

## *Efeitos da abertura econômica no Brasil dos anos 1990 em duas perspectivas comparadas*

### *Brazilian economic effects during 90s in a double comparative perspectives*

*Arthur de Aquino<sup>1</sup>*

**Resumo:** O texto discorre sobre os efeitos da abertura econômica no Brasil na década de 1990, comparando duas perspectivas nodais. Uma, a do IEDI, para quem a abertura, em alguma medida, significou perda de autonomia e desindustrialização; e uma outra corrente de economistas, alguns ligados ao BNDES, que atribuem à conjuntura do comércio exterior e câmbio favoráveis até 2005 fatores que não permitiram a queda da produtividade industrial, embora pudessem criar dependência em relação às exportações. Ambas perspectivas coincidem em dois pontos: a inevitabilidade da abertura dos anos 1990, e o risco de colapso cambial a médio e longo prazo.

**Palavras-chave:** Abertura Econômica. Desindustrialização. Reestruturação Industrial. Desenvolvimento.

**Abstract:** The paper discuss about economical open effect's in Brazil on 1990's decade, comparing two main perspectives. At one hand IEDI interpretation, who suggests wich lost of autonomy and progress of desindustrialization current by economic opening; and another, composing by economists' segment, some relate on BNDES, imputes to out commerce and exchange fortunate until 2005 the reason to not industrial production falls, however would create dependency to exportations. As one much another points of view coming across in two points: the unavoidable character of economic opening on 1990s, and the break-down exchange risk at middle and long term.

**Keywords:** Economic Openness. Deindustrialization. Industrial Restructuring. Development.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Sociais na Unicamp e mestre em Ciência Política pela mesma instituição. É bacharel em Ciências Sociais pela UFSCar.

## Introdução

Na década de 1990 a abertura econômica se afirmou na agenda política e econômica do país, seja na dimensão da urgência quanto na necessidade desse processo. Enquanto projeto, encontrou sua razão de ser, junto com o Plano Real, a cura para o mal histórico brasileiro que vinha sendo a inflação. Enquanto processo, forçou a dinamização e modernização das empresas, sepultou definitivamente a política de substituição de importações, e encerrou um ciclo desenvolvimentista e protecionista na economia brasileira.

É verdade que tal processo se afirmava enquanto necessidade histórica, todavia não sem diversos desequilíbrios e desencontros. O processo foi abrupto, gerando recessão, desemprego, e contingência dos gastos sociais do governo. Polêmica em sua dinâmica e desenvolvimento, a abertura econômica dos anos 1990 vem recebendo diversas compreensões e interpretações na literatura especializada.

Foi destarte diversas polêmicas sobre o período, historicamente necessária enquanto política econômica. Se foi exitosa enquanto matriz de dinamismo para a industrialização da economia brasileira, a política de substituição de importações exhibe também uma face de fracasso quanto mais se evidencia que a proteção da economia nacional, ao invés de um meio, tornou-se ela mesma um fim. Essa acomodação tanto do Estado quanto do empresariado brasileiro – ao que se assinala não foi fenômeno social coeso e/ou homogêneo – produziu perda de expertise empresarial e de gestão, atraso tecnológico, inflação crônica e persistente, assim como desequilíbrio cambial e crise da balança de pagamentos. A proteção à economia nacional, bem dito que deu condições para o crescimento e amadurecimento da indústria nacional a salvo da concorrência predatória com grandes corporações internacionais, perverteu-se em modo de vida de alguns dos ramos mais importantes da vida empresarial brasileira. Como resultado, o crédito deixaria de ser a principal atividade do setor bancário, assim como houve forte pressão de alta nos preços decorrente da crise de abastecimento, cuja origem é diversa. Soma-se a esse quadro a questão da dívida externa, e da transferência de

recursos ao exterior enquanto saída para a rolagem da dívida, situação essa também decorrente de dada modalidade de financiamento de longo prazo da economia brasileira.

A abertura enquanto necessidade histórica vinha, portanto, senão como panaceia de problemas crônicos da economia brasileira, pelo menos enquanto condição necessária para a superação de tais problemas. É importante estudar essa etapa da nossa história econômica, em vista da realização de dado projeto/processo politicamente e historicamente construído que ela significou. Além disso, é relevante descortinar um senso comum o qual a abertura econômica dos anos 1990 e as privatizações significaram necessariamente perda da autonomia nacional e crise econômica. Na outra ponta, existe outro senso comum: o que aconteceu na década de 1990 teria sido produto, em última instância, da vitória do projeto neoliberal, e o fim de um ciclo nacionalista e desenvolvimentista. Possivelmente a abertura seja uma condição necessária a ascensão de uma hegemonia neoliberal, contudo não se traduz em condição suficiente. O que também não implica necessariamente em recusar que houve um período de hegemonia neoliberal na década de 1990, todavia mais elementos são requeridos para sustentar tal afirmação.

Em termos das relações entre interno/externo, é verdade que houveram choques negativos sofridos pela indústria nacional no período. Tais choques se devem a dois motivos principais: uma abertura sem que houvesse uma política industrial que preparasse a indústria brasileira – em termos de crédito para a produção e tecnologia competitiva – para a concorrência no mercado externo; e uma herança negativa da modalidade de proteção adotada no Brasil em períodos anteriores, quando a transição para a abertura já não havia sido preparada, como citado acima.

Não está no escopo desse texto responder de maneira integral se a abertura dos anos 1990 consistiu na realização por excelência do projeto neoliberal, ou se o seu principal vetor decorreu de uma saída radical e contingente, casada com o Plano Real, para o ciclo vicioso entre inflação e recessão. Ou ainda, em que medida os dois termos da balança desempenharam não uma questão absoluta, mas de grau. O objetivo aqui é investigar um dos aspectos de importância contumaz no

processo: a questão da desindustrialização. Afinal se a proteção à economia nacional em relação à concorrência externa havia se consolidado numa espécie de *modus operandi* permanente, é mister notar que a abertura foi processo conflituoso e descontínuo, porque disruptivo. Ora, a proteção se justificou por muito tempo em vista da O certo é que um dos pontos contundentes é que a questão da (des)industrialização uma vez que toca em parte sensível da herança dos projetos nacionalistas de desenvolvimento econômico executados no Brasil. Afinal, a abertura provocou fortalecimento ou enfraquecimento da indústria nacional? Tal questão passa necessariamente pela questão da inflação, juros, câmbio e investimento; e tangencia, senão envolve, o interesse nacional, o papel do Estado, e o próprio desenvolvimento capitalista no Brasil.

Para abordar a questão da abertura e desindustrialização no Brasil serão comparadas duas perspectivas sobre o processo. Uma a cargo do IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – a qual defende uma perspectiva de que houve desindustrialização no Brasil entre 1995-2006; e de outro lado um conjunto de críticos a essa perspectiva, alinhados mais com uma perspectiva convencional da Economia. Não basta apenas uma comparação descritiva entre as duas correntes, enumerando seus argumentos a favor e contra tais ou quais perspectivas; é necessário realizar tal leitura a partir de uma contextualização histórica do debate, e de uma perspectiva relacional e crítica do processo. Essa é a ambição e o desafio que motivam esse artigo.

## **1. Planejamento econômico e Desenvolvimento Capitalista no Brasil**

Existe ampla literatura sobre a formação da economia brasileira, assim como acerca do processo de industrialização no Brasil. A literatura é extensa e controversa, e longe está esse artigo da pretensão de esgotar o tema. O objetivo aqui tão somente é situar a substituição de importações enquanto matriz do desenvolvimento econômico, o que produziu historicamente o protecionismo como instrumento para a sua realização.

As preocupações e temas pertinentes às Ciências Sociais acerca de um desenvolvimento capitalista no Brasil tem na formação de um *ethos* capitalista

importante ponto de inflexão. A questão do desenvolvimento inclui o crescimento econômico, enquanto amadurecimento das forças produtivas, onde estão inclusos a construção de capacidade tecnológica e organizacional, assim como a própria industrialização. Todavia, atingir tal estágio de complexidade econômica, que abrange o mundo da produção, mas também a dimensão política e cultural dessa sociedade em transformação. Inclui, portanto, o desenvolvimento de uma mentalidade capitalista e burguesa, condição indissociável da inovação, e portanto superação do atraso. Investigar o processo de desenvolvimento capitalista nessa perspectiva inclui necessariamente compreender a organização política e corporativa dos interesses do empresariado industrial – o que, além disso, implica desde já em reconhecer que tanto a industrialização, quanto a organização da classe e a formação da classe em si são processos paralelos e imbricados.

