O setor produtivo brasileiro em três cenas[1,2]

Márcio Wohlers de Almeida

O final de 2009 parece ser um momento em que a economia brasileira reúne sinais de ter superado a crise econômica financeira internacional que a atingiu a partir do último trimestre do ano anterior. Além da divulgação de indicadores positivos sobre a evolução recente da produção industrial, a recuperação também é visível por meio de reportagens da mídia que mostram a retomada das atividades industriais e o aumento do emprego formal. Vale lembrar que o final de ano é um período em que as vendas encontram-se bastante aquecidas devido às compras natalinas. Registra-se ainda uma firme recuperação das expectativas dos agentes econômicos. No entanto, para comprovar a hipótese de que o Brasil já saiu da crise, ou seja, de que esta aconteceu na forma de um V, é necessário recuperar, de forma bem sintética, as principais características dos momentos da crise: o período pré-crise, o da crise e o pós-crise. Para chamar atenção dos fatos estilizados de cada um destes períodos, doravante denominados cenas, sua qualificação será antecipada a partir de títulos sugestivos. Cada um dos três períodos ou cenas correspondentes aos momentos da crise receberam os títulos indicados a seguir.

A primeira cena, aqui intitulada *"quanto mais quente, melhor"*, corresponde ao período entre 2007 e o início da crise. Trata-se de um período marcado por elevadas taxas de crescimento e investimento e por expectativas bastante positivas sobre o desempenho projetado da economia brasileira. A segunda cena, que corresponde ao período situado entre o início da crise financeira internacional, em meados de 2008, até os primeiros sinais de reação da economia brasileira, foi aqui alegoricamente chamada de *"todo mundo em pânico"*. Trata-se, obviamente, de um período de crise – sobretudo no setor industrial paulista –, forte incerteza e queda sistemática das expectativas quanto ao desempenho futuro da economia brasileira. Finalmente, o período que tem início com os primeiros sinais de recuperação da economia e que colocou questões ainda não claramente respondidas sobre o desempenho futuro do setor produtivo no Brasil foi intitulado *"o sol também se levanta"*. Nos parágrafos seguintes, cada uma destas cenas é discutida com base na trajetória de um pequeno conjunto de indicadores selecionados.

Cena 1: Quanto mais quente, melhor

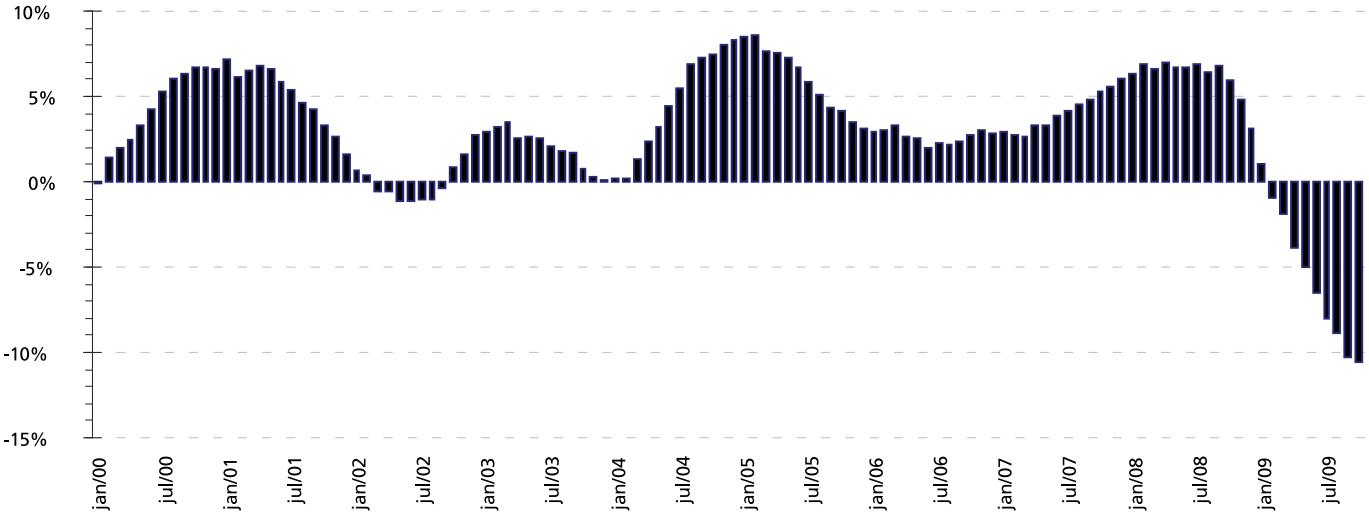
Esta cena corresponde ao período que precede a crise financeira internacional e é marcada por uma conjuntura internacional favorável. Com efeito, entre 2003 e 2006, a América Latina beneficia-se da expansão das exportações, da elevada liquidez internacional e da atração de investimentos estrangeiros diretos.

