

SEÇÃO V – PRODUÇÃO, EMPREGO E RENDA

Estagnação e limites do crescimento

*Edgard Antonio Pereira*¹

Introdução

No boletim n. 1 de *Política Econômica em Foco* foram analisadas as características do ajustamento da economia brasileira a choques externos, no contexto da atual política macroeconômica guiada pelo modelo de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais. Concluiu-se que em face de um choque de oferta inflacionário (desvalorização cambial), o ajuste da produção e do emprego leva a uma contração do nível de atividade, decorrente, fundamentalmente, (1) da incapacidade da oferta de bens comercializáveis em manter de forma sustentada a expansão do produto e (2) da resistência da oferta para o mercado interno à mudança de preços relativos imposta pela desvalorização. A assimetria na capacidade de geração de emprego e renda entre os setores comercializáveis e não-comercializáveis e o elevado *pass-through* da desvalorização cambial são os principais determinantes do componente recessivo do ajustamento da economia a choques externos adversos.

Naquela oportunidade argumentou-se que sob o modelo de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais e metas de inflação, a política monetária fica refém do comportamento do mercado de câmbio. Na melhor das hipóteses, submete-se a atividade econômica a um *stop and go* recorrente, condicionado pelo comportamento do balanço de pagamentos.

Os dados sobre o desempenho do Produto Interno Bruto, da Indústria de Transformação, do Emprego e da Renda (item 1.1), atualizados até o terceiro trimestre de 2003, confirmam a correção desse entendimento. A economia brasileira enfrentou ao longo do corrente ano uma das mais severas retrações do seu nível de atividade do período recente. O PIB acumulado até setembro regrediu 0,3% em relação ao mesmo período do ano anterior e o acumulado em 12 meses avançou apenas 0,7%. Consideradas a evolução do Produto no último

¹ Agradeço a Rosângela Ballini, Caio Vinicius de Araújo Seconelo e Raphaela Yamamoto pelo trabalho de coleta e preparação dos dados utilizados nessa SEÇÃO.

trimestre de 2002 e as expectativas para o último trimestre do corrente ano, o PIB no ano de 2003 deve ficar praticamente estagnado em relação ao do ano passado.

Superada a fase mais aguda dessa recessão industrial, em meados de 2003, os indicadores começam a mostrar sinais de uma incipiente recuperação (item 1.2), levando alguns a acreditar que a economia brasileira estaria iniciando uma nova trajetória de crescimento. O raciocínio básico é que vencido o processo inflacionário originado pela desvalorização cambial, graças às políticas monetária e fiscal, estariam dadas as condições para o início da retomada do crescimento. Com base nessa visão, nenhuma mudança na atual estratégia de política econômica seria desejável, ao contrário, o aprofundamento da política vigente seria a melhor recomendação. Essa opção se expressa objetivamente nos termos do novo acordo a ser assinado com o Fundo Monetário Internacional. Conforme anunciado por ocasião do encerramento das negociações entre a equipe do Fundo e o governo brasileiro, serão mantidos os mesmos condicionamentos da ação do Governo em vigor no atual acordo, permanecendo inalterado o sistema de metas de inflação, a livre mobilidade de capitais e manutenção de elevados superávits fiscais.²

Neste segundo Boletim, em complemento à análise dos condicionantes macroeconômicos da expansão da produção e emprego, aborda-se essa questão sob outra perspectiva, de cunho microeconômico. No início dos anos 90, as agências internacionais de fomento, em especial do Banco Mundial, finalizaram diagnóstico das estratégias de desenvolvimento no qual se creditava ao “fechamento” das economias em desenvolvimento, no âmbito do chamado modelo de “substituição de importações”, o fracasso dos projetos desenvolvimentistas, ditos autárquicos. A manifestação mais evidente desse fracasso fora a crise do endividamento externo das economias em desenvolvimento. Alternativamente, propôs o Banco Mundial uma nova estratégia baseada no modelo de “produção para fora”, cuja fundamentação e forma de implementação estão extensamente tratadas no documento *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*

² Ver SEÇÃO IV desse Boletim.

– *O Desafio do Desenvolvimento*.³ Em síntese, o documento propugna pelo arcaísmo das tradicionais teorias do desenvolvimento econômico, substituindo-as por uma moderna teoria do crescimento, baseada no chamado “resíduo da função de produção” ou produtividade total dos fatores. A abertura comercial e a integração à economia mundial, associadas a reformas estruturais no funcionamento dos mercados domésticos e à revisão do papel do Estado na economia, constituiriam a estratégia correta para a superação do atraso econômico.

Uma avaliação dos resultados dessa estratégia recomendada pelo Banco Mundial no início dos anos 90 e adotada generalizadamente ao longo da década, foi feita recentemente em documento da UNCTAD, *Trade and Development Report, 2003*.⁴ Uma das principais conclusões desse estudo é que, ao contrário do previsto, países em desenvolvimento, embora tenham seguido praticamente de forma integral o modelo proposto, vem experimentando, de fato, um processo de “desindustrialização”.

No item 2 será apresentado um resumo da racionalidade da estratégia de desenvolvimento propugnada pelo Banco Mundial e suas recomendações, contrapondo-as aos resultados mostrados pelo relatório da UNCTAD.

No item 3 essa discussão será particularizada para o caso brasileiro. Pode-se dizer que ao final dos anos 90 todas as ações recomendadas pelos organismos internacionais já haviam sido abraçadas pelo governo brasileiro. Na esfera microeconômica, a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial, as privatizações e a constituição de um aparato regulatório e de defesa da concorrência nos moldes dos seus congêneres nos países desenvolvidos eram tarefas já executadas. No plano macroeconômico, a adoção do regime de câmbio flutuante superou a rigidez dos regimes anteriores (fixo ou com bandas de flutuação) e a introdução do sistema de metas de inflação completou o modelo. A crença era, e permanece sendo, que essa nova configuração micro e macroeconômica permitiria à

³ *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1991 – O Desafio do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Banco Mundial, Fundação Getúlio Vargas, 1991.

⁴ *Trade and Development Report – Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. New York and Geneva: United Nations, 2003.

economia brasileira absorver menos dramaticamente os choques externos e inserir-se competitivamente no mercado internacional.

Entretanto, os objetivos do novo arranjo micro-macro parecem não ter sido alcançados. Se, por um lado, os dados macroeconômicos mostram que, ao contrário do previsto, o ajuste a choques externos, medido em termos de perda de emprego e renda, permanece sendo tão ou mais dramático no novo modelo do que nos anteriores (câmbio fixo ou em bandas), por outro lado, há indicações de que, estruturalmente, não ocorreram mudanças significativas na inserção internacional da economia brasileira. A análise preliminar dos dados de composição setorial das exportações e das importações brasileiras e sua participação na demanda final, com base nos dados das Contas Nacionais, Tabelas de Uso e Insumos do IBGE, para os anos 1998 a 2001, apresentados no item 3 dessa seção, mostram que os setores responsáveis pelo desempenho exportador da economia permanecem sendo os mesmos desde o início da década passada, não se verificando alteração substantiva do componente exportado da produção setorial.