Nos interessa investigar a organização política do industrializado brasileiro, para os fins desse artigo, uma vez que o protecionismo entra como peça-chave de um dado projeto econômico e político tanto de nação quanto do próprio desenvolvimento capitalista no Brasil, o qual nasce da própria elaboração intelectual da ideologia industrialista

Quando se fala na organização de interesses da classe capitalista industrial no Brasil, chama a atenção o fato de que tal organização precedeu da existência de fração de classe propriamente falando. O marco histórico inicial data de 1820, quando é proposta a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, sessenta anos antes da primeira associação genuinamente de industriais, esta sob a liderança de Antonio Felício dos Santos (Carone, 1977, p.6). Em termos do processo econômico e político que significou a industrialização no Brasil, ampla e diversa literatura existe disponível; todavia existem dois aspectos mais ou menos comuns a essa literatura. Uma é sobre a influência do café tanto na formação do capital inicial da indústria no Brasil quanto nas alterações fundamentais na dimensão político-social da organização econômica dessa sociedade (Dean, s/d, pp.9-22).

Outro aspecto é sobre o teor da organização do segmento industrialista. Existe relativo consenso na literatura sobre a elaboração ideológica da fração de classe capitalista industrial entre os anos 1920-1940, de uma defesa pragmática do setor, até uma defesa mais abrangente por um projeto de sociedade, no qual a

indústria não entra mais a reboque da agricultura, mas sim o contrário: a industrialização, ela mesma, vai se tornando um valor hegemônico, num processo que seria lento, problemático, conflituoso e descontínuo. Todavia, à medida que a indústria ganha voz e força, suas lideranças lutam e conseguem afirmar a necessidade de *tarifas protecionistas* no intuito de proteger a incipiente indústria nacional – destacando-se lideranças proeminentes, como Jorge Street, Roberto Simonsen, Alexandre Siciliano, e Euvaldo Lodi (Dean, s/d, pp.138-159; Leme, 1978, pp.161-172).

Aqui sim é possível identificar o protecionismo como uma das molas mestras da industrialização planejada e acelerada. É verdade que tal necessidade, ainda que reconhecida pela própria classe capitalista, não gerou um pensamento nacionalista avesso à presença do capital estrangeiro: muito ao contrário, está no pensamento industrial brasileiro, particularmente entre as décadas de 1930-1940, o que ficaria conhecido na economia brasileira como o ‘tripé’ do desenvolvimento – Estado, capital nacional, e capital internacional (Carone, s/d, p.539; Leme. 1978, pp.180-182).

O entendimento de que depende da industrialização a modernização e desenvolvimento da economia brasileira, o que produziria propagação do bem-estar e a interrupção do ‘ciclo vicioso da pobreza’, pra usar uma expressão de Nurske (1957, pp.7-8), é antiga, e em muito antecede o pensamento cepalino. Em texto de 1928, *Orientação Industrial Brasileira*, Roberto Simonsen já apontaria um esquema analítico presente no célebre ‘Manifesto dos Periféricos’ de 1949, e no próprio pensamento de Raul Prebisch e Celso Furtado. O atraso tecnológico e a concorrência predatória do centro capitalista condenaria os países da periferia a uma tendencial deterioração dos termos de troca internacionais, e a um permanente estado de atraso tecnológico. Romper com tal círculo vicioso implicaria em proteger, ao menos temporariamente, a indústria nacional, até que ela tenha condições de concorrer no mercado internacional, assim como atribuir ao Estado as funções de planejador da economia, e eventual fomentador do desenvolvimento (Cepêda, 2004, pp.322-324).

É verdade que a política de substituição de importações logrou êxito, e obteve como produto a industrialização da economia brasileira. Tanto o

protecionismo quanto o planejamento econômico fortaleceram elos na cadeia produtiva e tornaram endógeno o crescimento econômico. O ponto alto do processo foi, sem dúvida, o Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek. Em tal Plano, cuja ambição era fazer a economia brasileira avançar “50 anos em 5”, coincidiram o ápice da industrialização com o apogeu também da própria ideologia desenvolvimentista. Destarte a forte aceleração inflacionária (de 39,5% a 47,7% entre 1957-1961) os resultados do Plano não deixaram de ser impressionantes: a economia brasileira atingiu no período autossuficiência na produção de cimento, aumentou significativamente a produção de aço em lingotes, triplicou a malha rodoviária, e aumentou a produção automobilística de 31.000 unidades em 1957 para 200.000 unidades em 1962 (Bielschowsky, 2004, p.402; Baer, 1979, p.57).

É verdade que, além da inflação, o Plano de Metas produziu também a dependência externa. Tal elemento tendeu a permanecer, e a se aprofundar, durante a política econômica praticada nos governos militares. Iniciado em novembro de 1964, o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo – consistiu, entre outros objetivos, em combater a inflação – a qual no primeiro trimestre de 1964 batia índice recorde de 100% - e estimular o crescimento do produto interno – o qual caminhava a lentos 0,6%. Foi implementado no primeiro ano do governo Castello Branco, logo com a equipe Bulhões-Campos na condução da política econômica. Em termos de resultado, o PAEG foi exitoso: entre 1968-1969 a inflação foi controlada ao índice de 20%, e o programa atingiu 9,8% de crescimento (Resende, 1992, p.215-216).

É verdade que no PAEG o entendimento sobre a questão da inflação ganhou contornos heterodoxos, ao identificar a inflação em relação forte com a poupança forçada. Todavia, a expansão da moeda tendeu a crescer desmesuradamente em relação ao nível geral de preços, o que trouxe à baila a chance de inflação pelo lado da moeda. Assim é que no primeiro trimestre de 1966 o governo Castello Branco dá uma guinada em direção à ortodoxia monetarista, com corte no gasto público e elevação de impostos. A ortodoxia repercutiu em queda vertiginosa do crédito ao setor privado, o que significou taxas negativas de liquidez; no último trimestre de 1966 a indústria já sentia os efeitos da recessão. Entre 1960-1970 os 50% mais pobres tiveram sua participação na renda reduzida de 17,7% para 14,9% o que

significou sensível queda no valor dos salários reais – além de desemprego (Resende, 1992, pp.215,221,229-230).

Para manter o crescimento econômico, os governos militares tiveram que recorrer cada vez mais ao crédito externo, alternativa – senão única – mais atraente para a sustentação do financiamento de longo prazo da economia brasileira. Nesse processo o Estado entrou como fiador na dívida, fenômeno conhecido na literatura especializada como “estatização da dívida externa”: aumento progressivo da participação estatal, seja através das empresas públicas ou até da administração pública direta, no estoque da dívida externa do país com os bancos internacionais. Cruz (1995, p.124-126) afirma que tal estatização teve duas etapas fundamentais: primeiramente, uma que vem entre os dois choques do petróleo (1974-1978), e um segundo entre o segundo choque do petróleo e a crise dos juros (1978-1982). Tanto Cruz quanto Cavancanti (1983, p;15) chamam a atenção para a transferência da dívida externa, originalmente contratada pelo setor privado, para o Banco Central, nessa segunda fase do processo de estatização da dívida externa. O II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento – reforçaria esse *modus operandi* do financiamento estatal da dívida.

Esse quadro dificultou ainda mais a posição da economia brasileira em face da sua dependência externa. Embora a inflação entre 1967-1973, estivesse estável na casa dos 20%, ela volta a subir para 40% a.a. entre 1974-1978; o segundo choque do petróleo e a redução da indexação dos salários e contratos de aluguéis fazem com que a inflação dispare a 100% a.a. entre 1979-1980 (Resende, 1985, p 11). Como a sustentabilidade da dívida externa e do crescimento dependiam da disponibilidade do crédito externo, a vulnerabilidade econômica do Brasil tornava-se maior.

