

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
ATUÁRIA

GABRIEL MENEGHIN CORREA

O Impacto da Abertura Comercial dos Anos 1990 na Economia Brasileira:
Desindustrialização e Re-primarização

São Paulo

2022

GABRIEL MENEGHIN CORREA

O Impacto da Abertura Comercial dos Anos 1990 na Economia Brasileira:
Desindustrialização e Re-primarização

Monografia submetida à apreciação de Banca
Examinadora do Departamento de Economia como
exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel
em ciências econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio de Corrêa Lacerda

São Paulo

2022

SUMÁRIO

Introdução.....	2
Capítulo 1: Conceituação de Desindustrialização.....	4
Capítulo 2: Políticas e Desempenho da Economia Brasileira a partir de 1990....	17
Capítulo 3: Impacto da Política Econômica da Década de 1990 no Setor Industrial.....	30
Conclusão.....	43
Bibliografia.....	45

INTRODUÇÃO

A importância do setor industrial no desenvolvimento de toda economia é objeto de diversos estudos e debates, dado que a dinâmica deste setor possibilita efeitos multiplicadores em toda a cadeia produtiva. Tendo isso em vista, este se apresenta como um setor de extrema relevância para o desenvolvimento econômico de longo prazo.

É evidente, entretanto, que a economia de cada país, seja ele desenvolvido ou não, apresenta diferentes dinâmicas e formas de amadurecimento, seja por conta de fatores históricos, culturais, sociais, políticos, entre outros. Neste sentido, é possível observar que a indústria de cada economia apresentará suas próprias particularidades, sendo que o seu grau de desenvolvimento será fortemente influenciado pelos fatores intrínsecos àquela economia.

A indústria brasileira surgiu e se consolidou apoiada em uma série de fatores históricos e políticos, sendo por muito tempo o motor do desenvolvimento econômico do Brasil. Entretanto, a partir de determinado momento, este setor passou a perder sua importância na economia, o que apresentou profundas consequências ao crescimento de longo prazo do país.

O presente trabalho tem como objetivo estabelecer a relação entre as políticas econômicas adotadas a partir da década de 1990, sobretudo a abertura comercial, e os fenômenos de desindustrialização e re-primarização da economia brasileira. Para tanto, a metodologia utilizada foi a leitura crítica e interpretação da bibliografia disponível em livros, artigos, revistas e internet. Ademais, foi realizado um levantamento de dados estatísticos referentes à economia e à indústria brasileira do período, bem como seus desdobramentos até os dias atuais.

Este trabalho está organizado em 3 capítulos e uma conclusão, além desta introdução, passando desde a definição de conceitos importantes até o estabelecimento da relação das políticas econômicas da década de 1990 e os fenômenos de desindustrialização e reprimarização. Neste sentido, o capítulo 1 está dedicado à definição do termo “desindustrialização”, conforme a literatura internacional mais atualizada disponível. Esta definição é de extrema importância para se iniciar o debate proposto, uma vez que é a partir dela que

se apoiará toda a argumentação subsequente, no que diz respeito às especificidades da desindustrialização da economia brasileira.

No capítulo 2, realiza-se uma apresentação da economia brasileira no período de estudo proposto. Isto é, propõe-se uma análise das políticas econômicas e do desempenho da economia brasileira na década de 1990, a partir da apresentação de uma série de indicadores macroeconômicos. Para isto, a fim de se fomentar uma análise comparativa pré e pós abertura comercial, inicialmente introduz-se um panorama geral da década de 1980, seguido da análise das políticas adotadas a partir de 1990, com ênfase na liberalização da economia.

O capítulo 3 está dedicado ao estabelecimento da relação entre a política econômica adotada a partir da década de 1990 e o fenômeno de desindustrialização brasileiro. Para isso, realiza-se inicialmente uma apresentação das principais teses disponíveis na literatura a respeito deste tema. Em seguida, discute-se as causas para a desindustrialização brasileira, com a apresentação dos principais dados macroeconômicos que contribuem para a discussão proposta.

Por fim, na conclusão, demonstra-se os resultados encontrados com base na pesquisa e análise das informações coletadas, apresentadas e discutidas ao longo do trabalho.

CAPÍTULO 1: CONCEITUAÇÃO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

1.1. Definição de Desindustrialização

Para se iniciar um debate a respeito da existência ou não de desindustrialização em determinada economia, é necessário primeiramente definir o que se entende por desindustrialização. Oreiro e Feijó (2010, p. 221) ressaltam que é plenamente possível que, apesar de um crescimento bruto da produção industrial, se tenha um processo de desindustrialização em curso. Isto porque a desindustrialização diz respeito à perda de importância da indústria perante aos demais setores da economia (primário ou terciário) e não necessariamente a uma redução do valor adicionado em termos absolutos. Deste modo, argumentam que a simples manutenção e/ ou crescimento da produção industrial não pode ser utilizada como prova da inexistência de desindustrialização.