1 Produto, Produção, Emprego e Renda

1.1 Produto Interno Bruto

A [Tabela 1](#) a seguir resume os índices de variação do Produto Interno Bruto até o terceiro trimestre de 2003. O comportamento do PIB no terceiro trimestre decepcionou as análises mais otimistas, frustrando expectativas de uma recuperação mais intensa. Estimativas foram revisadas e acredita-se que o PIB feche o ano com uma variação entre 0 e 0,5%. Há inclusive previsões de variação negativa para o PIB em 2003. Uma variação positiva do PIB no ano dependerá essencialmente da recuperação do consumo privado no último trimestre. Em decorrência das medidas típicas de incentivo a setores específicos (eletrodomésticos, automobilística), da redução da taxa de juro, e conseqüente melhoria nas condições de refinanciamento de dívidas, e do financiamento com a garantia do desconto em folha,⁵ é possível esperar-se uma variação positiva do índice dos três últimos meses suficiente para se alcançar uma

⁵ Ver a respeito SEÇÃO III desse Boletim.

variação positiva do Produto no ano. Considerando, entretanto, os indicadores de desemprego e a queda da renda nos meses de setembro e outubro (item 1.3 adiante), somente

após a divulgação dos próximos indicadores de venda a varejo esse prognóstico poderá ser confirmado.

Tabela 1

PIB a preços de mercado 3º Trimestre 2002 – 3º Trimestre 2003 (%)

	3º Trim 2002	4º Trim 2002	1º Trim 2003	2º Trim 2003	3º Trim 2003
Acumulado no ano	1,3	1,9	1,9	0,4	-0,3
Quatro trimestres	0,8	1,9	2,5	1,9	0,7
Trimestre ano anterior	2,9	3,9	1,9	-1,1	-1,5
Trimestre anterior	0,9	0,2	-0,8	-1,2	0,4

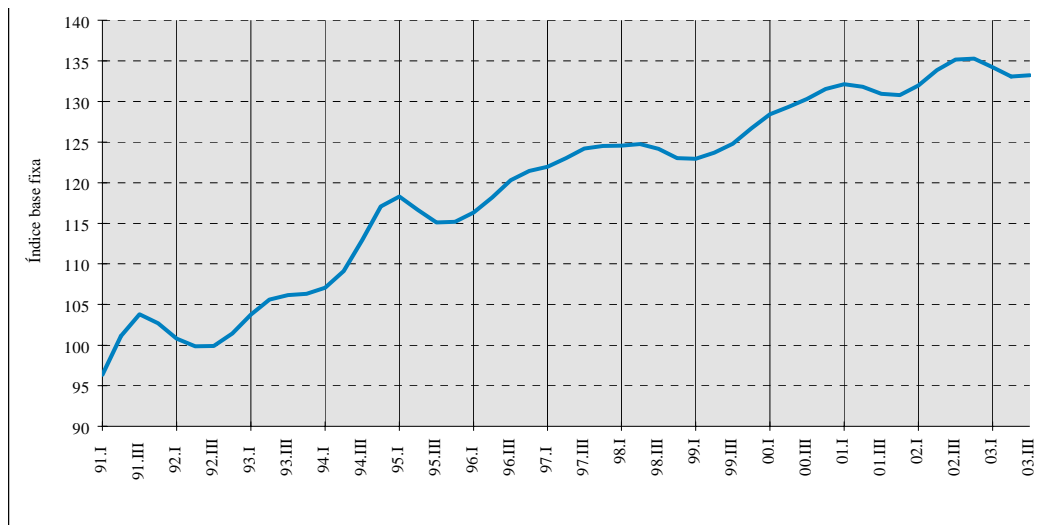
Fonte: IBGE.

Por ocasião do anúncio da evolução do PIB no terceiro trimestre, o IBGE apresentou a linha de tendência da evolução do PIB nos anos 90

(Gráfico 1). É perceptível uma inflexão na trajetória após 1999.

Gráfico 1

PIB – Índice Trimestral
Série de Tendência



Fonte: IBGE.

A confirmação da hipótese de que a adoção do regime de câmbio flutuante em 1999 possa ter alterado a trajetória de longo prazo da economia depende de análise e exercícios econométricos elaborados, mas não se pode descartar a idéia de que a mudança da política econômica tenha diminuído o ritmo de evolução de longo prazo da

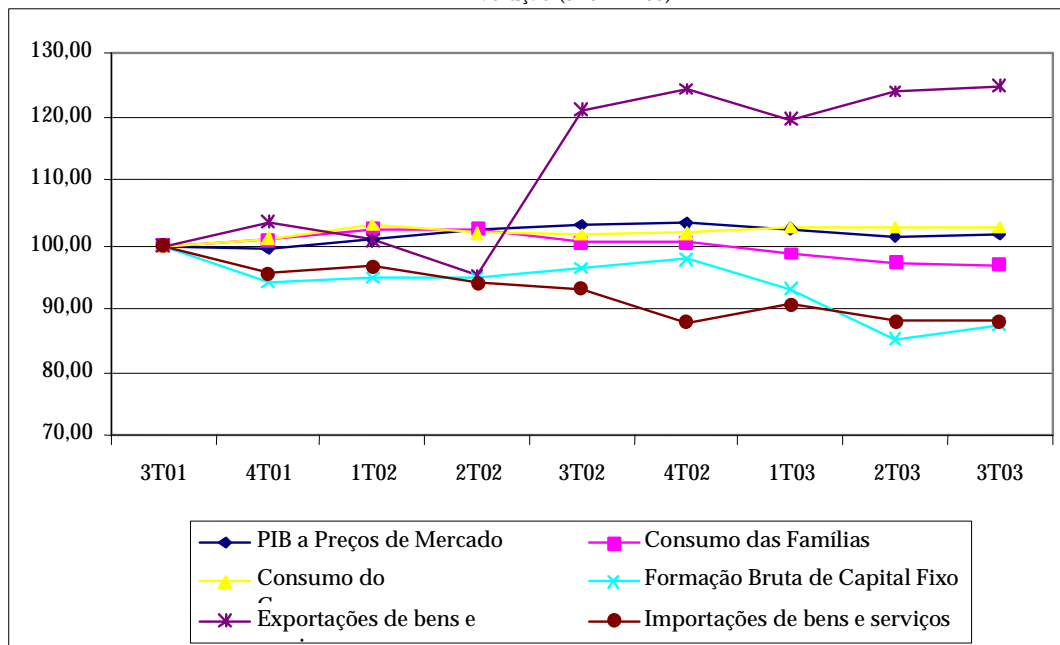
economia. Essa hipótese é compatível com o entendimento de que em uma economia com as características da brasileira, o modelo de câmbio flutuante com livre movimentação de capitais leva a uma “economia de baixo rendimento”. O ciclo endividamento-crise cambial-inflação impõe taxas de juro permanentemente elevadas e

tentativas de crescimento sustentado recorrentemente abortadas.

