,0	123,0	62,0
Química e Plásticos	42,3	-2,2	74,3	27,8
Refino de Petróleo	22,2	-30,2	116,0	14,2
Farmacêutica e Perfumaria	27,1	110,8	8,4	-19,2
Têxtil	5,9	-110,6	165,3	45,3
Vestuário e Calçados	27,4	76,9	21,4	1,7
Alimentos	39,4	82,1	16,2	1,7
Bebidas e Fumo	19,1	31,1	58,3	10,7

Fonte e Método: Idem tabela 3.

(22%), seguida de "substituição de importações" (16%). A contração da demanda interna respondeu pela contribuição (negativa) de 138%.

Por último, a tabela 5 resume os resultados para o período 1975-83 como um todo, cabendo notar que, dada a retração da demanda interna no período recessivo, a contribuição das exportações industriais e da substituição de importações é realçada quando se considera o período 1975-83 como um todo⁽⁹⁾.

(9) Além disso, o fato de que a contribuição de demanda interna é estimada residualmente pode viesar os resultados.

Cabe ainda observar que a vigorosa expansão das exportações, principalmente no período 1980-83 e, como se verá adiante, também em 1984, apóia-se nas relações favoráveis câmbio/salário e câmbio/preços industriais. De fato, a "política cambial agressiva" adotada nesses anos, e particularmente em 1983-84, conjugada à deterioração do salário real imposta pela lei salarial em vigor, provocou um substancial aumento da relação câmbio/salário, principalmente a partir da maxidesvalorização cambial de fevereiro de 1983. Por outro lado, a correção cambial pelo IGP-DI geral provocou também um aumento na relação câmbio/preços indus-

LIMITAÇÕES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

triais, favorecendo a exportação de produtos industrializados.

O resultado talvez mais importante destes exercícios de decomposição — levando-se em devida conta as limitações já apontadas inerentes à interpretação da “substituição de importações” — é o que ressalta o papel das exportações de manufaturados enquanto elemento dinâmico do crescimento industrial em ambos os subperíodos analisados. Essa anotação pode sugerir a adoção de uma estratégia exportadora como força motriz da indústria, ponto ao qual retornaremos mais adiante.

3. A Recuperação da Produção Industrial em 1984: Características e Perspectivas de Sustentação

Em 1984 a produção industrial brasileira reverteu a trajetória declinante observada — embora com flutuações — em 1981/83, revelando uma tendência à recuperação. Esse desempenho positivo foi determinado primordialmente pela excepcional expansão das exportações de produtos industrializados e, secundariamente, pela “substituição de importações”. A demanda interna, por sua vez, embora tivesse atuado como um fator de contração da produção industrial (tal como ocorreu no período 1981-83) teve um papel relevante no crescimento de algumas indústrias, além de haver indicações de uma reversão em sua tendência, como discutido abaixo.

A expansão das exportações de produtos industrializados foi, de fato, o principal fator a impulsionar a recuperação da produção industrial em 1984. Essa expansão das exportações, por sua vez foi em boa medida estimulada por dois fatores principais: a extraordinária expansão da economia norte-americana, principal mercado para as exportações brasileiras de manufaturados, acompanhada de forte elevação das importações dos EUA, e uma evolução extremamente favorável da relação câmbio/salários, como já apontado. Esses são fatores com os quais talvez não

se possa contar no futuro próximo, o que os coloca como problemas que se antepõem à sustentação do crescimento industrial, como se discute adiante.

Quanto à demanda interna, teve pelo menos um componente dinâmico que foi a demanda de tratores, máquinas e implementos agrícolas, caminhões e fertilizantes e outros insumos agrícolas, derivado do excelente desempenho do subsetor lavouras em 1984. Essa demanda pode explicar, pelo menos em parte, o bom desempenho de gêneros como a Mecânica e a Química em 1984. Além disso, reforçam-se os indícios de que começam a se recuperar os setores voltados predominantemente para o mercado interno, notadamente os produtores de bens não-duráveis de consumo, e em menor medida os de bens duráveis de consumo. Os fatores que determinaram esse início de recuperação da demanda interna ainda estão para ser estudados. Contudo, parece seguro que essa recuperação foi influenciada por: uma descompressão da massa salarial, promovida pelas empresas mesmo antes da modificação formal da lei salarial em outubro de 1984; aumento da renda disponível propiciado pelo bônus do Sistema Financeiro da Habitação e pela renegociação das dívidas, e pelas restituições do imposto de renda; e efeitos indiretos da própria expansão das exportações (inclusive agrícolas), da substituição de importações (inclusive insumos energéticos), e do aumento da produção agrícola.