O contexto de desenvolvimento com características de sustentabilidade também contribui para o surgimento, não só no Brasil, mas também em diversos países latino-americanos, de novas e pujantes políticas industriais. No caso do Brasil, estas visavam não apenas fomentar a mudança da estrutura produtiva, mas também consolidar a liderança global em setores em que já somos competitivos. Em paralelo, o país testemunhava não apenas uma elevação real do salário mínimo, mas também uma notável expansão do crédito ao consumidor, com destaque para as chamadas operações consignadas. Este instrumento, ao permitir o alongamento dos prazos de amortização das operações, também contribuiu para a inclusão das classes C e D nos mercados de bens duráveis. A combinação de uma dinâmica virtuosa no mercado interno com o aquecimento do mercado externo – em especial no pré-crise, quando se verificou uma onda especulativa nos preços de *commodities* agropecuárias – terminou por refletir-se em elevadas taxas de crescimento da produção industrial, sobretudo a partir do final de 2007 (gráfico 1).

1. Este artigo corresponde a uma versão resumida da exposição do autor no Seminário "Economia Pós-Crise: Continuidade e Reestruturação", realizado em 19 de novembro de 2009 no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

2. O autor agradece a Luiz Ricardo Cavalcante e a Carolina Fernandes dos Santos pelo apoio durante a elaboração deste artigo.

Gráfico 1. Taxa de crescimento anualizada da produção industrial (jan. 2000 – out. 2009)



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PIM/IBGE).
Elaboração: Ipea.

Ao longo da década de 1990, os ciclos revelam amplitudes elevadas e períodos de crescimento negativo, caracterizando os chamados "voos de galinha". Opostamente, no último ciclo de crescimento mostrado no gráfico 1, não obstante o "vale" observado em 2006, houve uma sucessão de semestres marcados pelo crescimento sustentado. Assim, o intervalo entre abril de 2006 a outubro de 2008 pode ser considerado um período marcado por fortes níveis de crescimento, aquecendo a economia, cuja política industrial orientava para um desenvolvimento sustentável.

Esse aquecimento, visto de modo somente estático (de curto prazo), refletiu-se claramente nos níveis de utilização da capacidade instalada (NUCI) da indústria. Calculados pela Fundação Getulio Vargas (FGV), estes oscilaram entre 82% e 87% e se mantiveram, na maior parte do tempo, acima de 84%. Este contexto é marcado, também, por uma crescente atenção dos formuladores de política à aceleração da expansão da capacidade instalada, de modo a evitar que o aquecimento da economia se revertesse em pressões inflacionárias e consequentes elevações, pelo Banco Central, das taxas básicas de juros. Nesse sentido, a política industrial também propiciava uma maior consistência macroeconômica de longo prazo, auxiliando a atuação das autoridades monetárias. Essencialmente, buscava-se fazer com que a taxa de crescimento do investimento superasse a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB), de modo que a evolução da capacidade instalada precedesse o acelerado aumento do produto. E é neste ambiente que são lançadas políticas públicas representativas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o + Saúde e o PAC da Inovação.