A comparação da evolução do PIB por componente da demanda agregada (série encadeada do índice trimestral, julho-setembro de 2001 =100, [Gráfico 2](#)), mostra que as exportações são, de fato, o único elemento dinâmico da

economia. O consumo do governo está praticamente estagnado e o consumo das famílias cai, especialmente a partir do último trimestre de 2002. As importações recuperam-se a partir do segundo trimestre de 2003 e o investimento no terceiro trimestre do mesmo ano, ainda em níveis muito abaixo do último trimestre de 2001.

Gráfico 2
PIB Evolução (3T01 = 100)



Fonte: IBGE. (Elaboração Cecon).

1.2 Produção Industrial

Uma análise mais detida do comportamento da produção industrial acumulada até agosto e setembro de 2003⁶ confirma que o desempenho exportador é o responsável pelo início de recuperação da economia. As contribuições positivas para a composição do índice (1,96% em agosto e 2,06% em setembro)

provêm de setores ligados direta ou indiretamente à atividade exportadora. Já as contribuições negativas (2,42% em agosto e 1,97% em setembro) são, em sua maioria, provenientes de setores voltados para a produção para o mercado interno. De toda sorte, são variações acumuladas diminutas, atestando a estagnação da economia até setembro.

⁶ Último dado disponível até o fechamento desse Boletim.

Tabela 2
Contribuição para a variação da produção por setor (%)

Gêneros	Jan.-Ago. 2003	Jan.-Set. 2003	Setores
Mecânica	0,86	0,88	Tratores agrícolas de 100 ou mais HP e colhedeiças
Metalúrgica	0,63	0,62	Ferro e aço fundido e chapas de aço inox.
Extrativa Mineral	0,24	0,24	Petróleo em bruto e minério de alumínio
Borracha	0,10	0,10	Mangueiras, canos e tubos de borracha e pneumáticos p/ automóveis
Papel e Papelão	0,08	0,09	Celulose de todos os tipos, papel apergaminhado ou sulfite
Madeira	0,04	0,05	Madeira serrada ou desdobrada
Couros e Peles	0,01	0,01	Couros e peles de bovinos
Mat. de Transporte	-0,05		Vagões de carga, passageiros e tanques, camionetas e utilitários ⁽¹⁾
		0,00	Caminhões de 20t de CMT (diesel) e motocicletas ⁽²⁾
Prod. Alimentares	-0,08		Molhos preparados - exc. p/ massas e suco e conc. de laranja ⁽¹⁾
		0,01	Café solúvel e açúcar cristal ⁽²⁾
Bebidas	-0,08	-0,08	Vinhos de uva - incl. Vermute, e cervejas - incl. Chope
Fumo	-0,08	-0,07	Fumo em folha beneficiado e cigarros
Química	-0,09		Gasolina comum para autoveículos e nafta ⁽¹⁾
		0,06	Álcool etílico de cana-de-açúcar, anidro e óleo diesel ⁽²⁾
Mobiliário	-0,11	-0,09	Armários de madeira para quartos e poltronas e sofás de madeira
Mín. Não-Metálicos	-0,2	-0,20	Cimento comum e pedra britada
Prod. Mat. Plásticas	-0,21	-0,20	Mangueiras, canos e tubos de plástico e artigos p/ uso doméstico
Farmacêutica	-0,30	-0,29	Vitaminas e antibióticos dosados
Têxtil	-0,30	-0,28	Tecido acabado ou beneficiado de algodão e fio cru de algodão
Vest., Calç., Art. Tec.	-0,43	-0,40	Blusas, blusões e camisas esporte e camisetas
Mat. Elétrico e Com.	-0,49	-0,36	Transf. de alta tensão e fios e cabos
Indústria Geral	-0,46	0,09	

⁽¹⁾ Setor com melhor desempenho em agosto;

⁽²⁾ Setor com melhor desempenho em setembro.

Fonte: IBGE.

1.3 Emprego e Renda

Reflexo da recessão e da inflação acumulada, o desemprego segue em níveis extremamente elevados e a renda permanece em queda. Os dados IBGE e SEADE/DIEESE mostram altas taxas de desocupação, praticamente constantes desde maio desse ano, entre 12,8% e

13,0% (Tabela 3), e taxa de desemprego total de acima de 20% (Tabela 4). É digno de nota que o emprego não se recuperou mesmo em período sazonalmente favorável (outubro). A razão para isso está no menor impacto em termos de geração de emprego dos setores líderes da recuperação da produção industrial.

Tabela 3
Taxa de desocupação total (%)

2002			2003									
Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.
11,2	10,9	10,5	11,2	11,6	12,1	12,4	12,8	13,0	12,8	13,0	12,9	12,9

Fonte: IBGE.

Tabela 4
Região Metropolitana de São Paulo – Taxa de desemprego total

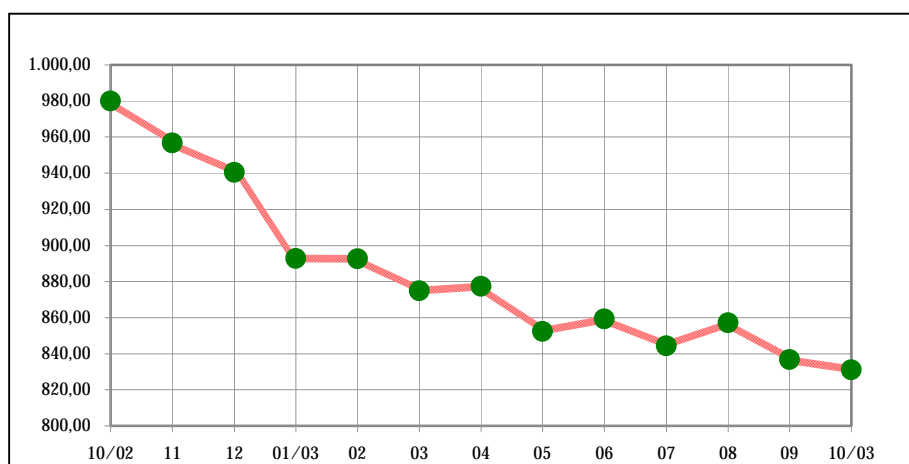
Região Metropolitana de São Paulo – Taxa de desemprego total (%)												
	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
2002	17,9	19,1	19,9	20,4	19,7	18,8	18,1	18,3	18,9	19,0	19,0	18,5
2003	18,6	19,1	19,7	20,6	20,6	20,3	19,7	20,0	20,6	20,4		

Fonte: SEADE/DIEESE.

O rendimento médio medido pelo IBGE vem em queda desde outubro de 2002 (Gráfico 3). O decréscimo em termos reais foi de 15,2% em outubro de 2003 em relação ao mesmo mês do ano anterior. Enquanto a renda dos ocupados com carteira assinada caiu 10,6% em termos reais

comparados outubro de 2003 e de 2002, a renda dos trabalhadores por conta própria despencou 22,1.⁷ A recessão brasileira empobreceu toda a população assalariada, mas foi especialmente grave para aqueles com menor poder de resistência à perda de renda real.⁸

Gráfico 3
Rendimento médio real habitual das pessoas ocupadas



Fonte: IBGE.