Uma vez que o Estado tornou-se fiador da dívida, a partir da transferência de passivos externos ao Banco Central, houve – do ponto de vista dos devedores em dólar – substituição da dívida externa em dívida interna. Essa prática de contrair empréstimos novos no exterior, para a rolagem das dívidas velhas – prática conhecida por ‘reciclagem’ da dívida externa – casada com a transferência de recursos do setor privado para o setor público, e deste para o exterior, provocou uma deterioração dos termos de troca internacionais, e uma

transferência de recursos reais ao exterior, operação necessária para se honrar com os serviços da dívida. Ou seja, não apenas o ajuste externo implicou em desajuste interno num primeiro momento – uma vez que a estatização da dívida pressionou os juros para cima, provocou inflação, e desequilibrou o câmbio – como o volume de empréstimos requeridos para a ‘reciclagem’ da dívida necessitou ser cada vez maior, o que produziu novo desequilíbrio externo (Cavalcanti, 1988, pp.22-30).

A transferência de recursos reais ao exterior ganha intensidade com a ruptura do mercado internacional de crédito, em 1982. Com a chamada ‘crise da dívida’ o crédito internacional torna-se cada vez mais escasso, pioram os termos de troca internacionais, e a transferência de recursos reais ao exterior atinge níveis críticos. Nessa situação, os juros tornam-se um componente pesado na amortização da dívida, resultando na manutenção de saldos negativos nas transações internacionais, além do déficit financeiro (Carneiro, 2002, pp.115-123).

A vulnerabilidade externa da economia brasileira, somada à crise da dívida, ao colapso da oferta de crédito internacional, esta por sua vez produto da crise internacional do petróleo, resultaram no início de uma dolorosa e duradoura inflação galopante no Brasil. Existe alguma controvérsia se na década de 1980 houve hiperinflação no Brasil. Isso porque existem duas condições para se falar em hiperinflação: inflação de três dígitos, e a perda das funções básicas da moeda – unidade de conta, reserva de valor, e meio de troca.

Consta da literatura especializada que títulos públicos – principalmente a ORTN, a LBC, e a LTN – e até mesmo o dólar, cumpriram a função de unidade de conta e reserva de valor (Carneiro, 2002, pp.205-206). Soluções como o ‘choque heterodoxo’, proposto pelo professor da PUC-Rio, Francisco Lopes, previam justamente indexar a nova moeda – no caso o Novo Cruzeiro – em valores da ORTN ao dia (Lopes, 1988, p.137; Arida e Resende, 1984, pp.21-26) Destarte as controvérsias sobre a natureza e o ritmo desse processo inflacionário, parece existir algum consenso na literatura especializada sobre a função que o componente inercial da inflação desempenhava nessa ‘hiperinflação’ em curso. Decorrente da correção monetária e da indexação salarial, a inflação futura passou a ser referenciada na inflação passada, gerando uma ‘memória inflacionária’. O

Plano Cruzado, ao prever o congelamento de preços, teve por objetivo neutralizar o componente inercial da inflação, gerando condições de reorganização da economia e para a retomada do crescimento (Tavares e Assis, 1985, p.122; Lopes, 1988, p. 124).

É verdade que a inflação dos anos 1980 não foi completamente inercial. Pelo contrário, se não fosse tratado o componente não-inercial da inflação, os planos possivelmente fracassariam, como realmente aconteceu, pelo menos até o Plano Real. É verdade que se rompeu com o inercialismo; todavia a inflação pelo lado da demanda era produto da própria proteção da qual ainda gozava o mercado interno, peça contumaz do antigo modelo de substituição de importações. Empregada por tanto tempo, a proteção ao mercado interno contra a concorrência estrangeira provocou perda de competitividade e expertise, da qual a Lei de Informática de 1985 deva ser o caso mais dramático de persistência do atraso. Dessa maneira, a abertura econômica de que a década de 1990 viria a testemunhar seria o processo historicamente necessário para se superar essa etapa de crise rumo à retomada do crescimento – e com inflação sob controle.

## **2. Ano: 1990: Reestruturação industrial no Brasil, abertura e investimento**

Uma revisão na literatura econômica mostra que a abertura econômica foi benéfica, necessária e mesmo desejável, uma vez que forçou as empresas nacionais a se modernizarem. Para Barros e Goldestein (1998) alguns ramos, como o têxtil e confecção, sentiram os efeitos de maneira mais heterogênea. Outros, como informática, de maneira mais homogênea. A abertura também ampliou o mercado interno, o que tornou mais atraente a investimentos estrangeiros, investimento direto internacional, fusão e aquisição de empresas, e criação de *joint-ventures*. Consequentemente, a abertura levou ao aumento da renda nacional. O primeiro dos efeitos provocados pela abertura no comportamento empresarial consistiu na modernização do parque industrial privado, uma vez que foram abolidas tradicionais reservas de mercado, o que detonou com o também tradicional mecanismo do capital industrial brasileiro de repasse direto de custos aos preços das mercadorias ao consumidor final – mecanismo esse por natureza inflacionário.

Portanto a abertura levou à estabilização, uma vez que controlou a inflação de maneira bem sucedida. Decorre da estabilização a ampliação do mercado interno, uma vez que – com a inflação sob controle – os níveis de poder real de compra aumentaram consideravelmente, assim como o maior acesso desses consumidores ao crédito – uma vez que os bancos tiveram que, depois de anos ganhando com o *float*, voltar a oferecê-lo.

A taxa de investimento global no Brasil vinha se mantendo insuficiente para manter um ritmo de crescimento econômico progressivo, visto que o fluxo de investimento estava desproporcionalmente favorável ao segmento de infraestrutura. Assim, novos investimentos focariam a aceleração da modernização industrial e, portanto, ao aumento de eficiência – menos do que imediata ampliação de capacidade produtiva. O investimento estrangeiro direto, por outro lado, vinha financiando o déficit em conta corrente, principal restrição externa ao crescimento. Todavia, na outra ponta favoreceu o maior fluxo de importação de bens de capital, o que pressionou a balança de pagamentos. No longo prazo, o impacto dos investimentos apenas poderia ser avaliado de acordo com as direções tomadas pela reestruturação produtiva.

Fluxo de investimentos associado com a baixa capitalização das empresas nacionais levou a uma especialização produtiva industrial dos anos 1990. Concomitantemente, a abertura econômica levou a uma situação (somada à apreciação cambial) de desnacionalização da indústria pela via das fusões e aquisições, e assim resultante da queda do capital nacional na participação tanto nas vendas da indústria quanto no investimento. Esse processo foi catalisado pela política de investimento industrial em infraestrutura, e pelo aumento das exportações intra-firma entre filiais de multinacionais presentes nos países do Mercosul.

Dessa maneira, a evolução da taxa de investimento global foi, em comparação ao crescimento do consumo a partir de 1994, modesta. Esse descompasso é explicado na literatura especializada a partir da queda do potencial de encadeamento produtivo daquela fase de investimentos, uma vez que uma parcela significativa de bens de capital se voltou ao mercado externo, associada à redução de sua produção em 10% entre 1994-1997. Ao que toca o investimento

estrangeiro, seu fluxo líquido se expandiu fortemente dentro do país na década de 1990, de US\$ 730.000.000,00 em 1990 para US\$ 15,4 bilhões em 1996. De acordo com Laplane e Sarti (2006) essa entrada massiva se deu por conta da progressiva entrada de recursos a partir do processo de privatização em curso no governo Fernando Henrique Cardoso, o que também explica a tendência de crescimento do fluxo líquido de investimento estrangeiro em 1997 – investimento tal que chegou a cifra de US\$ 21,8 bilhões, aumento anual de 41%, o que representou 2,7% do produto interno bruto (PIB).

Ao que toca as aquisições e fusões de empresas, seu aumento substancial nos anos 1990 acompanhou o crescimento do fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE). Outro fator importante é o crescimento da participação do BNDES no financiamento de participação das privatizações, em especial na área de infra-estrutura. Entre 1995-1996 o Brasil recebeu 17% dos fluxos mundiais de dólares destinados a aquisições de empresas. Dessa massa de aquisições, no período 1992-1997, 58,8% aconteceram nos segmentos industriais, em especial nos setores de bebidas e alimentos, metal-mecânica, eletro-eletrônica, química e petroquímica. No setor de serviços (32,5% das aquisições) o destaque se deu nos setores de financeiras, seguradoras, telecomunicações e informática.