Rowthorn e Ramaswamy (1997, p. 12) desmistificam a ideia de que a desindustrialização é um fenômeno negativo por natureza. Ao contrário, quando observada em países já altamente desenvolvidos e com elevados níveis de renda per capita, a desindustrialização mostra-se apenas como a próxima etapa do desenvolvimento capitalista, assim como a industrialização fora outrora. A partir de 1970, a maioria das nações desenvolvidas testemunhou um processo de desindustrialização, com a ampliação da importância do setor de serviços em detrimento do setor industrial. Por outro lado, é também possível que a desindustrialização se apresente como um fenômeno negativo, sobretudo quando observada em países que não atingiram a maturação completa do setor industrial. Ambos os casos (desindustrialização positiva e negativa) serão apresentados mais detalhadamente adiante.

Não podendo a desindustrialização ser entendida como a simples redução bruta da produção industrial, uma nova conceituação se faz necessária. Rowthorn e Ramaswamy (1999, *apud* OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 220) a definiram como “uma redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região”.

Esta definição de desindustrialização foi posteriormente atualizada por Tregenna, que a define como sendo tanto a redução da participação do emprego

industrial no emprego total da economia (como já o faziam outros autores, como Rowthorn and Ramaswamy 1997; Saeger 1997; Alderson 1999; Rowthorn and Coutts 2004; Dasgupta and Singh 2006; Palma 2005, 2008), quanto a redução da participação da produção industrial no PIB. (TREGENNA, 2016, p. 710).

Esta definição ampliada de desindustrialização proposta por Tregenna, que leva em conta não apenas a redução da participação do emprego industrial no emprego total, mas também a redução da participação da produção industrial no PIB, surge como solução a uma deficiência encontrada pela própria autora na conceituação prévia. Ao considerar a desindustrialização apenas como sendo a redução da participação do emprego industrial no emprego total, os antecessores de Tregenna ignoram a possibilidade de que a produção industrial pode crescer e manter sua participação no PIB mesmo com uma redução no emprego, de modo que não haja prejuízo ao crescimento de longo prazo. Por outro lado, se a redução da participação do emprego industrial no emprego total for acompanhada da redução da participação da produção industrial no PIB, haverá sim prejuízo ao crescimento de longo prazo. (SILVA; LOURENÇO, 2014, p. 67).

Definido o termo desindustrialização, buscar-se-á, agora, esclarecer quando este se trata de um fenômeno positivo (ou natural) e quando se trata de um fenômeno negativo (ou precoce). Silva e Lourenço (2014, p. 69), sintetizam a desindustrialização natural como sendo aquela que ocorre quando, ao mesmo tempo:

- 1) A economia alcança elevada renda per capita (nível equivalente ao de país desenvolvido);
- 2) A indústria de transformação atinge o “ponto de maturidade” que lhe permitiu esgotar todas as possibilidades de desenvolvimento econômico resultantes do próprio processo de industrialização;
- 3) A estrutura produtiva e o emprego passam a se mover no sentido de expandir, modernizar e diversificar ainda mais os serviços (mais que a agricultura e a indústria de transformação);

- 4) A economia continuar a apresentar elevadas elasticidades renda da demanda por exportações vis a vis as elasticidades renda das importações;

A desindustrialização precoce, por outro lado, ocorre quando a indústria passa a perder posição na economia (seja em termos de emprego ou produção) antes que atinja sua maturidade e antes que a renda per capita do país tenha alcançado níveis altos, característicos de um país desenvolvido. (SILVA; LOURENÇO, 2014, p. 70). Os motivos que levam ao fenômeno de desindustrialização precoce serão detalhados mais adiante.

Existe uma diferença de momentos históricos em que se dá a desaceleração da participação do emprego industrial no emprego total nos diferentes grupos de países, sendo possível observar que o fenômeno tem início em países desenvolvidos a partir de 1970, enquanto nos países subdesenvolvidos ele se dá a partir de 1990 (Tabela I).

Tabela I: Participação da Indústria no Emprego (% do total)

Região:	1960	1970	1980	1990	1998
África Subsaariana	4.4	4.8	6.2	5.5	5.5
América Latina e Caribe	15.4	16.3	16.5	16.8	14.2
Cone Sul e Brasil	17.4	17.2	16.2	16.6	11.8
Ásia Ocidental e Norte da África	7.9	10.7	12.9	15.1	15.3
Sul da Ásia	8.7	9.2	10.7	13.0	13.9
Leste da Ásia (exceto China e Japão)	10.0	10.4	15.8	16.6	14.9
NIEs	10.5	12.9	18.5	21.0	16.1
China	10.9	11.5	10.3	13.5	12.3
Terceiro mundo	10.2	10.8	11.5	13.6	12.5
Primeiro mundo	26.5	26.8	24.1	20.1	17.3

Fonte: OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221 ¹

¹ Economias incluídas sob o título “Terceiro Mundo”: África Subsaariana: Benin, Botsuana, Burkina Faso, Camarões, República Central Africana, Chade, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Quênia, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Nigéria, República do Congo, Ruanda, Senegal, África do Sul, Togo, Zâmbia e Zimbábue.