⁷ Os dados da pesquisa SEADE/DIEESE vão na mesma linha: na comparação entre os meses de setembro de 2003 e 2002 o rendimento do total dos ocupados caiu 8,6% e dos trabalhadores autônomos 15,5%.

⁸ Esse ponto foi desenvolvido mais detidamente na SEÇÃO V do Boletim n. 1, “O Ajuste Recessivo”.

1.4 Evolução da produção e do emprego

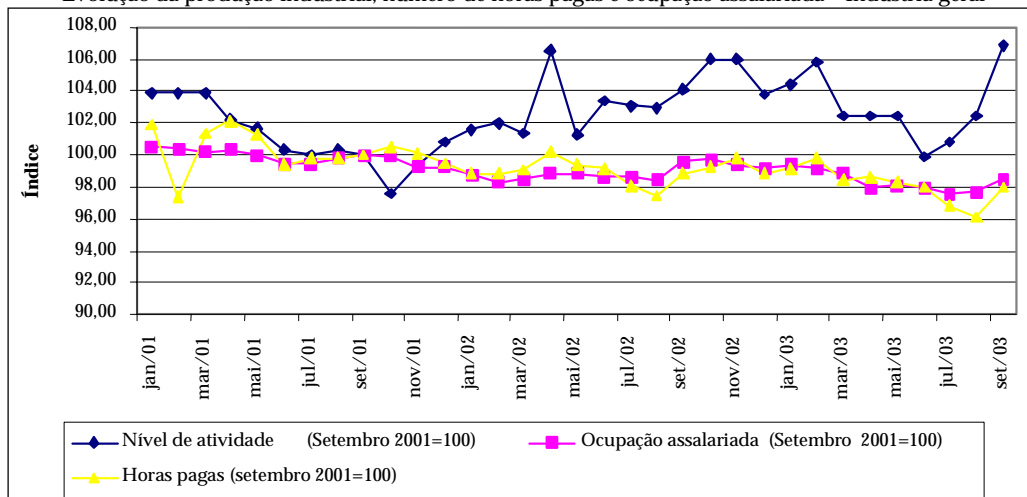
A comparação entre a trajetória de expansão do emprego e das horas pagas (índice base fixa mensal com ajuste sazonal, PIMES, setembro de 2001 = 100)⁹ e a evolução da produção industrial (índice base fixa mensal com ajuste sazonal, PIMPF, setembro de 2001 = 100), consideradas separadamente a Indústria Geral, Extrativa Mineral e de Transformação, mostra que as variações acumuladas da produção industrial não têm correspondido a variações também positivas do nível de emprego e de horas pagas (Gráficos 4, 5 e 6). Para a Indústria Geral, enquanto o nível de produção foi 6,8% maior em setembro de 2003, em relação a setembro de 2001, o nível de emprego foi 1,5% menor e o de horas pagas 2,0% menor, ambos no mesmo período. A recuperação de 4,3% da indústria em setembro em relação a agosto de 2003 foi acompanhada de uma elevação de apenas 0,8% no emprego e 1,9% das horas trabalhadas. A retomada da produção industrial em setembro teve impacto maior no volume de horas pagas do que na recuperação do nível de emprego.

O fato é que o ajuste entre produção e emprego não se dá de forma automática ou contínua. A lógica de contratação ou dispensa no

setor formal da economia assemelha-se em vários aspectos a decisões de investimento.¹⁰ Enquanto que a decisão de produzir está associada às expectativas de curto prazo da demanda (preços e quantidades) e ao nível de estoques, a de contratar, assim como a de investir, leva em conta expectativas de mais longo prazo. A abertura de novas vagas não depende apenas da variação da produção corrente, mas das expectativas quanto a intensidade e duração da recuperação do nível de atividade. O que os dados mostram é que nos últimos anos (2001-2002) não se configurou um cenário de expansão continuada da produção industrial suficiente para induzir decisões de contratação compatíveis com a evolução da produção.¹¹ Certamente a manutenção de taxas de juro extremamente elevadas, condicionadas pela tensão permanente no mercado de câmbio, foi fator determinante nesse quadro. Por essa razão, é possível antecipar que apenas se se consolidar um quadro no qual as expectativas de longo prazo indiquem crescimento sustentado da economia, pode-se esperar que a recuperação do nível corrente da produção industrial se traduza em crescimento continuado do emprego. Para tanto somente a queda da taxa de juro e a retomada do investimento podem trazer mudanças significativas nesse quadro crônico de desemprego.

Gráfico 4

Evolução da produção industrial, número de horas pagas e ocupação assalariada – Indústria geral



⁹ Atividades industriais classificados conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

¹⁰ Considerando-se coeficientes técnicos de produção fixos no curto prazo, a única forma de expansão sustentada do nível do emprego industrial seria a retomada dos investimentos.

¹¹ Na verdade, o ajuste na margem entre produção e emprego no curto prazo é feito pela contratação informal, sem registro em carteira.

Gráfico 5

Evolução do nível da produção industrial, número de horas pagas e ocupação assalariada – Indústria extrativa