Houve também aumento na formação de capital fixo no país a partir de investimentos na indústria de construção, visto que este setor responde por 2/3 da formação bruta desse capital. Os potenciais de investimentos em infra-estrutura relacionados às privatizações tenderiam a um potencial de encadeamento mais diluído. Isso porque os recursos obtidos com as privatizações tendem a se esgotar sem necessariamente criar nova capacidade em termos de investimento. Por outro lado, se a participação do capital estrangeiro representa ganhos em termos de capacidade de investimento e gerenciamento, ela também traz consigo um aumento do coeficiente de importações, o que pressiona novamente a balança de pagamentos. Entretanto, a modernização do setor de infra-estrutura repercutiria diretamente nas vendas dos bens exportáveis, o que aumenta a rentabilidade das empresas privatizadas, mas não necessariamente repercutiria numa baixa nos preços dos produtos finais tanto para o mercado interno quanto para o externo.

Em termos de investimento nas indústrias, também se verificou nos anos 1990 uma *tendência ao aumento da participação estrangeira na origem do capital* (27,3% em cima do total), assim como uma forte concentração em apenas cinco setores, que juntos responderam por 64% do total das previsões de investimento para 1997: alimentos e bebidas; papel e celulose; metalurgia e automóveis; indústria química. Em termos de categorias de uso, lideram os investimentos nos setores de bens de consumo duráveis e não-duráveis (42,4%) e intermediários (31,1%), sendo o setor automobilístico o mais importante entre os duráveis de consumo (24,6%).

Investimentos estrangeiros nas empresas industriais no Brasil aumentaram na década de 1990 com relação aos anos 1980, e se concentraram nos ramos automobilístico (32,4%), químico (20,5%), informática (10,5%) e telecomunicações (5,2%). De acordo com Laplane e Sarti (2006) houve também um alto grau de concentração desses investimentos (90%) nos setores de cimento, bebidas, automobilístico, eletrônico e químico. Ao que toca aos investimentos de empresas de capital nacional para o período 1992-1997 (US\$ 28,9 bilhões em cima de um total de US\$ 124,5 bilhões), se verificou uma concentração no setor químico (US\$ 12,2 bilhões, 42,5% do total de investimentos nacionais), metalurgia básica (14,6%) e alimentos e bebidas (11,6%).

O setor automobilístico tendeu a se expandir nos anos 1990 por conta da expectativa de expansão – tendo em vista a abertura econômica – dos mercados brasileiro e do Cone Sul, assim como pela saturação desse setor nos países centrais. As tomadas de decisão de Toyota, Honda, Renault, e Mercedes, de instalarem plantas industriais no Brasil segundo Barros e Goldenstein (1997) é sintomática com relação ao princípio o qual *é o tamanho do mercado, e não a proteção, o que atrai investimentos*. Assim, concomitantemente a vinda de novas empresas do ramo automobilístico, as empresas nacionais desse ramo tendem a modernizar para sobreviver.

No caso da indústria de autopeças a relação com as montadoras tendeu a mudar de maneira significativa, uma vez que sobreviveram aquelas que produziram tecnologia e tiveram um parceiro internacional. Foi o caso da compra da Metal Leve em 1997 pela COFAP (Barros & Goldenstein: 1997, p.17), empresa

cujo capital majoritário já pertencia ao Bradesco. Assim, a tecnologia sozinha também se revelou insuficiente para segurar a empresa sozinha no mercado, uma vez que ela precisava de publicidade e escala de produção além de produzir ela mesma inovação tecnológica.

A concentração dos investimentos nos setores de bens de consumo duráveis se explica como um reflexo da forte restrição externa da década de 1980, que atingiu fortemente esses bens. A recuperação da renda real a partir de 1994 permitiu a retomada mais efetiva desse setor o que, conjugado com a necessidade de expandir e consolidar a produção local frente a abertura econômica, explica a concentração do investimento. A ampliação do mercado interno a partir de 1994 foi condicionada pela expansão da capacidade produtiva, da intensificação do investimento, e da integração do mercado doméstico ao Mercosul.

Laplane e Sarti (1997) destacam como impactos do fluxo de investimento a desnacionalização, os efeitos na balança comercial, e os encadeamentos produtivos e tecnológicos. De acordo com os autores, a intensa desnacionalização da estrutura produtiva observada nos anos 1990 é sintomático com relação ao predomínio dos investimentos diretos estrangeiros nos fluxos de investimento, o que levou a uma presença marcante de empresas estrangeiras – sobretudo nas áreas de energia elétrica e telecomunicações.

Essa *desnacionalização* foi observada no crescimento da participação das empresas estrangeiras nas vendas totais e setoriais. A maior queda do capital nacional na participação das vendas da indústria entre 1975-1995 ocorreu nos setores alimentício (de 50% para 44%), autopeças, varejista (82% para 77%), farmacêutico (de 37% para 27%), siderurgia/metalurgia (de 75% para 70%), e têxtil (88% para 85%). Por outro lado, assinalam os autores que houve aumento da participação das vendas do setor eletroeletrônico (de 55% para 60%) e de mineração – a esteira da privatização da Companhia Vale do Rio Doce, embora ainda sob controle de grupos nacionais.

Moreira (2000a) chama a atenção para as dificuldades enfrentadas pelas empresas brasileiras no contexto de abertura. As deficiências no mercado interno de capitais, à situação de concorrência imperfeita com as filiais de multinacionais bem posicionadas estrategicamente dentro da economia nacional, a falta de

incentivos para se buscar o mercado externo, e as penalizações impostas à inovação tecnológica pela lógica de organização do sistema econômico, seriam em conjunto responsáveis pela condição de fragilidade das empresas nacionais frente a concorrência internacional – e não um efeito inesperado da abertura econômica. A necessidade de intervenção do Estado nesse processo entraria como salvaguarda das empresas nacionais em sua competitividade, com fins de internalizar o *locus* de decisão, e portanto criar condições para a inovação e desenvolvimento tecnológico dentro do país. Ao que se diz o aumento da produtividade, e portanto da competitividade, das empresas nacionais, a intervenção do Estado se orientaria pela criação de incentivos à reestruturação produtiva do parque industrial brasileiro, em especial nos setores onde o capital nacional é predominante. Ainda nesse sentido, ampliar as ofertas de crédito de longo prazo geraria um custo mais competitivo.

Ao que toca os impactos na balança comercial por conta do fluxo de investimento dos anos 1990, Laplane e Sarti (1997) apontam um crescimento acentuadamente desigual entre os segmentos industriais brasileiros. Entre 1994-1996 houve um formidável crescimento dos segmentos automobilístico, eletrônico, eletrodoméstico, e de bens de consumo não-duráveis (em especial a indústria alimentícia, de bebidas, higiene e limpeza); enquanto que vários setores de bens de capital (tais como equipamentos mecânicos), o setor de matérias-primas, insumos, componentes (autopeças, componentes eletrônicos, couros, farmacêuticos, e bens finais de consumo) sofreram forte retração de capital e investimento.

Essa retração no caso dos bens de capital se deveu fundamentalmente à importação de máquinas e equipamentos, associada ao crescimento vigoroso do PIB apoiado no progressivo investimento direto estrangeiro. Já no caso dos insumos e componentes, a retração foi resultado da especialização progressiva das grandes empresas, o qual também levou ao aumento da importação de peças e componentes, importação essa que foi fortemente estimulada a partir de 1994, com a apreciação cambial.

Foi resultante desse processo de especialização produtiva a redução nos índices de nacionalização de bens finais, o que levou a uma crise das linhas de produção e do próprio encadeamento produtivo, o que ampliou num círculo

vicioso o abastecimento nacional por fornecedores estrangeiros. Aumentaram a reboque desse processo, as importações de matérias-primas, componentes e dos próprios bens finais. Também aumentaram as importações de bens intermediários, exceto nos casos da eletroeletrônica e química.