A preocupação em garantir a expansão da capacidade produtiva e evitar pressões inflacionárias justifica-se, inclusive, pela atitude excessivamente conservadora exibida pelo Banco Central no período. A taxa SELIC, que vinha sendo reduzida desde junho de 2007 e se estabilizou entre outubro de 2007 e março de 2008, começou a ser aumentada a partir de abril de 2008. A elevação da taxa SELIC naquele momento foi questionada, uma vez que, para diversos analistas, as pressões inflacionárias decorreriam basicamente de choques de custos, e não de pressões de demanda interna. A trajetória ascendente da SELIC manteve-se até setembro de 2008, e mesmo durante a crise. A resposta do Banco Central pode ser considerada lenta, opostamente ao que se observou em outros países – inclusive da América Latina –, nos quais as reações foram imediatas. No Brasil, em particular, somente no início de 2009 teve início a redução da taxa SELIC.

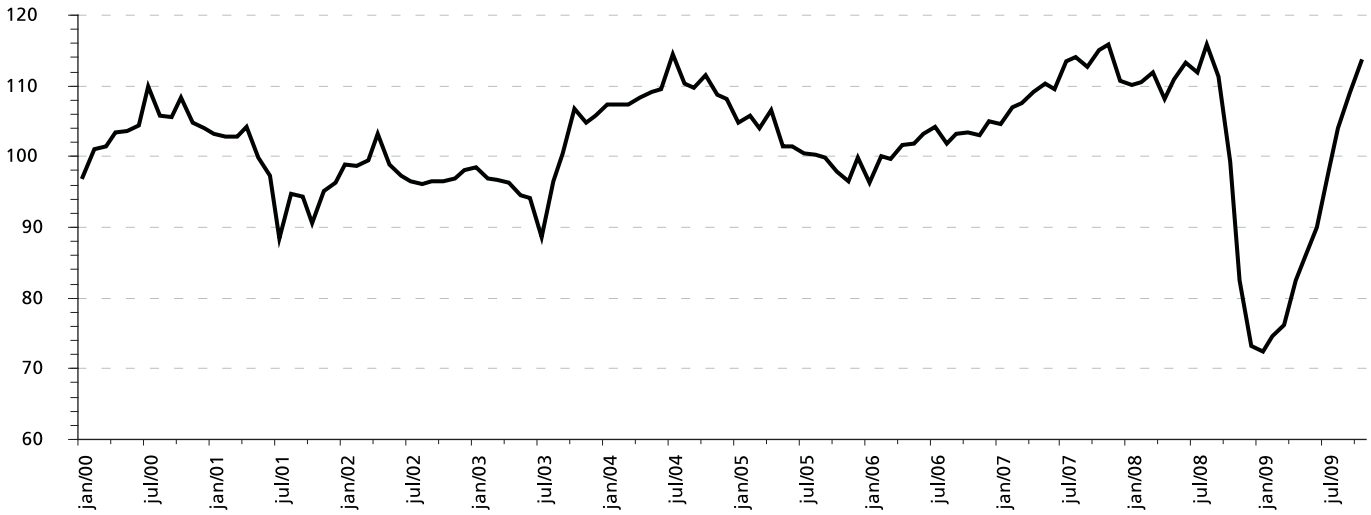
Cena 2: Todo mundo em pânico

Este período corresponde à crise propriamente dita, cujos efeitos mais severos concentraram-se na indústria de transformação, em particular aquela situada no estado de São Paulo. Diante de uma redução abrupta dos níveis de confiança (aumento da incerteza) e do aguçamento da crise internacional após a quebra do Leman Brothers, o setor industrial paulista reduziu drasticamente os níveis de produção e emprego.

A exacerbação das incertezas justifica o título sugestivo aqui atribuído: "todo mundo em pânico". Contudo, medidas anticíclicas por parte do governo começaram a ser concebidas e rapidamente implementadas.

Com relação ao primeiro fenômeno, pode-se afirmar que diversos organismos internacionais previam, na ocasião, taxas de crescimento negativo para o PIB brasileiro. Como costuma se observar em situações de crise, estas previsões eram marcadas por elevados níveis de instabilidade e, não raro, divergiam bastante em curtos intervalos de tempo. O fato é que o ambiente de incertezas elevadas contribuiu para uma drástica redução dos níveis de confiança (gráfico 2).