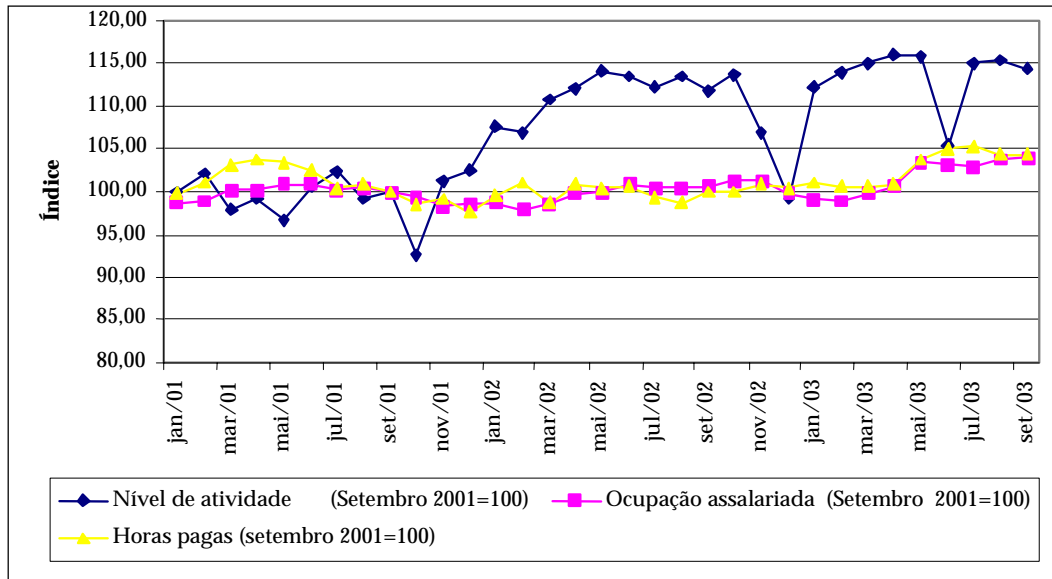
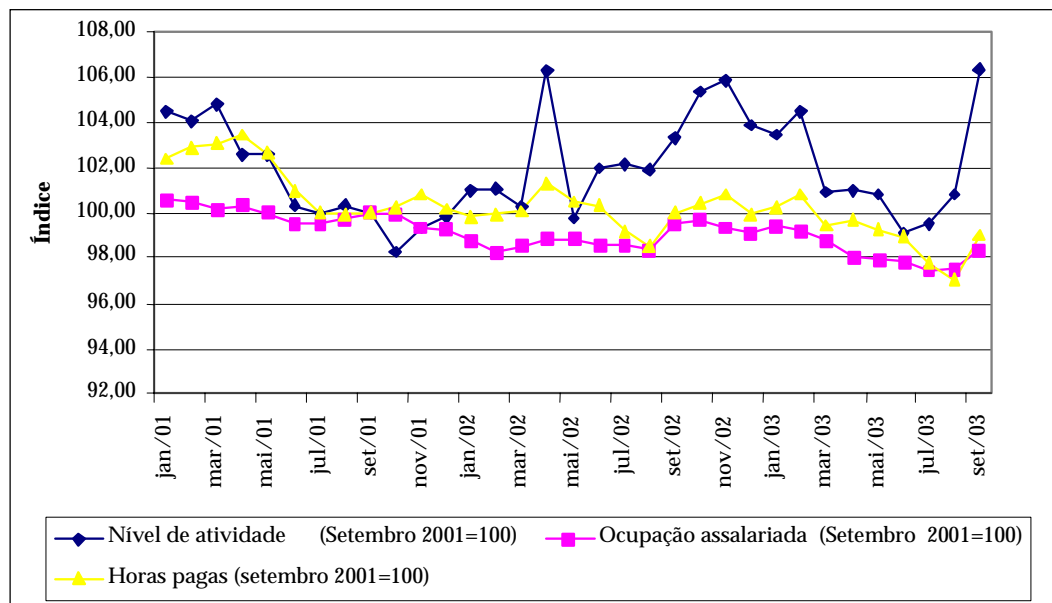


Gráfico 6

Evolução do nível da produção industrial, número de horas pagas e ocupação assalariada – Indústria de transformação



2 Estratégia de desenvolvimento: “produzir para fora” e “desindustrialização”

A adoção do modelo de câmbio flutuante culminou a série de ações e reformas no sentido de “conectar” efetivamente a economia brasileira à internacional. Ao longo da década de 90 foi-se perdendo sucessivamente graus de liberdade na

gestão interna da economia brasileira, inviabilizando-se a adoção de políticas autônomas, tanto no plano macroeconômico quanto microeconômico. Essa perda de autonomia ocorreu não apenas no Brasil, mas foi, de fato, um processo amplo que atingiu os países em desenvolvimento de uma maneira geral. Decorreu da unificação das estratégias e políticas das agências internacionais

(Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio etc), todas operando no sentido de liberalizar os fluxos de investimento direto, comércio e financeiro a escala mundial. A fundamentação da nova estratégia era de que apenas o mercado é capaz de organizar eficientemente as relações econômicas, e a livre mobilidade de bens e capitais leva ao equilíbrio dos vários mercados.

Em 1991 o Banco Mundial divulgou o documento em que o plano de ação da nova estratégia é apresentado de forma explícita e didática (Banco Mundial, 1991). A agenda então apresentada propõe que às agências internacionais cabe: (i) defender e ampliar a ordem liberal; (ii) facilitar o fluxo de capital entre países; (iii) adotar políticas internas que promovam a poupança nacional e o crescimento constante e não inflacionário; (iv) apoiar a transferência de tecnologia e (v) proteger o meio ambiente e conservar energia. Aos países em desenvolvimento caberia, segundo a agenda: (i) investir na população, inclusive em saúde e educação; (ii) ajudar os mercados internos a funcionarem adequadamente promovendo a concorrência e investindo em infra-estrutura; (iii) liberalizar o comércio e o investimento estrangeiro e (iv) evitar déficits fiscais excessivos e inflação elevada.¹²

As referências a investimento em saúde e educação, embora possam ser associadas a preocupações de caráter humanista, são de fato e explicitamente medidas funcionais para elevação do nível de produtividade da economia. As recomendações feitas no documento têm como fundamento as teorias do desenvolvimento baseadas no princípio da produtividade total dos fatores (PTF ou resíduo da função de produção) em oposição às tradicionais teorias do desenvolvimento. No que interessa para a racionalidade da estratégia proposta, enquanto que para as teorias tradicionais prevalecem as hipóteses de produtividade marginal decrescente, declínio da taxa de lucro e progresso técnico exógeno, para a PTF educação e conhecimento geram externalidades positivas ou retornos crescentes e o progresso técnico é endógeno.

¹² Banco Mundial (1991, p. 167-168).

A liberalização dos mercados internos e dos fluxos internacionais permitiria aos países em desenvolvimento fazer crescer a produtividade da economia e melhorar o padrão de vida da população.

As recomendações do Banco Mundial no campo macroeconômico parecem ser menos draconianas do que as que foram implementadas pelos países em desenvolvimento ao longo dos anos 90. Essas decorreram, na verdade, das condicionalidades impostas pelo FMI nos processos de renegociação das dívidas desses países. Com efeito, promover uma política de reconversão estrutural da economia no âmbito de um processo de integração internacional (que necessitaria de investimentos públicos em saúde, educação e infraestrutura, nos termos da agenda proposta) e, simultaneamente, manter políticas fiscais e monetárias fortemente ativas (superávits fiscais e juro elevado) são ações contraditórias e insustentáveis. Ao final, prevalece o ajuste de curto prazo e o retrocesso industrial.

Essa última é a conclusão a que chega a análise da UNCTAD ao avaliar comparativamente o desempenho dos vários países ao longo das últimas décadas. Países como os da América Latina que responderam aos choques externos unicamente com políticas macroeconômicas de estabilização, retrocederam ou estancaram o processo de diversificação da estrutura produtiva interna. É evidente o contraste entre a performance, por exemplo, desses países com os do Leste Asiático.

A participação do valor adicionado da indústria no Produto Interno Bruto no Brasil ([Tabela 5](#)) caiu 27,3% na década de 90 em comparação à década anterior. O mesmo se passa na Argentina, com queda superior a 30%. A participação das exportações de manufaturados no total das exportações, no caso brasileiro, cresce no mesmo período 5,9%, enquanto que na China esse crescimento é de 15,6%. No período 1980-1989 a participação das exportações chinesas de manufaturados no total das exportações foi de 67,5% enquanto que a participação dos manufaturados no total das exportações brasileiras alcançou 44,2%. No período 1990-2000, ao passo que essa participação, no caso chinês, chegou a 78,0%, no Brasil esse indicador foi de 46,8%.