O segmento de eletroeletrônica de consumo é onde a abertura mais significou estabilização econômica, ampliação do mercado, modernização das empresas e encadeamento produtivo. A abertura das importações, e conseqüentemente a queda do custo de produção e a ampliação do crédito, levaram a uma elevação da renda no decorrer do Plano Real e a uma explosão do consumo.

O setor de linha branca além de também ter sido beneficiado pela escala gerada pela estabilização econômica confirmou uma tendência no processo de entrada de multinacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990: a importação como primeira etapa, a instalação de plantas industriais como segunda etapa. A literatura especializada expõe o processo nessa ordem porque primeiramente as empresas criaram e/ou testaram a demanda efetiva, para depois a instalação das fábricas, motivadas também pela saturação do consumo nos países centrais. Caso da italiana Vaporetto que, primeiramente, exportou para o Brasil mil unidades em 1993 para então decidir pela instalação de uma planta no Brasil em 1996, com vistas a produzir e vender no mercado interno 200.000 unidades. Nas aquisições, citar-se-á os casos da Eletrolux (que comprou a Prosdoscimo) e da Boschi (que comprou a Continental). Nas associações, o caso da CCE que em 1997 começou a produção de linha branca com a italiana Merloni.

De acordo com Laplane e Sarti (*op.cit*) houve deterioração e sensível perda de dinamismo nas exportações brasileiras, por conta tanto de aspectos estruturais quanto de fatores relacionados com a política comercial (tais como financiamentos para pequenas e médias empresas) quanto de fatores estruturais (tais como a relação entre investimento e pauta de exportações).

Ao que toca aos fatores estruturais, a questão é se a capacidade dos novos investimentos de aumentar a pauta de bens exportáveis, contribuindo para a competitividade brasileira no exterior. Os projetos de investimento se concentram em setores tradicionais da pauta brasileira de exportações – siderurgia, celulose, e

alimentos – onde o Brasil inclusive está consolidado desde a década de 1970. Entretanto, esses setores são de baixo dinamismo. Assim, a indústria brasileira padece da condição de exportadora de *commodities*, uma vez que para as filiais brasileiras das empresas dos ramos ligados à indústria de bens de consumo duráveis e de componentes, o mercado em vista é o mercado interno do Brasil.

Entretanto, a via de mudança dessa condição consistiu nos anos 1990 pela adaptação da economia brasileira a abertura pelo comércio intra-firma das multinacionais, entre as filiais brasileiras e dos outros integrantes do Mercosul. Assim, as filiais brasileiras se diferenciam do conjunto empresarial nacional pela sua maior horizontalidade e maior integração produtiva com outras filiais intra-firma dentro do MERCOSUL. Assim, o maior investimento dessas empresas não significa necessariamente exportação de bens de consumo duráveis para fora do Cone Sul, o que implica em admitir que novos investimentos não necessariamente aumentam a pauta de bens exportáveis; portanto, aumento do investimento não é necessariamente aumento da competitividade no comércio exterior.

A capacidade do investimento industrial de desencadear um crescimento sustentado nos anos 1990 foi menor que em outras fases da industrialização. Isso porque, apesar do significativo aumento de eficiência das empresas industriais, o caminho para se atingir a competitividade – a maior especialização e modernização das filiais brasileiras por meio do comércio internacional intra-firma enfraquece a disseminação dos ganhos de eficiência justamente porque esbarram nos limites institucionais das empresas, o que enfraquece inclusive a capacidade do sistema em distribuir renda. Portanto a taxa de investimento global no Brasil dos anos 1990 foi abaixo do necessário para desencadear um crescimento econômico sustentado, visto que houve um crescimento assimétrico do investimento em infraestrutura. O volume de investimentos realimentariam endogenamente o ciclo de crescimento se os encadeamentos produtivos com a indústria se efetuassem em sua plenitude; além disso, prazos de retorno do capital de acordo com o retorno de ganhos da produtividade, e a constituição de um núcleo *nacional* de geração e difusão de inovações.

Em termos de capacidade endógena de investimento e inovação, Laplane e Sarti (*op.cit*) argumentam que o Brasil sistematicamente não consegue aproveitar

chances no mercado internacional, uma vez que carrega o legado da política de substituição de importações, e a abertura sem uma política industrial, no governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Moreira (2000a) uma vez que a economia aberta é o melhor regime econômico com vistas ao desenvolvimento, deve o Estado possibilitar o ambiente concorrencial, através de mecanismos institucionais relacionados à concessão do benefício público.

Em termos de importações, Moreira (2000a, 2000b, 1999) destaca o movimento dos fluxos tomados em três períodos distintos: 1989/1994, período de elevação gradual; 1995, crescimento explosivo; e 1996, retorno a um crescimento gradual. Essa variação no ritmo de crescimento é explicada pelo cronograma de redução tarifária, pelo comportamento do câmbio real, e pelo crescimento do PIB. Para Moreira (2000b), a elevação dos índices de importação era além de esperada, desejada; isso porque significava um passo obrigatório em direção à eficiência na alocação de recursos, e aos ganhos de escala. Contaram também no processo de crescimento das importações as variáveis geográficas (a extensão territorial, o crescimento populacional, e a distância dos mercados centrais). No caso do crescimento das exportações, seu crescimento foi mais tímido ao passo que foi mais uniforme com relação ao crescimento das importações. A mudança para o regime democrático – ainda que num contexto macroeconômico desfavorável – levou ao aumento da importância do mercado externo para a indústria de transformação.

Esses coeficientes de importação e exportação foram afetados diretamente, de maneira assimétrica, pelas mudanças estruturais dos anos 1990. A elevação do coeficiente de exportação de bens de capital é sintomática com relação aos ganhos de eficiência e escala ainda a serem explorados, principalmente tendo em vista o diferencial entre importação e exportação. Os elevados coeficientes de importação, por outro lado, se justificam pela necessidade de criação de uma economia de escala que alavancasse a própria produção de bens de capital, mas que necessariamente abririam o mercado às importações. Por isso que em 1997 a importação de bens de capital era superior a 50% em relação à produção interna. Categorias como bens de consumo duráveis (exceto automóveis) e bens de capital

de transporte (especialmente os automotivos) registraram também alto índice de importação, 63% e 75% respectivamente em 1998.

No topo dos índices de exportação estão os intensivos em tecnologia, fabricação de veículos, e os intensivos em recursos naturais. Os setores mais afetados pelo impacto diferenciado das importações, reverberando pelas vantagens comparativas e competitivas da indústria nacional, foram os intensivos em tecnologia, o que explica sua variação para cima no coeficiente de exportação. A alta das importações no setor de intensivos em tecnologia não afetou negativamente esse setor porque a especialização decorrente da abertura econômica dos anos 1990 se deu mais intra-indústria do que inter-indústria, tal como Laplane e Sarti (*op.cit.*) já haviam percebido em 1997.

As mudanças estruturais em termos de composição do produto, de acordo com Moreira(*op.cit.*), afetaram positivamente os setores intensivos em recursos naturais, com ganhos de 32,8%. Esses ganhos foram impulsionados pelo crescimento da demanda doméstica, sintomática com relação à abertura econômica, a difusão de novos produtos e, conseqüentemente, a mudanças nos padrões de consumo. Também os setores intensivos em tecnologia tiveram um ganho modesto de participação no produto, em torno de 3,7%, concentrado nos ramos de farmácia, automotivos, caminhões e ônibus. O crescimento da demanda interna nesse caso compensou os efeitos negativos do comércio exterior, e suas transformações dos anos 90. Entre os que perderam, o destaque ficou para os intensivos em mão de obra (-31,7%), os quais foram puxados pra baixo em vista da queda da demanda doméstica somada ao fraco desempenho das exportações. Os setores intensivos em capital também tiveram baixa, também motivada pela fraca demanda (-11,3%).