O ponto que se deseja enfatizar a respeito da magnitude da recuperação da produção industrial em 1984 é o de que alguns dos pontos de sustentação do crescimento tendem a perder fôlego no futuro próximo. Como já mencionado, essa recuperação apoiou-se primordialmente na expansão das exportações de produtos industrializados e no excelente desempenho de segmentos do setor agrícola. Esses são fatores excepcionais, que dificilmente serão mantidos no longo prazo. No que respeita à produção agrícola, é razoável

supor que volte à sua tendência histórica de crescimento. Quanto às exportações industriais, porém, o problema é mais complicado. A expansão dessas exportações nos últimos anos, e particularmente em 1984, só foi possível graças ao crescimento das importações norte-americanas, e à disposição do governo norte-americano de carregar pesados e crescentes déficits comerciais, bem como graças ao estímulo representado pela evolução favorável da relação câmbio/salário, particularmente em 1983/84.

É pouco provável que essas condições favoráveis às exportações sejam mantidas. Primeiramente, é possível que o governo americano, renovado o mandato presidencial, adote medidas protecionistas visando a controlar o déficit comercial, afetando assim o desempenho das exportações brasileiras; além disso, a médio prazo o crescimento da economia americana será menor do que o de 1984, implicando uma redução dos níveis de suas importações. Em segundo lugar, dificilmente será viável manter uma relação câmbio/salários tão favorável às exportações. É claro que a política cambial deverá dar continuidade ao sistema de correção cambial de modo a pelo menos acompanhar a evolução dos preços industriais. Porém, é socialmente injustificável, e economicamente inoportuno, manter os níveis salariais resultantes da compressão imposta pela lei salarial vigente até outubro de 1984. Na verdade, a descompressão da massa salarial já se havia iniciado, antes da reforma da lei salarial, com a política das empresas de antecipar reajustes concedendo efetivamente aumentos acima dos percentuais estabelecidos pela lei, tendência que poderá ser acentuada em 1985. Pode-se, portanto, esperar uma piora na relação câmbio/salário relativamente aos níveis que prevaleceram em 1983/84. Finalmente, deve-se acrescentar o efeito da eliminação dos incentivos creditícios em 1985⁽¹⁰⁾.

(10) Por outro lado, uma desvalorização do

Essas considerações levam a crer que o papel das exportações enquanto fonte de crescimento da produção industrial será, no futuro próximo, menos dinâmico do que em 1984. Além disso, deve-se considerar também que, pelo menos no curto prazo, as exportações serão prejudicadas pela recuperação do mercado interno e conseqüente redução do excedente exportável. Sobretudo, o pequeno peso relativo do segmento exportador da indústria não permite que este tenha um poder de alavancagem capaz de transformá-lo no motor do crescimento da indústria (e da economia) brasileira, como se verá. O papel fundamental das exportações industriais, assim, é o de componente estratégico da política industrial/comercial com o objetivo de gerar divisas e contribuir para atenuar a restrição externa ao crescimento. Esta ainda não se pode considerar resolvida, dada a improbabilidade de repetirem-se os excepcionais resultados obtidos pelo setor externo em 1984, a necessidade de maiores importações em função da recuperação do crescimento, e as necessidades prospectivas em termos do serviço da dívida externa.

Entretanto, um outro problema se antepõe à sustentação, pelo menos no curto prazo, do crescimento da produção industrial, seja para exportação ou para o mercado interno. Trata-se da heterogeneidade que hoje se observa nos níveis de utilização da capacidade instalada segundo gêneros ou indústrias: embora o nível médio de ociosidade seja elevado, há uma grande dispersão nos níveis de utilização da capacidade a nível de gêneros e indústrias específicas. Alguns gêneros ou indústrias apresentam níveis de utilização da capacidade muito baixos, como os produtores de materiais de construção (cimento e outros produtos de minerais não-metálicos, produtos de plástico, tintas e solventes,

dólar frente às principais moedas conver-síveis tenderia a aumentar a competitividade das exportações brasileiras nos mercados da Europa e Japão.