Tabela 5
Indicadores de produção e comércio – Países selecionados

País	Participação do Valor Adicionado da Indústria no Produto Interno Bruto (%)				Exportação de Manufaturados na Exportação Total (%)	
	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-2000	1980-1989	1990-2000
Argentina	38,60	35,30	29,30	20,30	25,90	26,40
Brasil	28,20	30,00	32,60	23,70	44,20	46,80
Chile	23,80	24,20	19,70	18,00	6,60	10,60
China	29,00	37,30	35,80	34,00	67,50	78,00
Índia	13,60	15,30	16,40	16,40	16,20	55,40
Malásia	9,50	16,80	20,30	27,30	27,70	63,00
México	20,10	22,70	23,20	20,60	29,30	62,30
Coréia	16,50	25,00	29,80	29,50	81,60	77,50
Taiwan	16,70	28,40	34,40	28,90	81,80	81,90

Fonte: UM/DESA, *Commodity Trade Statistics* database; World Bank *Development Indicators*, 2002; and Thomson Financial Datastream; apud UNCTAD/TDR (2003).

Um processo de “desindustrialização”, como o verificado em determinadas economias na década de 90, poderia ser interpretado como benigno, um passo à frente no processo de desenvolvimento, posterior a um período de industrialização “excessiva”, sob a égide das estratégias de substituição de importações. Talvez essa interpretação, segundo a UNCTAD, poderia ser aplicada à China, onde o declínio na participação da indústria no PIB foi acompanhado de significativa aceleração do investimento e das taxas de crescimento.¹³ No caso brasileiro e argentino, no entanto, não é isso que se verifica. Esses países, segundo o documento, fazem parte do grupo de nações em desenvolvimento que lograram certo nível de industrialização, mas foram incapazes de sustentar um processo dinâmico de aprofundamento da industrialização e rápido crescimento. Conforme o Relatório, este grupo de países

“... inclui Brasil e Argentina, onde a performance do investimento tem sido pobre, a indústria tem perdido importância relativa no total do emprego e do valor adicionado, o crescimento da produtividade tem sido cíclico (resultando mais

¹³ UNCTAD (2003, p. vii).

de deslocamento de mão-de-obra do que do crescimento rápido da acumulação ou do progresso técnico), a melhoria da indústria tem sido limitada, e as exportações continuam sendo dominadas por produtos primários e de manufaturas de baixo valor agregado.”¹⁴

3 Ajustamento e inserção competitiva no Brasil: composição setorial das exportações e importações

Corroborando o estudo da UNCTAD, a análise da evolução do componente exportado por setores da economia brasileira, conforme os dados das Contas Nacionais, Tabelas de Uso e Insumos do IBGE para os anos 1998 a 2002 (Tabela 6), mostra que os setores nos quais a produção destinada à exportação responde por parcela expressiva da demanda total do setor são poucos, praticamente os mesmos desde 1998, e essencialmente vinculados à produção de bens de baixo valor agregado.¹⁵

¹⁴ Banco Mundial (2003, p. 122). Tradução livre.

¹⁵ Os setores estão ordenados nas Tabelas 6, 7, 8 e 9 em ordem decrescente de participação em 2001.

Tabela 6
Exportação de bens e serviços por setor em relação à demanda total do setor (%)

Código	Descrição do Produto ⁽¹⁾	1995	1998	1999	2000	2001
201	Minério de ferro	62,30	72,98	76,21	75,18	77,61
2401	Produtos de couro e calçados	25,54	31,81	43,22	42,17	50,68
3001	Óleos vegetais em bruto	40,40	34,72	39,2	36,36	45,81
105	Soja em grão	15,13	28,44	30,55	34,68	40,92
2901	Açúcar	27,60	25,46	35,55	19,09	33,74
1301	Outros veículos e peças	11,76	16,19	22,8	24,71	26,51
802	Tratores e máquinas de terraplanagem	22,40	27,38	35,46	28,49	25,76
2501	Produtos do café	29,30	24,31	32,11	20,91	23,05
2702	Carne de aves abatidas	10,30	10,16	15,29	12,53	18,91
501	Produtos siderúrgicos básicos	15,35	15,39	17,06	16,03	18,11
1401	Madeira e mobiliário	8,13	8,77	15,25	15,04	17,85
2603	Outros produtos vegetais beneficiados	12,27	14,10	16,71	14,56	17,45
601	Produtos metalúrgicos não-ferrosos	18,32	13,93	19,56	17,66	15,82
1201	Automóveis, caminhões e ônibus	4,03	11,23	12,90	13,42	15,68
202	Outros minerais	12,49	8,43	12,48	13,92	15,25
1101	Equipamentos eletrônicos	2,66	4,58	8,13	10,95	13,90
1701	Elementos químicos não-petroquímicos	7,49	10,65	12,69	12,85	12,59
502	Laminados de aço	16,02	11,97	14,30	12,17	11,13
3901	Alojamento e alimentação	3,13	4,53	10,12	9,58	10,81
2701	Carne bovina	3,47	4,56	7,22	6,75	10,78
2205	Outros produtos têxteis	5,48	5,52	7,64	8,28	10,50

⁽¹⁾ Classificação Tabela de Usos e Recursos, Contas Nacionais.

Fonte: IBGE.

Como se vê, aqueles em que se pode dizer que as exportações são expressivas como proporção das vendas totais resumem-se a quatro: Minério de ferro, Produtos de couro e calçados, Óleos vegetais e Soja, com participações superiores a 40% das vendas. São produtos básicos e de baixo valor agregado. Chama a atenção também a variação desse indicador ao longo dos anos nos setores Óleos vegetais em bruto, Soja em grão, Açúcar, Produtos do café, Laminados de aço, entre outros. Essa variabilidade da participação da parcela exportada no total das vendas pode indicar a sensibilidade da oferta desses setores ao comportamento do mercado interno, com as empresas arbitrando a composição das vendas totais conforme o desempenho de cada mercado (interno e externo).

Por seu turno, o comportamento do indicador de participação das exportações por setor no total das exportações (Tabela 7) mostra que, excluindo-se Serviços prestados às empresas (receitas de residentes com serviços prestados no exterior, uma conta estritamente financeira), os principais setores exportadores podem ser agrupados em dois: aqueles alvos de alguma política específica (Outros veículo e peças, Automóveis, caminhões e ônibus e Produtos eletrônicos) e os produtos básicos de baixo valor agregado (Minério de Ferro, Soja em grão, Produtos de couro e calçados, Óleos vegetais em bruto etc).¹⁶ O primeiro grupo, que responde por

¹⁶ Análise detalhada do perfil da pauta de exportações brasileiras é feita na SEÇÃO II desse Boletim.