Ao que toca às mudanças estruturais em termos de ganho de eficiência, destaca Moreira (2000b) que esse processo é inerente (ou pelo menos esperado) de uma transição para o regime de economia aberta. Ganhos de eficiência técnica consistem em ganhos de produtividade, e constituem em três tipos de efeitos no sistema: efeitos de *escala*, no qual as empresas são obrigadas a cortar gastos e aumentar a produtividade, tendo em vista a concorrência internacional; efeitos de *participação*, que consiste no aumento da participação das empresas, aumento esse

impulsionado pela concorrência; e o efeito residual, referente às externalidades, inovação gerencial e de processos, *learnig*, entre outros. Ganhos de eficiência alocacionais consistem naqueles referentes ao destino dos recursos em função das vantagens comparativas do país, e numa redução do poder de mercado das empresas, tendo em vista que houve uma derrubada das barreiras comerciais. Houve entre 1990-1995 reduções na remarcação de preços gerais da indústria (-21,1%), tendência essa que continuou entre 1995-1998 (-5,3%). Entre 1990-1998 o setor de intensivos em mão-de-obra acumulou uma defasagem de preço de -33,6%, o que demonstra a ineficiência alocativa e de inovação, à revelia da abundância da mão-de-obra disponível no mercado. O fim dos privilégios de economia fechada fizeram com que a remarcação de preços se retraísse também nos setores intensivos em capital (-28,8%) e em tecnologia (-26,3%). Apenas remarcararam preços para cima entre 1990-1998: siderurgia, farmacêuticos, bebidas, peças e estruturas de cimento, equipamentos produtivos, distribuição de energia elétrica, e borracha.

A abertura econômica levou a maior competitividade do mercado interno operando numa mudança de preços relativos, o qual colidiu de maneira frontal com setores tradicionalmente protegidos, tais como a indústria de transformação. Dessa maneira, pode ser que a apreciação cambial de 1992 tenha repercutido numa realocação de recursos que extrapolariam a dimensão das vantagens comparativas do país.

Houve entre 2000-2005 um aumento das exportações brasileiras, impulsionadas por um aumento da capacidade de atender a demanda internacional. Entretanto, o aumento dos preços das *commodities* não pode responder pelo aumento desse índice, uma vez que o aumento do preço das importações foi maior em relação ao preço geral das exportações. Dessa maneira, o que aconteceu foi que – após um período precedente de queda nas taxas de importação e exportação – entre 2000-2005 houve um crescimento positivo da curva que representa o índice de importação e também no que representa a exportação, curva essa muito acentuada positivamente. Entretanto, a curva de importação se manteve – discretamente, mas se manteve – acima da curva de exportação. Por outro lado, setores que muito importam também são os que muito

exportam, caso dos eletroeletrônicos, cuja diversificação tanto da importação quanto da exportação denota um desenvolvimento acelerado desse setor. A relação com o mercado externo também é bastante diferenciada, caso da concorrência da indústria nacional de bens de capital, cujos efeitos entre os segmentos é bastante heterogêneo (Puga, 2000b). Outro sinal positivo foi o aumento das exportações nos setores de alto valor agregado. Outro fato notável é que *a reestruturação industrial no Brasil extrapola o âmbito meramente reativo, e denota a constituição de estratégias empresariais em curso.*

### **3. Abertura e o dilema da desindustrialização**

Entretanto, um risco sempre reafirmado consiste na desindustrialização, preocupação essa fundamentada no aumento de determinado tipo de desequilíbrio da balança comercial. Como demonstrado até aqui, não é qualquer tipo de aumento nas importações o que acarreta riscos para a economia nacional, visto que a diversificação da pauta de importação e de exportação denota o desenvolvimento de segmentos na economia, em especial setor tecnológico e eletroeletrônico. Entretanto, desequilíbrios desproporcionais no câmbio e na balança comercial podem levar ao processo de desindustrialização, risco pertinente entre os países emergentes.

Esse debate sobre a desindustrialização não pode simplesmente ser confundido com a crise que o parque industrial brasileiro passou durante a abertura econômica dos 1990. A crise que atacou a débil indústria nacional foi um reflexo de uma política protecionista mal executada em outros governos, debilidade essa oriunda dos impasses à modernização, impostos por esse modelo de protecionismo. A desindustrialização da primeira década do século XXI consiste num processo de “doença holandesa”, decorrente da apreciação cambial. Confronto duas abordagens: André Nassif (2006), para quem o termo “desindustrialização” é equivocado para classificar a perda de participação da indústria no PIB; e o pensamento do IEDI, para quem a desindustrialização consiste num desdobramento da apreciação cambial, fato intimamente relacionado com a alta da taxa de juros e queda das exportações.

Para Nassif (*op.cit.*) as mudanças ocorridas a partir da abertura econômica não caracterizaram desindustrialização. Na raiz do conceito, a “doença holandesa” consiste numa situação onde “a rentabilidade de um ou mais setores é fortemente comprimida como decorrência de um *boom* ocorrido em determinadas indústrias produtoras de bens ou serviços comercializados” (Nassif, 2006, nota 2). A hipótese de desindustrialização no caso brasileiro se apoiaria nas mudanças estruturais do setor de intensivo em tecnologia, e se caracterizaria pela soma da retração do investimento, juntamente com a perda de participação no valor adicionado com a baixa das exportações totais. Para Nassif isso não apenas não aconteceu, mas como entre 1996-2004 houve aumento de produtividade naqueles segmentos, tais como intensivo em tecnologia e *science-based*. Também conta no processo os efeitos do segmento de refino de petróleo, o que refletiu um progresso tecnológico em marcha no país, e a queda de tecnologias intensivas em trabalho da participação do produto.

Além disso, setores industriais com tecnologias em escala mantiveram a sua produtividade em 2004. Entretanto, Nassif apontou como risco a apreciação do real como possibilidade de desindustrialização no longo prazo, principalmente se esse processo se desencadear a partir da indústria de tecnologia baseada em recursos naturais.

Por outro lado, o IEDI (2007) afirma que existe uma desindustrialização em marcha no Brasil. Essa desindustrialização seria sintomática com relação a altas taxas de juros, as quais inibiriam o investimento e o gasto público, assim como desestimularia as exportações. Essa alta dos juros levaria a uma tendência a valorização do câmbio, reforçada com o aumento do preço das *commodities* no mercado internacional. Essa valorização do real frente ao dólar levaria a substituição do produto nacional pelo similar importado, caso do setor de bens de consumo duráveis, verificado a partir do ano 2000. Assim, a desindustrialização caminharia pela combinação de taxa de juros alta com desequilíbrio cambial. Dessa maneira, entre 1996-2004 um dos segmentos industriais que sofreram perdas estariam o eletroeletrônico, o automobilístico, e o químico. Entretanto, o IEDI (2008) registrou queda no setor de bens de capital no primeiro decênio. A produtividade industrial no primeiro semestre de 2008 cresceu em 3,5%,

conjuntamente com a expansão do emprego em 2,7% em relação a junho de 2008, de 6,3% da produção física e 2,7% das horas pagas no primeiro semestre de 2008. A queda acima referida teria se dado por causa do crescimento mais que proporcional do emprego, e na piora da eficiência produtiva desses setores, por causa justamente do aumento no uso das forças produtivas. O IEDI atribui a queda da produtividade ao aumento de horas de trabalho remunerado acima do aumento da produção, o que poderia gerar uma queda de produtividade no segundo semestre de 2008 – apesar do primeiro semestre ter confirmado uma tendência de aumento da produtividade, registrando alta de 3,5%.

Das duas abordagens, Nassif e o IEDI, o ponto central é se a taxa de cambio estaria se apreciando juntamente com a taxa de juros, daí saber se a queda das exportações industriais e o aumento das importações de bens de capital são enfim sintomáticas da desindustrialização ou não. Dessa maneira, se posicionar no debate implica admitir ou negar que o câmbio *tendencialmente* vem se apreciando; caso positivo, sua relação com a desindustrialização.

Existe na literatura econômica recente um debate sobre a variação cambial nos anos 2000-2006, cujo debate coloca mais um elemento complicador no problema, que é o crescimento das exportações conjuntamente a apreciação cambial a partir de 2005 – fenômeno esse, a princípio, potencial em crise, transitório portanto, uma vez que a correção cambial seria iminente.