LIMITAÇÕES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

estruturas de madeira etc.), os produtores de bens de capital e de bens duráveis de consumo (Mecânica, Material Elétrico e Eletrônico, e Material de Transporte), e os produtores de bens não-duráveis de consumo não-exportadores. Outros, porém, encontram-se próximos da plena utilização de sua capacidade instalada, como é o caso dos gêneros ou indústrias mais voltados para a exportação e/ou produtores de bens intermediários (principalmente siderurgia, metais não-ferrosos, produtos metalúrgicos — especialmente trefilados para construção —, celulose e papel, produtos químicos básicos, produtos farmacêuticos, e têxtil — especialmente tecidos de algodão).

Uma conseqüência dessas disparidades é a de que a retomada do crescimento industrial poderá implicar, no curto prazo: por um lado, a necessidade de aumentar as importações de bens intermediários; por outro, a redução do ritmo de expansão das exportações, ainda mais levando-se em conta a reativação da demanda interna. Há espaço, no entanto, para políticas de curto prazo que promovam a maior utilização da capacidade instalada de indústrias como as de materiais de construção, bens de capital e bens duráveis de consumo. Num horizonte de prazo mais longo, porém, há necessidade de investimentos para criar capacidades de exportação e para eliminar os pontos de estrangulamento para o crescimento da produção industrial — o que, uma vez mais, pode implicar a necessidade de expandir a exportação de matérias-primas e bens de capital.

4. As Exportações como Estratégia e Fonte de Crescimento: Implicações quanto à Produção e ao Emprego Industrial

A consolidação do nível alcançado pelas exportações é fundamental quanto às possibilidades futuras de crescimento econômico. No entanto, a curto e médio pra-

zos o setor exportador ainda parece pequeno para assegurar taxas razoáveis de crescimento econômico. Neste sentido, pequenas reduções de consumo e investimento público e privado podem anular o crescimento industrial derivado de um grande esforço exportador.

O objetivo principal desta seção é o de quantificar os impactos das exportações sobre a produção e o emprego na Indústria. Sendo parte fundamental em qualquer estratégia de crescimento econômico de longo prazo — seja qual for a solução que vier a ser encontrada para o problema da dívida externa do País —, o crescimento das exportações pode ser encarado como um condicionante do desempenho futuro da economia brasileira, no sentido de que seu atingimento terá de ser garantido mesmo em períodos de reduzido crescimento econômico mundial. Assim sendo, a política de estímulos às exportações deverá ser permanentemente dinamizada e atualizada, de modo a garantir a competitividade dos produtos brasileiros no exterior. A mesma prioridade terá de ser perseguida na política de substituição de importações, cujos resultados já começam a aparecer: nesse início da recuperação industrial, as importações, mesmo excluindo o petróleo, crescem a taxas inferiores às esperadas, quando se compara com outras fases de retomada do crescimento, num sinal de que o processo de substituição de insumos importados por domesticamente produzidos está em andamento.

A taxa de crescimento real das exportações no período 1975-83 e sua estrutura em 1975 e 1983 encontram-se na tabela 6. Em termos agregados, as exportações cresceram em média 11,6% ao ano, com perda de participação das exportações agrícolas e de produtos da Extrativa Mineral, cujo crescimento foi de apenas 2,1 e 2,7% anuais em média, respectivamente. As exportações da Indústria de Transformação cresceram anualmente 13,6% em média entre 1975 e 1983 passando de

TABELA 6

TAXA DE CRESCIMENTO NO PERÍODO 1975/83 E
ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
EM 1975 E 1983, A PREÇOS DE 1975
(em percentagem)

Setor e Gênero Industrial	Taxa Média de Crescimento 1975/83	Estruturas das Exportações	
		1975	1983
Agricultura	2,1	16,4	8,0
Extrat. Mineral	2,7	6,6	3,4
Ind. de Transformação	13,6	77,0	88,6
– Min. não-metálicos	9,3	1,8	1,5
– Metalurgia	32,3	3,6	14,0
– Mecânica	15,6	3,5	4,6
– Mat. Elétr. e Comunic.	12,4	3,6	3,8
– Mat. Transporte	12,7	6,6	7,2
– Mad., Mob., Com., Edit. e Div.	11,5	3,0	3,0
– Papel e Papelão	42,1	0,9	6,0
– Borracha	24,5	0,3	0,8
– Química ^(*) e Plásticos	12,4	13,6	14,2
– Deriv. Petróleo	19,4	2,9	5,0
– Perfum. e Farmac.	17,0	0,3	0,4
– Têxtil	10,9	6,3	6,0
– Vestuário	4,8	4,0	2,4
– Alimentos	7,8	24,3	18,1
– Bebidas e Fumo	6,8	2,3	1,6
Total	11,6	100	100

Obs.:(*) Exceto refino de petróleo.