18% da pauta de exportações, foi objeto das poucas políticas setoriais implementadas ou mantidas no período em referência: programa de financiamento à Embraer, acordo automotivo, programas de incentivo à Zona Franca de Manaus etc.

O que se nota é que na ausência de intervenções que exogenamente elevem a competitividade internacional da produção doméstica, tendem a prevalecer as vantagens

comparativas estáticas, obtendo-se como resultado da abertura comercial uma “re-primarização” da pauta de exportações. O Relatório da UNCTAD chama atenção para os resultados obtidos com políticas ativas de promoção da competitividade: “Vantagens comparativas reveladas cresceram fortemente na Argentina e no Brasil em setores que foram suportados por políticas industriais” (UNCTAD, 2003, p. 112).

Tabela 7
Exportação de bens e serviços por setor em relação ao total das exportações (%)

Código	Descrição do produto ⁽¹⁾	1995	1998	1999	2000	2001
1301	Outros veículos e peças	6,38	8,11	8,84	10,42	9,88
4001	Serviços prestados às empresas	2,53	5,99	5,86	7,54	7,59
1201	Automóveis, caminhões e ônibus	2,52	5,52	3,89	4,66	4,49
0201	Minério de ferro	4,72	5,54	4,98	4,75	4,34
0105	Soja em grão	1,42	3,70	2,83	3,38	4,12
2401	Produtos de couro e calçados	3,81	3,56	3,58	3,76	3,87
3001	Óleos vegetais em bruto	5,84	4,31	3,78	3,09	3,77
1101	Equipamentos eletrônicos	1,44	1,87	2,43	3,63	3,62
2901	Açúcar	3,59	3,34	3,51	1,90	3,50
1501	Papel, celulose, papelão e artefatos	5,09	3,44	3,94	4,00	3,23
2603	Outros produtos vegetais beneficiados	4,99	5,53	4,70	3,58	3,21
0501	Produtos siderúrgicos básicos	4,16	3,66	3,33	3,54	2,92
1401	Madeira e mobiliário	2,59	2,44	3,21	3,04	2,92
0601	Produtos metalúrgicos não-ferrosos	4,21	2,91	3,50	3,46	2,61
3901	Alojamento e alimentação	1,95	2,72	2,96	2,83	2,54
2701	Carne bovina	1,30	1,52	1,95	1,73	2,35
1001	Material elétrico	2,80	2,34	2,44	2,43	2,30
0801	Fab. e manutenção de máqs. e equipamentos	3,32	2,71	2,44	2,29	2,25
2501	Produtos do café	4,55	4,46	4,48	2,78	2,11
2702	Carne de aves abatidas	1,23	1,33	1,67	1,37	2,08
3101	Outros produtos alimentares inclusive rações	1,89	1,59	2,22	3,18	1,92
1802	Óleos combustíveis	0,63	0,27	0,30	0,40	1,89
3201	Produtos diversos	1,34	1,51	1,79	1,64	1,54
0502	Laminados de aço	3,45	2,20	2,02	1,91	1,46
1701	Elementos químicos não-petroquímicos	1,10	1,48	1,56	1,55	1,34
0701	Outros produtos metalúrgicos	1,56	1,53	1,39	1,26	1,30
0401	Produtos minerais não-metálicos	1,10	1,15	1,24	1,16	1,07
0301	Petróleo e gás	0,10	0,02	0,00	0,26	1,05

⁽¹⁾ Classificação Tabela de Usos e Recursos, Contas Nacionais.

Fonte: IBGE.

Pelo lado das importações, vê-se, contrariamente ao que ocorre com as exportações, um conjunto maior de setores com alta participação das importações no total da oferta do setor, vale dizer, com elevado componente importado da produção (Tabela 8). Carvão e outros, Trigo em grão e Equipamentos eletrônicos são os setores com maior componente importado, respectivamente, 88,3%, 71,6% e 57,0% em 2001. No caso dos dois primeiros são setores em que a produção nacional carece de boa oferta de recursos nacionais. No terceiro, Equipamentos eletrônicos, a questão é de defasagem tecnológica. Há, entretanto, um vasto conjunto de setores que apresentam participação das importações, entre 20 e 30%, que não decorrem de insuficiente dotação de recursos naturais: Fios têxteis artificiais, Elementos químicos não-petroquímicos, Material elétrico, Outros veículos e peças, Produtos farmacêuticos e de perfumaria, Fabricação e manutenção de máquinas e equipa-

mentos, Outros produtos de refino, Produtos diversos, Adubos, Tecidos artificiais, Petróleo e gás, Alojamento e alimentação e Resinas.

Comparando-se as informações das Tabelas 7 e 8, vê-se que valores mais elevados do componente importado da oferta são mais disseminados do que valores mais elevados do componente exportado da demanda. Essa é uma indicação de que a abertura econômica levou a uma integração maior da estrutura produtiva interna do ponto de vista das importações do que das exportações. Como resultado, é de se esperar que as importações cresçam a um ritmo mais elevado do que as exportações no caso de uma expansão do nível geral de atividade. Note-se, ademais, que boa parte dos setores com maior participação do componente importado são produtores de insumos, fato que expõe a oferta interna a choques exógenos de preços internacionais e decorrentes da variação da taxa de câmbio.

Tabela 8
Importação de bens e serviços em relação à oferta total a preços básicos (%)

Código	Descrição do Produto ⁽¹⁾	1995	1998	1999	2000	2001
302	Carvão e outros	79,11	82,22	85,71	82,98	88,29
104	Trigo em grão	80,99	75,78	76,37	82,06	71,62
1101	Equipamentos eletrônicos	33,25	37,61	51,58	52,00	56,97
2203	Fios têxteis artificiais	19,52	26,76	33,00	34,4	35,35
1701	Elementos químicos não-petroquímicos	25,63	27,9	30,84	28,43	31,79
1001	Material elétrico	15,24	21,16	25,80	22,70	28,66
1301	Outros veículos e peças	14,62	22,82	29,02	24,84	25,67
2001	Produtos farmacêuticos e de perfumaria	12,69	14,94	21,78	19,38	24,91
801	Fabricação e manutenção de máquinas e equipamentos	22,26	26,24	28,41	20,65	24,42
1803	Outros produtos do refino	21,2	18,55	22,85	27,94	23,74
3201	Produtos diversos	19,61	20,33	21,98	20,19	23,61
1901	Adubos	11,48	15,03	15,72	18,65	22,91
2204	Tecidos artificiais	16,63	11,65	13,44	16,00	21,66
301	Petróleo e gás	38,22	30,92	23,17	19,01	21,25
3901	Alojamento e alimentação	10,86	16,89	20,07	21,79	21,11
1805	Resinas	15,02	17,03	18,36	18,11	20,71
4001	Serviços prestados às empresas	5,49	11,35	15,51	15,43	18,38
202	Outros minerais	11,56	10,00	15,47	17,40	17,80
1903	Outros produtos químicos	8,62	12,39	14,42	12,67	15,27
1201	Automóveis, caminhões e ônibus	16,82	17,72	14,36	11,78	14,09
1802	Óleos combustíveis	7,45	11,79	12,88	14,85	13,62
1601	Produtos derivados da borracha	9,75	12,05	11,67	11,39	12,97
601	Produtos metalúrgicos não-ferrosos	9,76	10,38	11,76	11,04	12,23
1804	Produtos petroquímicos básicos	10,43	10,80	11,09	9,30	10,89
1902	Tintas	8,44	8,69	10,57	9,47	10,48
2101	Artigos de plástico	6,93	7,92	10,08	8,92	10,46
802	Tratores e máquinas de terraplanagem	8,60	12,31	13,98	7,40	10,16

⁽¹⁾ Classificação Tabela de Usos e Recursos, Contas Nacionais.
Fonte: IBGE.