Os autores atribuem o bom desempenho das exportações numa situação de câmbio apreciado a fatores exógenos e conjunturais – predominantemente – tais como a apreciação cambial de 2002-2003 (quando o dólar chegou a ser negociado a R\$ 4,00), o crescimento formidável das economias chinesa e americana, e a alta dos preços das commodities agrícolas e minerais no mercado mundial.

Fonseca (s/d) lida também com uma hipótese estrutural, pela qual uma ampliação da pauta exportadora, e mesmo a ampliação de uma “cultura” exportadora, o que elevou (em termos aproximados) a cifra de empresas brasileiras exportadoras ativas de 10.000 para 20.000 no período 2000-2005, fenômeno esse que em grande medida teria a dever com as reformas dos anos

1990 – terceirização, desregulamentação das relações de trabalho, maior acesso ao crédito, reestruturação produtiva. Entretanto, o autor argumenta que o patamar de exportações para ser sustentável depende principalmente de uma reforma na legislação cambial que permita o bom funcionamento do câmbio flutuante e que reduza o custo de transação cambial, com o fim de diminuir os custos no setor produtivo.

Cardoso, Pereira e Dias(2006) mostram que produtos manufaturados encontraram maior receptividade no exterior no período 2000-2005 em relação aos semimanufaturados e básicos. Argumentam que esse bom desempenho dos manufaturados decorre de fatores sobretudo conjunturais, tais como o aumento da demanda mundial pelos manufaturados (e consequentemente seu preço internacional) e o próprio crescimento da economia mundial (apontado pelo FMI na época em 4,8%). Fatores estruturais de mudança, como diversificação da pauta de exportações, teriam catalisado o processo. Entretanto, e assim como Fonseca e Garcia; Cardoso, Pereira e Dias (*op.cit*) argumentam que esse crescimento das exportações é problemático, principalmente porque o que segura as exportações com apreciação cambial são as altas cotações no mercado internacional, criando assim uma situação perigosa de dependência.

Entram, dessa maneira, em rota de colisão com as considerações feitas por F. Puga (*op.cit*), para quem a resposta das empresas demonstrou uma capacidade mais que reativa delas com relação às demandas internacionais, denotando a existência de estratégias empresariais em curso. Puga concorda no que se diz a ampliação de uma pauta de exportação brasileira, mas atribui à pauta tradicional a alta das exportações (Siderurgia, Extrativa Mineral, Refino de petróleo e álcool, Alimentos e bebidas, Máquinas e tratores, e veículos automotores). Entretanto, admite uma certa deterioração dos termos de troca entre 2000/2005, a qual apesar de pequena demonstra que a alta das exportações não decorreu da elevação dos preços, mas sim do aumento do quantum exportado (em cinco vezes, entre 2000/2005). Essa alta também se deve ao aumento das exportações em *commodities*, e essas sim tiveram um forte aumento de preços no mercado internacional no período.

Ao que toca a relação entre exportação e câmbio, o debate aponta para uma satisfatória capacidade da indústria brasileira em atender a demanda internacional, assim como a dependência com relação às cotações no mercado mundial. Alta das exportações convivendo com câmbio apreciado se explica, portanto, pelos fatores exógenos favoráveis, e pelo crescimento da economia mundial. A crise americana recente, dessa maneira, seria severa com esse crescimento da economia nacional. Isso explica a depreciação do real frente ao dólar em 2008.

Assim, a primeira década do século XXI viu o aumento das exportações com apreciação cambial. Alta da exportação com apreciação cambial consistiria numa situação provisória, enquanto progressivamente a taxa de câmbio fosse depreciada. Mas agora resta a questão se esse processo *também* teria redundado em desindustrialização. O ponto crítico do debate está justamente aqui, porque o IEDI (2007) argumenta que houve desindustrialização entre 1996-2004 porque houve queda na relação entre valor de transformação industrial (VTI, aproximação do valor agregado) e valor de transformação bruta industrial (VBPI), o que aponta queda do conteúdo nacional na produção interna, e portanto substituição do produto nacional pelo similar importado.

Não é pretensão desse texto resolver definitivamente tal controvérsia. A pretensão aqui é bem mais modesta, e consiste num balanço da literatura sobre o tema e sua relação com o processo de abertura econômica nos anos 1990. É consenso na literatura que altas taxas de juros levam a desindustrialização, porque levam a valorização do câmbio, situação agravada pela elevação dos preços internacionais das *commodities*. Conclui-se que evitar a desindustrialização implica em baixar taxas de juros. Ao que toca a relação do problema da desindustrialização com a abertura ocorrida nos anos 1990, *esta não determinou aquela*, mesmo porque o crescimento econômico depende da importação de bens de capital, importação essa que apresenta tendência crescente na primeira década do século XXI – tendência verificada pelas duas grandes linhas interpretativas da abertura econômica.

Outrossim, é a condução adequada da política econômica antes de tudo – o planejamento, em outras palavras – o ponto central da questão sobre o

crescimento industrial, e não simplesmente a concorrência internacional. Além disso, o crescimento econômico também depende da organização de interesses entre os industriais e da concepção e execução das suas estratégias empresariais, do investimento privado (além do público), da inovação, e pesquisa em C&T.

## **Conclusão**

A abertura da economia brasileira nos anos 1990 levou a uma reestruturação industrial no Brasil motivada principalmente pelas novas dificuldades que a indústria (de transformação em especial) sofreu por conta do fim da proteção, oriunda da política de substituição de importações.

A proteção à indústria nacional com relação à concorrência estrangeira levou a ciclos de inflação por causa do aumento dos juros, oriundo da escassez de crédito – numa economia fechada, os bancos fizeram do oportunismo no *float* a sua atividade principal – e da especulação em torno da obtenção dos recursos governamentais.

A proteção adotada no Brasil nos anos 1980 desviava-se da ideia protecionista, originalmente desenvolvimentista, e herdada do pensamento industrial brasileiro. A ideia original concebia a proteção enquanto estágio transitório para o livre comércio, estágio esse necessário *enquanto as empresas nacionais não estivessem prontas para competir no mercado internacional*. Pelo contrário, a proteção não abriu concretamente a possibilidade dessa transição, contaminando o modelo original, e com isso gerou desequilíbrios sérios na economia nacional, tais como pressão na taxa de juros, desequilíbrio na balança de pagamentos, e inflação crônica.

A proteção empreendida no Brasil levou a uma situação na qual as empresas brasileiras foram desincentivadas a se modernizar, prejudicando a produtividade, e pressionando o nível de preços. Tal quadro tendeu a se agravar na crise da dívida nos anos 1980 quando, numa situação de escassez de crédito, as taxas de juros dispararam, o que levou a uma situação de estagnação com inflação.

O plano real foi a tentativa, portanto, de buscar estabilidade com abertura, assim como a vitória definitiva contra a inflação. (Carneiro, 2002; Belluzzo e

Almeida, 2002). Conforme mostrei na discussão dos autores, a abertura foi benéfica, e inclusive desejada, uma vez que as empresas nacionais – agora sem a proteção e sem cotas de mercado – tiveram que se modernizar para conseguir competir no mercado.

Além disso, também aumentaram as fusões entre empresas nacionais, e as aquisições de empresas nacionais pelo capital internacional. Também no sentido de aumentar a produtividade e, com isso, conter a pressão inflacionária, as privatizações acarretaram na modernização do setor público, na reestruturação produtiva, no equilíbrio das contas do Estado, e no aumento do investimento. A abertura também fez com que os bancos perdessem seus privilégios no *float*, o que fez com que retornassem ao crédito como principal atividade, o que fez cair as taxas abusivas de juros, e – associada a abertura econômica em conjunto – juntamente a inflação.

A passagem da economia fechada e protegida para a abertura foi problemática e disruptiva, mesmo dada a velocidade do processo e a urgência do mesmo. Houve desemprego num primeiro momento, tendo em vista que as empresas nacionais precisaram conter gastos, frente a uma concorrência externa que se revelou predatória. A entrada massiva do capital estrangeiro – ainda que essa entrada tivesse levado cerca de cinco anos após a declaração de abertura – levaram à aceleração da reestruturação produtiva. A literatura aponta que houve um padrão no processo ao que se diz a entrada desse capital: primeiramente, as empresas estrangeiras exportavam para o Brasil, a fim de preparar mercado, para em seguida instalar sua(s) planta(s) industrial(is) no país. Caso principalmente dos eletro-eletrônicos, e da linha branca.