Gráfico 2. Índice de confiança da indústria – expectativas; dados com ajuste sazonal (jan. 2000 – out. 2009)



Fonte: FGV.
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

O gráfico deixa claro que, na década atual, em nenhuma das crises a queda do nível de confiança foi tão elevada. Com efeito, em um intervalo bastante curto, os níveis de confiança – que se situavam acima de 110 pontos – caem para pouco mais de 70 pontos. Quedas desta magnitude não haviam sido observadas sequer nas crises russa ou asiática, por exemplo.[3]

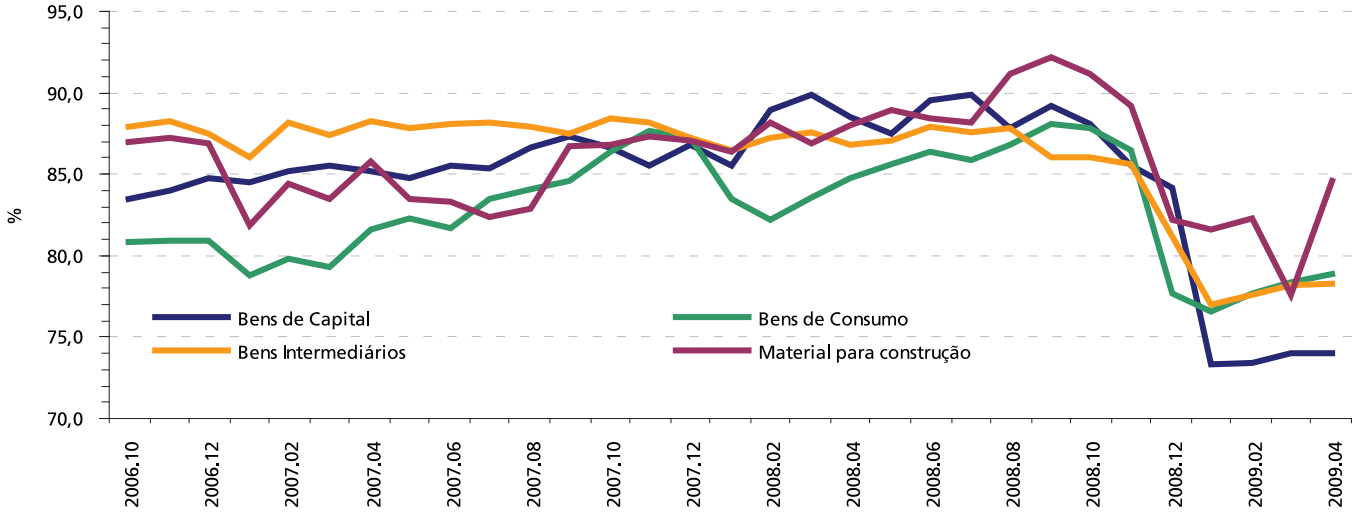
A deterioração das expectativas, ao lado das restrições ao crédito privado e da queda do comércio mundial formam os três canais de transmissão da crise (canais externos) que, de acordo com análise publicada pelo Ipea em fevereiro de 2009, motivaram a intensa queda do desempenho do setor industrial.[4] Fatores (canais) internos também contribuíram para a redução do desempenho do setor industrial: o elevado acúmulo de estoques – decorrente de expectativas de crescimento da ordem de 7% ao ano no período que precedeu a crise, isto é, entre agosto e setembro de 2008; os impactos defasados do aumento das taxas de juros pelo Banco Central; e mesmo alguns ajustes empresariais normalmente feitos diante de altas taxas de crescimento no inicio do segundo semestre de 2008. Vale reportar novamente à análise do Ipea, realizada em fevereiro de 2009, segundo a qual esta combinação perversa de fatores (ou canais de transmissão) internos e externos dificilmente tornar-se-ia a repetir.

Como resultado desses movimentos, entre o final de 2008 e o início de 2009 crescem as taxas de desemprego e drasticamente cai o NUCI de diversos tipos de bens industriais (gráfico 3).

3. Índices gerados pelo Ipea levam a conclusões similares. Em virtude, porém, da disponibilidade de séries mais longas, optou-se aqui por utilizar os dados da FGV.2. O autor agradece a Luiz Ricardo Cavalcante e a Carolina Fernandes dos Santos pelo apoio durante a elaboração deste artigo.