Fontes: IBGE (até 1979) e FUNCEX (1980/1983). Para a Agricultura, *Conjuntura Econômica*.

uma participação de 77 para 88,6% das exportações totais.

Dentre os gêneros da Indústria de Transformação, os de crescimento mais notável foram Papel e Papelão, Metalurgia, Borracha e Derivados de Petróleo, todos com crescimento médio anual na casa dos 20% ou acima dessa taxa. Em termos de participação nas exportações brasileiras, apenas três itens – Alimentos, Química e Plásticos, e Metalurgia – responderam por 46,3% do total em 1983.

O desempenho agregado das exportações de 1975 a 1983 pode ser considerado excelente: a taxa de crescimento média anual de 11,6% do *quantum* exportado perfaz um crescimento acumulado de 140% no período. Porém, a comparação em valores correntes revela um acréscimo de 152% no mesmo período, indicando que os preços médios das exportações brasileiras cresceram apenas 5% num período em que, por exemplo, a inflação acumulada nos Estados Unidos foi da ordem de 70% (preços no atacado).

LIMITAÇÕES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Isso revela um ponto de fragilidade de uma estratégia de crescimento amparada na expansão das exportações: a variabilidade dos preços das exportações pode gerar crescimento da produção interna mais do que proporcional ao crescimento do ingresso de divisas e ao aumento da renda efetivamente internalizada pelo País. Por outro lado, o aumento da quantidade exportada não teria sido tão elevado se não tivesse ocorrido a queda de preços. Além disso, como já mencionado, parte considerável do acréscimo das exportações brasileiras, particularmente nos últimos três anos, deveu-se aos pesados e crescentes déficits comerciais dos EUA.

Embora, como se verá, o nível atual das exportações brasileiras ainda seja pequeno para permitir um crescimento socialmente desejável, essa é uma situação que pode se reverter. Trata-se, a rigor, de um processo de reversão já em andamento e que eventualmente poderá, a prazo mais longo, transformar o setor exportador brasileiro em uma importante fonte de crescimento. Esse processo pode ser quantificado a partir da Matriz de Relações Intersectoriais. Das matrizes de 1975 e 1983 obtiveram-se as participações das exportações de cada setor e gênero industrial no Valor da Produção e na Demanda Final que constam da tabela 7. O cálculo da participação das exportações tanto sobre o Valor da Produção como sobre a Demanda Final se justifica na medida em que setores produtores, principalmente de bens intermediários, poderão ter exportações pequenas quando relacionadas com o Valor da Produção mas elevadas quando comparadas com a Demanda Final. A análise de apenas uma das relações pode, em muitos casos, ser enganosa.

Observa-se na tabela 7 que as exportações agrícolas e da Indústria Extrativa Mineral mantêm uma participação aproximadamente estável em relação ao Valor da Produção e Demanda Final em 1975 e 1983. Mas na Indústria de Transformação as participações das exportações mais do

que dobram entre os dois anos. Em seis indústrias — Papel e Papelão, Metalurgia, Material de Transportes, Borracha, Refino de Petróleo, e Mecânica — a participação das exportações mais do que triplicou entre 1975 e 1983. No caso dos gêneros de Mecânica e Material de Transporte, a queda ocorrida na produção entre 1975 e 1983 exagera um pouco o aumento da participação das exportações, mas os demais registraram aumento de produção no período. Todos os gêneros restantes tiveram elevadas as participações das exportações no Valor da Produção e da Demanda Final, sendo que para apenas quatro — Química e Plásticos, Vestuário, Alimento, e Bebidas e Fumo — esse aumento foi inferior a 50%.

As razões principais desse desempenho, como se sabe, foram o sistema de incentivos e financiamento às exportações, uma política cambial realista, a recessão, que em diversos casos transformou as exportações em meio da sobrevivência empresarial e, mais recentemente, o aumento das importações dos EUA.

Com a finalidade de medir o impacto do crescimento das exportações sobre o aumento da produção foram realizados dois exercícios de simulação, a partir da situação atingida em 1983. Em ambos admitiu-se a manutenção dos vetores de consumo pessoal, consumo do governo e investimento.