A distribuição das importações conforme os setores (Tabela 9) mostra que Equipamentos eletrônicos, Serviços prestados às empresas, Fabricação e manutenção de máquinas e equipamentos e Outros veículos e peças responderam, em conjunto, em 2001, por mais de um terço (36,64%) do total importado. Se

agregados a Material elétrico, Petróleo e gás e Alojamento e alimentação alcança-se mais de metade das importações. A maior parte das importações destina-se, como se vê, a setores com maior conteúdo tecnológico, em boa medida bens de capital.

Tabela 9
Importação de bens e serviços em relação ao total das importações (%)

Código	Descrição do Produto ⁽¹⁾	1995	1998	1999	2000	2001
1101	Equipamentos eletrônicos	11,49	9,02	10,32	11,95	10,92
4001	Serviços prestados às empresas	3,43	8,43	9,62	9,72	10,64
801	Fabricação e manutenção de máquinas e equipamentos	9,21	9,40	9,15	7,33	7,93
1301	Outros veículos e peças	5,07	6,94	7,85	7,29	7,15
1001	Material elétrico	3,62	4,54	4,63	4,11	5,57
301	Petróleo e gás	4,08	2,81	3,54	4,71	5,03
3901	Alojamento e alimentação	5,27	7,59	4,85	5,32	4,35
2001	Produtos farmacêuticos e de perfumaria	2,46	3,36	4,43	3,53	3,97
3601	Margem de transporte	4,09	3,98	3,91	3,88	3,72
1803	Outros produtos do refino	3,45	2,68	3,5	4,6	3,61
3201	Produtos diversos	3,66	3,39	3,22	3,13	3,4
1802	Óleos combustíveis	1,22	2	2,46	3,11	3,02
1701	Elementos químicos não-petroquímicos	2,91	2,84	3,13	2,87	3,00
1201	Automóveis, caminhões e ônibus	6,03	5,19	2,94	2,79	2,93
1805	Resinas	2	1,86	1,93	2,19	2,11
1804	Produtos petroquímicos básicos	1,71	1,48	1,63	1,83	1,72
1901	Aubos	0,99	1,28	1,32	1,65	1,72
601	Produtos metalúrgicos não-ferrosos	1,62	1,49	1,65	1,71	1,7
3301	Serviços industriais de utilidade pública	1,5	1,3	1,54	1,34	1,43
1501	Papel, celulose, papelão e artefatos	2,18	1,93	1,73	1,73	1,4
1903	Outros produtos químicos	0,99	1,41	1,66	1,45	1,38
701	Outros produtos metalúrgicos	1,17	1,66	1,32	1,25	1,37
104	Trigo em grão	1,53	1,24	1,41	1,33	1,32
1601	Produtos derivados da borracha	1,14	1,12	1,02	1,11	1,07
2101	Artigos de plástico	0,95	1,02	1,03	0,96	0,93
3802	Serviços financeiros	0,52	1,14	0,91	0,91	0,86
3101	Outros produtos alimentares inclusive rações	1,15	1,09	0,83	0,92	0,85
199	Outros produtos agropecuários	1,37	1,25	0,97	0,82	0,75

⁽¹⁾ Classificação Tabela de Usos e Recursos, Contas Nacionais.

Fonte: IBGE.

Comparando-se as Tabelas 6 e 9 salta aos olhos a assimetria entre os principais setores exportadores e importadores. Com efeito, a estratégia de integração que levaria ao desenvolvimento resultou, ao contrário, em um retrocesso: com algumas exceções, exportam-se *commodities* de baixo valor agregado e importam-se bens de capital e insumos industriais. Esta situação apresenta poucas modificações ao longo do tempo, particularmente após 1999, indicando o papel limitado do regime de câmbio flutuante na promoção de mudanças estruturais.

Conclusões

Ao longo da década de 90 e início da seguinte o Brasil implementou a quase totalidade das reformas preconizadas pelas agências internacionais (especialmente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Tanto do ponto de vista macroeconômico como microeconômico promoveu-se a integração da economia brasileira à economia internacional. Passados mais de dez anos desse processo de integração, as evidências indicam que nas economias em que a abertura comercial não foi acompanhada por políticas ativas de promoção da competitividade da indústria doméstica e, ao contrário, foram submetidas à abertura da conta de capitais, valorização cambial e políticas de estabilização de corte ortodoxo, com manutenção por longo período de taxas de juro elevadas e contenção fiscal, o que se verificou foi o retrocesso do processo de industrialização e a depauperação das condições de vida da população.

A comparação da performance dos países da América Latina com os do Leste Asiático mostra que a estratégia de integração dessas últimas levou a resultados muito melhores do que os das primeiras.

É importante ter em mente essa avaliação mais abrangente do processo de integração internacional da economia brasileira, especialmente tendo-se em consideração a continuidade atual da mesma política em vigor há mais de uma década.

No plano conjuntural, passada a fase aguda da recessão de 2003, espera-se uma recuperação do nível de atividade no próximo ano. Essa melhora no quadro das expectativas decorre fundamentalmente das perspectivas de redução da taxa de juro e da retomada de algum investimento por parte dos setores exportadores, próximos atualmente do nível pleno de ocupação da capacidade. A redução da taxa de juro tem sido possível porque o ciclo de liquidez do mercado internacional proporcionou uma expressiva valorização cambial, inibindo pressões inflacionárias de oferta. Por outro lado, o choque de custos decorrente da desvalorização cambial do segundo semestre de 2002 foi absorvido pela queda do salário real e pelo desemprego.

Nessas condições, é provável que ao longo do próximo ano vivencie-se um ciclo expansionista de consumo, puxado pela melhoria nas condições de financiamento interno e alguma recuperação no nível de emprego. Nesse cenário, a distribuição heterogênea da capacidade ociosa da economia pode levar a tensões inflacionárias, oriundas especialmente daqueles setores que podem arbitrar entre vendas internas e externas.

A sustentação da retomada da atividade econômica no próximo ano dependerá, como sempre, do comportamento do mercado de câmbio. O governo aposta na continuidade do ciclo de liquidez internacional, suficiente para rolar os serviços do crescente endividamento externo. É, sem dúvida, uma aposta arriscada.