4. IPEA. Crise Internacional: reações na América Latina e canais de transmissão no Brasil. Brasília: Ipea, fev. 2009 (Comunicado da Presidência, n. 17).

Gráfico 3. Níveis de utilização da capacidade instalada para diferentes tipos de bens (out. 2006 – abr. 2009)



Fonte: FGV.
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Embora o gráfico 3 mostre evidentes sinais de recuperação do NUCI já no início de 2009, é preocupante a queda observada no caso dos bens de capital. Trata-se de um movimento que requer uma análise mais cuidadosa, inclusive para verificar os impactos da apreciação do real sobre o desempenho deste setor no Brasil. Os níveis de emprego na indústria e nos setores de serviços ligados às empresas experimentaram, da mesma forma, uma queda violenta, a partir de outubro de 2008, seguida de uma recuperação lenta, defasada e constante, porém insuficiente para repor o estoque observado no período anterior à crise.

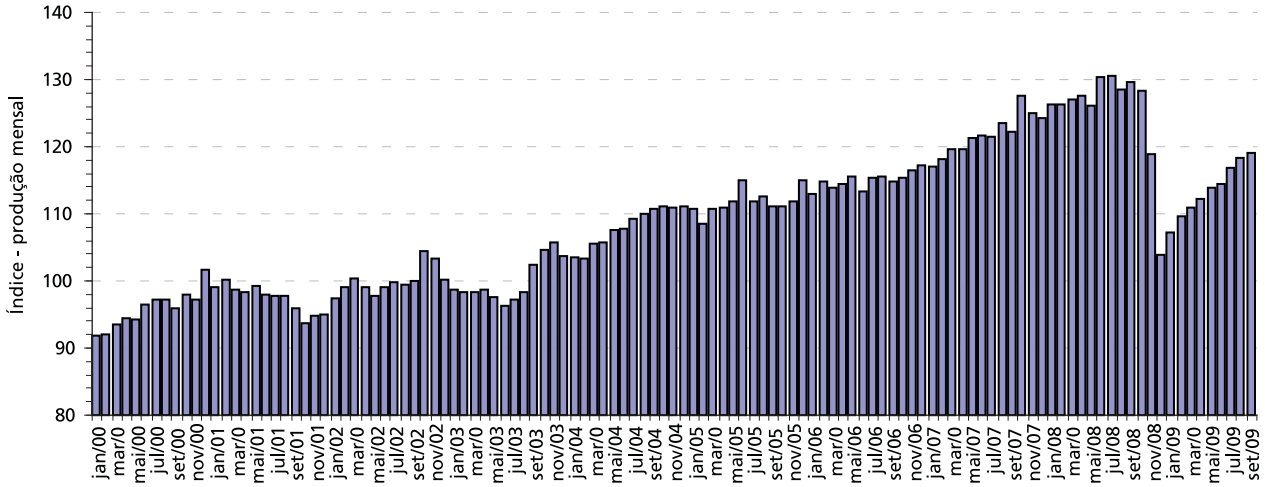
A partir de dezembro de 2008, como se sabe, diversas medidas de caráter anticíclico foram adotadas pelo governo brasileiro. O Banco Central agiu para evitar a escassez de crédito e o encarecimento das linhas domésticas, e os bancos públicos federais atuaram fortemente na preservação da liquidez do mercado. A par disso, ao adquirirem participações em instituições financeiras sediadas no Brasil, estes bancos contribuíram para evitar o alastramento da crise. A redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) de produtos como automóveis e eletrodomésticos, por sua vez, contribuiu para manter – e, em alguns casos, elevar – os níveis de demanda por estes produtos. De forma complementar, lançaram-se linhas de crédito para o mercado de carros usados e preservaram-se os investimentos previstos no âmbito do PAC. Por fim, medidas de cunho social – como os reajustes do salário mínimo e do Bolsa Família, a ampliação do seguro desemprego e o pacote imobiliário – colaboraram para sustentar a demanda e alguns investimentos domésticos, mesmo em face da crise externa. Além disso, o potencial gerador de empregos da construção civil pode ser um poderoso instrumento de combate à violência e outros problemas sociais em áreas carentes.