No primeiro exercício de simulação o objetivo é medir o impacto sobre a economia de um acréscimo nas exportações de um único setor. Em última análise, deseja-se identificar para quais indústrias o acréscimo de exportações gera maior crescimento agregado. A partir da Matriz de Relações Intersetoriais simulou-se, para cada setor e gênero industrial isoladamente, o resultado de um crescimento de 10% das exportações (tabela 8). Obviamente, as taxas de crescimento encontradas são muito pequenas. Exemplificando: se as exportações do gênero de Alimentos cresces-

TABELA 7
PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NO VALOR DA
PRODUÇÃO E DA DEMANDA FINAL DE CADA
SETOR E GÊNERO INDUSTRIAL, A PREÇOS DE 1975
1975 e 1983
(em percentagem)

Setor ou Gênero	Valor da Produção		Demanda Final	
	1975	1983	1975	1983
Agricultura	5,90	5,51	15,26	15,86
Extr. Mineral	32,59	26,13	93,90	98,30
Ind. Transformação	<u>5,39</u>	<u>11,92</u>	<u>11,68</u>	<u>24,79</u>
– Min. não-metálicos	3,05	5,69	30,06	47,18
– Metalurgia	1,84	14,38	17,33	70,16
– Mecânica	2,92	7,28	5,10	16,41
– Mat. Elétr., Comunic.	5,03	10,27	9,17	19,21
– Mat. Transporte	5,05	15,07	8,71	25,91
– Mad., Mob., Couros, Ed. e Diversos	2,97	5,70	5,60	10,92
– Papel e Papelão	3,04	28,93	21,33	81,33
– Borracha	1,54	8,07	7,45	30,26
– Química e Plásticos(*)	9,15	14,34	62,67	73,92
– Refino de Petróleo	3,52	11,96	8,72	26,23
– Farmac., Perfum.	0,70	1,93	0,83	2,33
– Têxtil	6,17	13,35	15,52	25,29
– Vestuário	8,60	9,84	9,01	10,29
– Alimentos	9,74	12,75	12,82	16,80
– Bebidas e Fumo	7,44	10,48	9,41	13,93

Obs.: (*) Exclusive refino de Petróleo.

sem isoladamente 10%, a Produção Agrícola cresceria 0,72%, da Extrativa Mineral 0,1%, a Indústria de Transformação 0,38% e a do conjunto desses setores 0,43 %.

No entanto, é difícil realizar comparações a partir desses resultados, apenas, já que o volume exportado varia entre indústrias. Uma questão que parece mais relevante é: para um dado crescimento das exportações totais, quais os setores ou gêneros industriais que devem ser estimulados a exportar de modo a obter o maior

crescimento possível da produção doméstica?

Normalizando os totais encontrados na tabela 8 – dividindo cada valor pela participação das exportações do setor ou gênero no total das exportações brasileiras – pode-se ordenar os setores e gêneros industriais segundo o impacto sobre o Valor da Produção decorrente de um mesmo acréscimo nas exportações totais. A tabela 9 apresenta esses resultados. Os setores cujas exportações causam maiores impactos sobre o Valor da Produção são: Borra-

TABELA 8

EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO N.º 1:
AUMENTOS PERCENTUAIS DOS VALORES DA PRODUÇÃO
DA AGRICULTURA, DA EXTRATIVA MINERAL,
DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E DO TOTAL,
RESULTANTES DO AUMENTO DE 10% DAS EXPORTAÇÕES
DE CADA SETOR OU GÊNERO INDUSTRIAL ISOLADAMENTE

Setor ou Gênero	Variação % dos Valores da Produção			
	Agricultura	Extrativa Mineral	Ind. de Transformação	Total
Agricultura	0,64	0,03	0,03	0,13
Extrativa Mineral	0,00	2,87	0,02	0,05
Minerais Não-Metálicos	0,00	0,07	0,03	0,02
Metalúrgica	0,03	0,27	0,34	0,29
Mecânica	0,00	0,02	0,10	0,09
Material Elét. e Comunic.	0,00	0,02	0,08	0,07
Material de Transporte	0,01	0,04	0,19	0,16
Mad., Mob., Com., Edit., Div.	0,02	0,01	0,06	0,05
Papel e Papelão	0,02	0,03	0,14	0,12
Borracha	0,00	0,01	0,02	0,04
Química e Plásticos(*)	0,15	0,29	0,31	0,26
Derivados de Petróleo	0,00	0,36	0,08	0,07
Perfumaria e Farmacêutica	0,00	0,00	0,01	0,01
Têxtil	0,06	0,03	0,14	0,12
Vestuário	0,01	0,01	0,05	0,05
Alimentos	0,72	0,10	0,38	0,43
Bebidas e Fumo	0,02	0,01	0,03	0,03

Obs.: (*) Exclusive refino de petróleo.

cha, Alimentos, Material de Transporte, Têxtil, Metalúrgica, e Papel e Papelão. Os de menores impactos são os de Derivados de Petróleo, Agricultura e Extrativa Mineral.