Mas a questão do emprego foi equilibrada, de acordo com a literatura econômica, com o crescimento da terceirização e com o aumento da renda real. O emprego voltou a crescer, conjuntamente com a reestruturação industrial. Houve desverticalização nas indústrias, assim como houve aumento dos coeficientes de importação e exportação.

Finalmente, coloco a questão sobre a pertinência da abertura econômica dos anos 1990 sobre o debate em torno da desindustrialização. Uma revisão da literatura recente mostra que a abertura não determinou a desindustrialização,

mas antes são as altas taxas de juros domésticas quem criam as maiores dificuldades para a indústria nacional, principalmente a apreciação cambial. Existe certa controvérsia se a crise que a indústria passou, principalmente entre 1996-2005, pode ser chamada de desindustrialização. Para o IEDI houve desindustrialização porque a relação VTI/VPBI entre 1997/2005 foi quase ininterruptamente decrescente (exceto para os casos desviantes dos ramos de Petróleo e Intensivos em tecnologia, que obedeceriam a outra lógica interna), o que apontaria queda na participação brasileira na produção interna.

Outra vertente do debate (Nassif; Fonseca, Garcia, Cardoso & Pereira & Dias, Puga (*op.cit*)) privilegiou a explicação sobre a permanência de apreciação cambial e aumento das exportações, resolvendo o problema basicamente pela conjuntura externa favorável, apontando os riscos de uma dependência excessiva das exportações industriais pelas cotações do mercado internacional para os artigos brasileiros. Nessa linha de interpretação não houve desindustrialização porque a variação cambial não redundou em queda da produtividade – pelo contrário, a conjuntura a favoreceu.

Ambas as perspectivas, embora controversas, apontam para a inevitabilidade da abertura nos anos 1990, assim como não apontam a abertura em si como causa suficiente para as discontinuidades e crises que a indústria nacional passou decorrente da reestruturação impulsionada pelo novo quadro pós-1994. De certo, a ausência de uma política industrial coerente com a conjuntura naquele período pode ter levado a formação de uma *path dependent* a qual permitiria a substituição do nacional pelo similar importado entre 2000-2005. A desvalorização mundial do dólar de 2010, por outro lado, parece mostrar toda a vulnerabilidade da opção pelo escape da pressão inflacionária pelo câmbio. Dessa maneira, parece desejável colocar novamente na mesa de negociação do Estado com a sociedade civil velhas preocupações, como o futuro das políticas industriais, proteção do mercado interno, e o incentivo à produção e pesquisa tecnológica, com fins a garantir algum grau de autonomia que nos permita vencer velhos impasses, tanto na política externa, quanto nos estrangulamentos internos.

## **Bibliografia**

ARIDA, P. e RESENDE, A. L. (1985). *Inflação Inercial e Reforma Monetária: Brasil*. In: ARIDA, P. (org.) *Inflação Zero: Brasil, Argentina, e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BAER, W. (1979). *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

BARROS, J.R.M.; GOLDESNTTEIN, L. (1998). “Economia Competitiva, solução para a vulnerabilidade”. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora.

\_\_\_\_\_. (1997) “Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro”. *Revista de Economia Política*, v.17, abr/jun.

BATISTA Jr., P.N. (1998). “O Plano Real em perspectiva de médio e longo prazo”. In: VELLOSO, J.P.R. (org.). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora.

BELLUZZO; L. G. e ALMEIDA, J. G. (2002). *Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BIELSCHOWSKY, R. (2004). *Pensamento Econômico Brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. São Paulo: Contraponto.

CARDOSO, C. de A.; PEREIRA, L. F. V. N. e DIAS, H. B. (2006). “Apreciação Cambial Recente e a Evolução das Exportações Brasileiras: Uma análise Empírica”. *Textos de Economia*, Florianópolis, v.9, n.2, pp.93-118. <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewFile/6103/5659>

CARONE, E. (1977). *O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945)*. Rio de Janeiro: Difel.

CARNEIRO, R. (2002). *Desenvolvimento em Crise: A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Campinas: EdUNESP/EdUNICAMP.

CEPEDA, Vera Alves. *Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrialista no Brasil: limites e impasses*. (2004). 346f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CRUZ, P. R. D. C.. (1995). “Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta” . *Nova Economia*, v.5, n1, pp.121-144.

DEAN, W. (s/d). *A industrialização de São Paulo*. Tradução de Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Difel.

DRAIBE, S. (1985). *Rumos e Metamorfoses: Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 – 1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FONSECA, R. G. da. (s/d). *O Paradoxo Cambial e as Exportações Brasileiras*. Disponível em: [http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Paradoxo\\_Cambial.pdf](http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Paradoxo_Cambial.pdf). Acesso em: 05/10/2008.

GARCIA, M. G. P. (2006). *Juro Alto e Apreciação Cambial*. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/mgarcia/Artigos/>. Acesso em: ?

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Desindustrialização e os Dilemas do Crescimento Econômico Recente*. Maio de 2007. [www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br)

\_\_\_\_\_. *Importações, cambio e indústria: a marcha da desindustrialização no Brasil*. março de 2007. [www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br)

\_\_\_\_\_. *Abertura, Política Cambial e Comércio Exterior Brasileiro*. 2000. [www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br)

\_\_\_\_\_. *Produtividade na Indústria no Primeiro Semestre de 2008*. Outubro/2008. [www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br)

LAPLANE, M. e SARTI, F. (2006). “Prometeu Acorrentado: O Brasil na indústria mundial no início do século XXI” . In: CARNEIRO, R. (org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: FAPESP/UNESP.

\_\_\_\_\_. (1998). “Novo Ciclo de Investimentos e Especialização Produtiva”. In: VELLOSO (org.). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora.

\_\_\_\_\_. (1997). “Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90” . *Economia e Sociedade*, v. 8, n.4.

LEME, M. S. (1978). *A ideologia dos industriais brasileiros*. Petrópolis: Vozes.

LIST, F. (1989). *Sistema Nacional de Economia Política*. Trad. de Luiz João Baraúna. 3.ed. São Paulo: Editora Nova Cultural.

LOPES, F. *Choque Heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

MOREIRA, M. M. (2000a). “Capital Nacional na Indústria: reestruturar para sobreviver” . In: LACERDA, (org) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Editora Contexto.

\_\_\_\_\_. (2000b). “Estrangeiros em Economia Aberta: Impactos recentes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior” . In: LACERDA, (org) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Editora Contexto.

\_\_\_\_\_. (1999). “A Indústria Brasileira nos Anos 90. O que já se pode dizer?” In: GIAMBIAGI e MOREIRA, (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES.

NASSIF, A. (2006). “Há Evidências de Desindustrialização no Brasil?” *Texto para Discussão*, n.108. Rio de Janeiro: BNDES.

NURSKE, R. (1957). *Problemas de formação de capitais em países subdesenvolvidos*. Tradução de Cid Silveira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

OLIVEIRA, C. R.; GUERREIRO, E. e BILIK, J. C.. (2008). “Efeitos da política cambial sobre a balança comercial brasileira no período de 2000 a 2007”. *Revista ADMpg Gestão Estratégica*, v. 1, n. 1, p.15-21. Disponível em: <http://www.admpg.com.br/revista/artigos/ARTIGO%20%20COMPLETO.pdf>.

PUGA, F. P. (2006). “Por que crescem as exportações brasileiras?” *Visão do Desenvolvimento*, n.1. Disponível em: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br).

\_\_\_\_\_. (2006). “O que mudou nas exportações e importações da indústria” . *Visão do Desenvolvimento*, n.4. Disponível em: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br).

RESENDE, A. L. (1992). “Estabilização e Reforma: 1964-1967” . In: ABREU (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

TAVARES, M. da C. e ASSIS, J. C. de. ( 1985). *O Grande Salto para o Caos*. Rio de Janeiro: Zahar.