Finalmente, no âmbito das medidas de caráter anticíclico adotadas internacionalmente, deve-se citar as ações realizadas no âmbito do G20 – que inclui os BRICS. Formado pelos países ricos e pelos principais países emergentes, o grupo, em especial no encontro ocorrido no inicio de abril de 2008 em Londres, foi capaz de transmitir mundialmente as medidas anticíclicas a que se propuseram, em particular a partir de 2008, de forma a exibir uma sincronização de decisões de praticamente de todos os países do grupo, o que contribuiu para sua legitimação em muitos outros. No conjunto destas medidas, anunciaram-se pacotes de recursos da ordem de US$ 1 trilhão para o financiamento de vários tipos de medidas anticíclicas e US$ 200 bilhões para outras medidas complementares. Ademais, fontes europeias estimam que uma soma adicional, para os próximos dois anos, pode aproximar-se de US$ 250 bilhões. Ações desta natureza configuram uma reação em grande medida inédita no combate a crises internacionais, especialmente porque o grupo também funcionou como uma espécie de desaguadouro de articulações de segmentos tradicionalmente situados à esquerda dos organismos financeiros internacionais.

Cena 3: O sol também se levanta

No Brasil, de fato, as medidas anticíclicas adotadas começaram a surtir efeitos já no segundo trimestre de 2009 (gráfico 4).

Gráfico 4. Índice Produção Industrial Dessazonalizada (jan. 2000 – out. 2009)



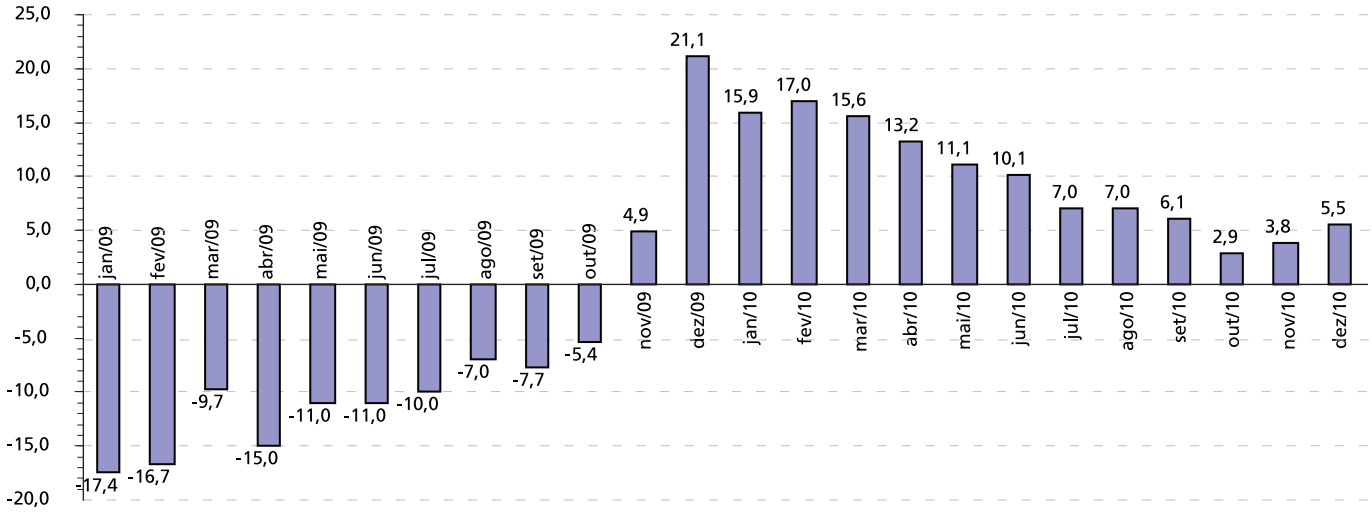
Fonte: PIM/IBGE.
Elaboração: Ipea.