No segundo exercício de simulação mede-se o impacto sobre cada setor (e sobre o PIB) de um acréscimo simultâneo de 10% das exportações de todos os setores e gêneros industriais. Os resultados constam

da tabela 10 e mostram que para cada 10% de aumento simultâneo das exportações de todos os setores e gêneros o Valor da Produção Agrícola cresce 1,72%, o da Extrativa Mineral cresce 4,28%, o da Indústria de Transformação 1,98%, dos demais setores 0,74% e o crescimento do PIB é de 1,23%. É um resultado que reforça a sugestão anterior de que o setor exportador brasileiro ainda é demasiadamente pequeno, embora crescente, para

TABELA 9

EXERCÍCIOS DE SIMULAÇÃO N.º 1 (continuação):
ORDENAÇÃO, A PARTIR DOS SETORES OU GÊNEROS
DE MAIOR IMPACTO, DAS REPERCUSSÕES SOBRE
O VALOR DA PRODUÇÃO DE
ACRÉSCIMOS ISOLADOS DAS EXPORTAÇÕES.

Setor ou Gênero	Total da(**) Tabela 8 (1)	Estrut. das Exportações em 1983 (2)	(1) X 100 (2)	Ordenação
Agricultura	0,1258	8,0	1,5725	15.º
Extrativa Mineral	0,0546	3,4	1,6059	14.º
Minerais Não-Metálicos	0,0248	1,5	1,6533	13.º
Metalúrgica	0,2884	14,0	2,0600	5.º
Mecânica	0,0854	4,6	1,8665	8.º
Material Elét. e Comunic.	0,0667	3,8	1,7553	11.º
Material de Transporte	0,1551	7,2	2,1542	3.º
Mad., Mob., Com., Edit., Div.	0,0523	3,0	1,7433	12.º
Papel e Papelão	0,1215	6,0	2,0250	6.º
Borracha	0,0438	0,8	5,4750	1.º
Química e Plásticos(*)	0,2585	14,2	1,8204	10.º
Derivados de Petróleo	0,0700	5,0	1,4000	17.º
Perfumaria e Farmacêutica	0,0061	0,4	1,5250	16.º
Têxtil	0,1249	6,0	2,0817	4.º
Vestuário	0,0463	2,4	1,9292	7.º
Alimentos	0,4280	18,2	2,3516	2.º
Bebidas e Fumo	0,0297	1,6	1,8563	9.º

Obs.: (*) Exclusive refino de petróleo.

(**) Apenas com mais duas casas decimais para aumentar a precisão.

assegurar uma taxa de crescimento econômico socialmente aceitável(11).

É possível calcular, a partir dos resultados do exercício anterior, a variação no emprego que resultaria do crescimento das exportações, segundo a hipótese adotada. Isto é feito utilizando-se elasticidades emprego-produto para os setores da matriz

de insumo-produto. O crescimento percentual do Valor da Produção é aquele da tabela anterior.

O resultado é que um crescimento de 10% nas exportações de todos os setores simultaneamente geraria um aumento de emprego de 0,50% na Agricultura, 0,86% na Extrativa Mineral e 1,07% na Indústria de Transformação. Para o conjunto de setores (incluindo-se a Indústria de Construção e o Setor Terciário), obteve-se uma elasticidade agregada emprego-exportações de apenas 0,08, reafirmando o ponto de que uma estratégia exportadora é, por si

(11) Na verdade, uma expansão das exportações de manufaturados da ordem de 25% reais, como em 1984, resultaria (se fosse uniforme para todos os setores) em uma taxa de crescimento industrial da ordem de 5%, bastante próxima dos 6% observados naquele ano.