Outra evidência da recuperação econômica em curso é a trajetória exibida pelo NUCI, que alcança, no final de 2009, um patamar de cerca de 84%. Como resultado de fenômenos desta ordem, as projeções de crescimento negativo alardeadas no final de 2008 não devem se concretizar, e estima-se que o país possa crescer, em 2009, a uma taxa positiva pouco menor do que 1%. As taxas trimestrais de crescimento do PIB (com ajuste sazonal) ao longo do ano de 2009 confirmam tal percepção. Após uma queda de 0,9% no primeiro trimestre do ano (em relação ao trimestre anterior), os valores observados no segundo e no terceiro trimestres alcançaram, respectivamente, 1,1% e 1,3%. Em particular, no terceiro trimestre de 2009, a indústria exibiu sinais claros de recuperação, ao crescer 2,9% em relação ao trimestre anterior. Da mesma forma, a recuperação da taxa de investimento reafirma a percepção de recuperação aqui indicada. Com efeito, ao alcançar 17,7% no terceiro trimestre de 2009, a formação bruta de capital em relação ao PIB superou os valores observados nos dois primeiros trimestres de 2009 (16,3% e 15,8%, respectivamente), embora ainda abaixo do valor observado no mesmo período de 2008, quando havia ultrapassado 20%.

Isso, entretanto, não invalida as projeções de saldo decrescente da balança comercial. Esta tendência pode ser creditada à valorização do real, que vem assumindo, crescentemente, um caráter estrutural e não conjuntural. Dessa forma, as medidas que têm sido adotadas internamente – como a incidência de 2% de imposto sobre operações financeiras (IOF) sobre o investimento estrangeiro – parecem já ter sido plenamente absorvidas pelo mercado sem que houvesse uma reversão da sobrevalorização da moeda brasileira.

A percepção de superação da crise pode ser vista ao se examinarem as projeções de crescimento da indústria de transformação sobre o mesmo mês do ano anterior. Conforme se pode observar no gráfico 5, já se projeta um crescimento positivo no final de 2009. As taxas excessivamente elevadas projetadas para os meses iniciais de 2010 podem ser atribuídas às reduzidas bases de comparação no ano anterior. Porém, os valores projetados para o final de 2010 começam a sugerir taxas de crescimento da ordem de 5%.

Gráfico 5. Indústria de transformação – variação sobre o mesmo mês do ano anterior (jan. 2009 – dez. 2010)



Fonte: Consultora LCA (17/11/2009).

Considerações finais

Ao longo deste artigo, discutiram-se os impactos da crise financeira internacional sobre o setor produtivo no Brasil, com base em uma periodização que se apoia na evolução de indicadores selecionados no país no período que se estende de 2007 até o final de 2009. Há fortes indícios de que a crise – cujos formatos propostos nos debates acadêmicos foram, entre outros, de V, U, U largo, L e W – efetivamente se parecerá com uma espécie de "V, à espera do mercado externo". Esta proposição decorre da constatação de que o mercado externo, com exceção da China (compradora de soja e minério de ferro no país), ainda não se recuperou. De fato, a crise persiste como um fenômeno importante na Europa e nos EUA. Nesse sentido, questiona-se aqui até que ponto somente o mercado interno conseguirá dinamizar o conjunto da economia brasileira.

Além dessa questão central, outras perguntas relativas ao período atual podem ser colocadas, conforme a seguir.

- Como mudar a estrutura produtiva do país de modo a torná-lo mais competitivo?
- Qual o impacto da crise e trajetória do câmbio sobre a dinâmica do setor industrial e, em particular, da indústria de bens de capital?
- Como aumentar, de forma sustentável, a taxa de investimento?
- Como elevar a taxa inovação nas empresas?
- Quais as novas formas de inserção internacional que se colocam para a economia brasileira?
- A política industrial (PDP) deve ser alterada nesse novo contexto de retomada?

Não parece haver dúvidas de que as respostas para essas questões sinalizarão o tipo de crescimento da indústria brasileira ao longo dos próximos anos. Essas perguntas mostram de forma sucinta os grandes reptos presentes no contexto pós-crise para a indústria, e o desafio que se coloca para o crescimento sustentável da economia brasileira de modo que o país possa emergir da crise mais forte do que entrou.