TABELA 10

EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO N.º 2:
AUMENTOS PERCENTUAIS DOS VALORES DA PRODUÇÃO
E DA DEMANDA FINAL DE CADA SETOR E GÊNERO INDUSTRIAL,
RESULTANTES DO AUMENTO DE 10% DAS EXPORTAÇÕES DE
TODOS OS SETORES E GÊNEROS, SIMULTANEAMENTE

Setor ou Gênero	Variação % dos Valores da Produção e da Demanda Final
1 – Agricultura	1,72
2 – Estrativa Mineral	4,28
3 – Indústria de Transformação	1,98
3.1 Minerais Não-Metálicos	0,92
3.2 Metalúrgica	2,91
3.3 - Mecânica	1,75
3.4 Materiais Elétricos e Comunicações	1,60
3.5 Materiais de Transporte	2,33
3.6 Mad., Mob., Com., Edit., Div.	1,19
3.7 Papel e Papelão	4,64
3.8 Borracha	2,04
3.9 Química e Plásticos ^(*)	3,08
3.10 Derivados de Petróleo	2,11
3.11 Perfumaria e Farmacêutica	0,31
3.12 Têxtil	2,21
3.13 - Vestuário	1,05
3.14 - Alimentos	1,63
3.15- Bebidas e Fumos	1,19
4 – Demais Setores ^(**)	0,74
Total da Indústria (2 +3)	2,05
PIB	1,23

Obs.: (*) Exclusive refino de petróleo.

(**) Setor terciário + construção civil + energia elétrica + serviços industriais de utilidade pública.

só, insuficiente para solucionar a questão da absorção de mão-de-obra na economia.

Conclusão

Ao término da primeira metade dos anos 80 a maioria dos estudiosos da economia brasileira tem aceito que o período de transição e ajuste estrutural pelo qual passou a economia — ou, ao menos, sua fase mais crítica — está próximo do seu

fim. Com efeito, essa fase, caracterizada por redução nos níveis de emprego e produto, desequilíbrio no balanço de pagamentos e nas contas do setor público, e aceleração do processo inflacionário, contribuiu para colocar em primeiro plano a necessidade de pensar-se em uma estratégia de mais longo prazo visando à retomada do crescimento auto-sustentado. Ao final de 1984, em particular, diversos indicadores econômicos apontavam para uma

melhora tanto na área interna quanto na área externa. No primeiro destes registram-se os resultados favoráveis quanto ao crescimento do Produto Agregado (da ordem de 4,5%) e das Indústrias de Transformação (com crescimento de cerca de 6%) e Extrativa Mineral (taxa da ordem de 27%). No segundo, o otimismo baseia-se na obtenção de um saldo da Balança Comercial da ordem de US\$ 13,0 bilhões e recuperação do nível de reservas internacionais, resultados estes possíveis graças à extraordinária expansão das exportações de produtos manufaturados (cuja influência sobre o produto industrial não foi desprezível) e a uma redução no *quantum* importado que não se explica apenas pela redução do nível de atividade industrial doméstica relativamente a 1980, por exemplo.

Este grande aumento no *quantum* de exportações de manufaturas, por sua vez, pode sugerir as linhas gerais de uma nova estratégia de crescimento, cujo dinamismo teria origem no aumento contínuo e sustentado dessas exportações no futuro.

Nesse sentido, estas notas procuraram contribuir para o debate em torno dessa questão, procurando avaliar as potencialidades e limitações de uma estratégia de crescimento calcada nas exportações de manufaturas. Antes de chegar a esta avaliação, no entanto, julgou-se conveniente analisar, ainda que em grandes linhas, o processo de ajuste recente. Isto foi feito nas seções 1 e 2. Na seção 1 procurou-se ressaltar as principais modificações observadas na última década, enfatizando-se a inter-relação entre desempenho industrial e desempenho econômico agregado. Na seção 2 foi apresentado um exercício de decomposição que identificou nas exportações uma fonte não negligenciável de crescimento — ou de atenuação da recessão — do setor industrial. Já a seção 3 foi dedicada a uma avaliação de recuperação observada em 1984, apontando-se algumas peculiaridades do desempenho com uma nota algo cética em relação à sustentabili-

dade a médio prazo de um crescimento com as características do observado naquele ano. A seção seguinte procurou reforçar as conclusões anteriores através de um par de exercícios de simulação nos quais se procura avaliar o impacto das exportações sobre o crescimento com a utilização de uma matriz de relações intersetoriais. Algumas conclusões do trabalho merecem ser aqui ressaltadas.

A primeira delas diz respeito ao caráter atípico do ano de 1984, no que se refere à evolução das exportações e, particularmente, das de manufaturados. A questão, no momento, parece muito mais ser a de consolidar a posição alcançada nos mercados externos do que, propriamente, esperar que as favoráveis condições deste ano venham a repetir-se futuramente. Esta consolidação requer permanentemente a necessidade de atualizar as políticas de estímulo e financiamento das exportações. De qualquer forma, parece inegável que tenha havido nos anos recentes um aumento de competitividade externa dos produtos brasileiros.

Uma segunda conclusão, repetidamente exposta no texto, é a de que não parece viável supor que, dada a parcela da produção setorial exportada e considerando-se o efeito das relações intersetoriais, o crescimento das exportações possa vir a constituir-se em mola mestra de um processo de crescimento econômico auto-sustentável. A estratégia de crescimento "para fora" além disso, apresenta pontos vulneráveis na medida em que coloca a economia brasileira à mercê das flutuações econômicas internacionais.

Uma terceira conclusão é a de que o setor externo continuará a ser, no horizonte previsível, um dos condicionantes principais quanto ao crescimento da economia, dada a necessidade de manutenção de saldos comerciais positivos a médio prazo.

É inegável, por outro lado, que um

LIMITAÇÕES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

conjunto de modificações estruturais geradas no processo de ajuste recente representa aspectos positivos na definição de uma estratégia de crescimento para o futuro.

A primeira dessas modificações refere-se à matriz energética. Em dez anos, os programas de substituição e conservação energética na indústria — PROÁLCOOL, exploração e utilização de carvão, e outros — e de prospecção e exploração de petróleo permitiram que a dependência de importações de combustíveis caísse de mais de 80% do consumo doméstico em 1974 para menos de 50% em 1984. No caso específico do óleo cru, embora seja arriscado fazer previsões para o final dos anos 80, a dependência de importações deverá reduzir-se ainda até 1986, pelo menos.

A segunda das condições favoráveis é o ganho de competitividade internacional das exportações brasileiras. Os produtos industrializados elevaram sua participação na pauta de exportações brasileiras de 35% em 1975 para mais de 70% em 1984. Trata-se de mudança estrutural impulsionada por uma política cambial agressiva, que permitiu uma mudança de mentalidade dos empresários brasileiros na busca de aumentos de produtividade e na formação de laços mais estreitos com importadores estrangeiros; estes são ganhos permanentes, que persistirão quando o País retornar à sua trajetória de crescimento de longo prazo.

Finalmente, mas não menos importante, deve ser ressaltado que, a par de outras importantes modificações estruturais, a economia brasileira atravessou, no quadriênio 1981-84, uma significativa alteração no coeficiente de importações. Essa internalização da oferta — ou “substituição de importações” — transparece seja no discurso de líderes e associações de classe empresariais, seja quando se examinam alguns indicadores agregados de importação e produção doméstica. Vale a

pena assinalar que, mesmo excluindo o petróleo bruto, a redução nas importações de matérias-primas foi muito mais acentuada do que a contração na produção industrial. Embora não haja dúvida que parte dessa redução está relacionada ao esgotamento de estoques de matérias-primas importadas, parece claro, a partir das magnitudes envolvidas, que uma parcela importante da redução no coeficiente de importações tem a ver com a substituição de importações de matérias-primas. No caso dos bens de capital, a redução foi ainda mais impressionante (e inicia-se antes de 1980), quer se compare com a queda na formação bruta de capital fixo, quer se compare com a contração da produção interna de máquinas e equipamentos.

Tendo o País percorrido a fase mais aguda do ajustamento, e diante deste conjunto de condições hoje mais favoráveis do que no passado, o equacionamento da dívida externa e a questão do financiamento não-inflacionário do gasto público passam a constituir as limitações mais fortes à retomada do crescimento econômico a taxas próximas ao padrão histórico. Uma apreciação destes aspectos, no entanto, transcende de muito o escopo desta nota.

No limiar dos anos 70 veio a público um ensaio dos Professores Maria da Conceição Tavares e José Serra cujo título inspirou o da presente nota: “Além da Estagnação”. Propunha-se esse artigo a reinterpretar a dinâmica do capitalismo brasileiro pós-substituição, e nele se identificavam as raízes de um novo modelo de desenvolvimento. Passada década e meia, e um ciclo de crescimento, a economia brasileira parece caminhar em direção a um padrão de crescimento diferente do anterior, se se aceita a hipótese de que o ajuste foi realizado. Ainda não estão claras, no entanto, as linhas gerais do novo modelo. O que parece socialmente inviável, dada a herança da recente fase de transição, é que, além do ajuste venha mais ajuste.