América Latina e Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai (dentro dessa categoria, a subcategoria “Cone Sul” inclui Argentina, Chile e Uruguai).

1.2. Desindustrialização em países desenvolvidos

Como mencionado anteriormente, a desindustrialização não é necessariamente um fenômeno negativo, e ocorreu em diversos países desenvolvidos a partir da década de 1970 (vide Tabela I acima). Tendo isso em vista, é preciso entender as particularidades do fenômeno quando observado em nações desenvolvidas.

A desindustrialização em países desenvolvidos apresenta-se inserida em um debate que busca esclarecer suas causas. Mais especificamente, busca-se entender se a desindustrialização foi um fenômeno causado por fatores internos ou externos. A tendência sistemática da produtividade no setor industrial crescer mais rapidamente do que no setor de serviços é um importante argumento que busca classificar a desindustrialização como um fenômeno de causa interna. Esta ideia baseia-se no fato de que há uma migração do emprego industrial para o setor de serviços a fim de se manterem os níveis de produção iguais entre os setores. Como o setor de serviços apresenta menor produtividade, é necessário o emprego de maior quantidade de mão de obra. Desta forma, o setor terciário absorve a mão de obra excedente do setor industrial. (ROWTHORN; RAMASWAMY, 1997, p. 7- 12).

Outra explicação para a causa interna da desindustrialização diz respeito ao aumento da renda per capita e do padrão de vida, que levam a uma maior demanda por serviços de alta tecnologia, induzindo, portanto, um crescimento da participação do setor de serviços em detrimento do setor industrial. (TREGENNA, 2016, p. 714- 716).

Assim como na etapa de industrialização há uma redução da elasticidade renda da demanda por produtos primários, acompanhada de um aumento da

Ásia Ocidental e Norte da África: Argélia, Egito, Marrocos, Oman, Arábia Saudita, Tunísia e Turquia.

Sul da Ásia: Bangladesh, Índia, Paquistão e Sri Lanka.

Leste Asiático: Hong Kong SAR, Indonésia, Malásia, Filipinas, República da Coreia, Cingapura, Tailândia e Taiwan Província da China (dentro dessa categoria, a subcategoria NIEs 1 inclui: Hong Kong SAR, República da Coreia, Cingapura e Taiwan (Província da China).

Economias incluídas sob o título “Primeiro Mundo”: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

elasticidade renda da demanda por produtos manufaturados, o mesmo ocorre na etapa de desindustrialização. Dado o aumento da renda per capita e do padrão de vida, a elasticidade renda da demanda por produtos industrializados tende a diminuir, enquanto a elasticidade renda da demanda do setor de serviços aumenta. Com este aumento na demanda por serviços, conseqüentemente, há um aumento da contratação de trabalhadores, que leva ao crescimento da participação do emprego do setor terciário no emprego total da economia. (SILVA; LOURENÇO, 2014, p. 61).

Por outro lado, pode-se também argumentar que a desindustrialização é um fenômeno de causa externa à própria economia, surgindo juntamente com o processo de globalização. Com a integração das economias periféricas ao comércio internacional, intensifica-se a produção industrial nos países do Sul, onde o custo da mão de obra é menor. Isto, conseqüentemente, afeta a demanda por bens industrializados de baixa tecnologia nos países desenvolvidos do Norte, uma vez que o custo de produção em seus próprios territórios é maior, visto que a mão de obra é mais cara. Como resultado, verifica-se uma transferência da produção industrial dos países do Norte para os países do Sul e, portanto, desindustrialização. (TREGENNA, 2016, p. 718).

Por fim, além das causas supracitadas, existem outros fatores que podem exercer influência sobre o processo de desindustrialização, tais como: terceirização; redução da taxa de investimento; e doença holandesa. Esta última, entretanto, não é comum em países desenvolvidos e, portanto, será discutida mais adiante. (SILVA; LOURENÇO, 2014, p. 60).

O processo de terceirização influencia a desindustrialização, sobretudo no que diz respeito à diminuição do emprego industrial. Isto acontece porque há uma tendência à terceirização de determinadas atividades que em um primeiro momento eram de competência do próprio setor industrial, tais como limpeza, transporte, vigilância, design, processamento de dados, entre outras. Uma vez desconectadas do setor secundário, estas atividades são incorporadas por empresas prestadoras de serviços. Isto ocasiona, em última instância, uma migração de emprego do setor industrial para o setor de serviços. Esta migração, entretanto, é definida como uma “ilusão estatística”, uma vez que, apesar de não dizerem respeito à atividade principal da indústria, estas atividades se tratam sim

de emprego industrial, mas são contabilizadas estatisticamente como de serviço. (SILVA; LOURENÇO, 2014, p. 62; e TREGENNA, 2016, p. 717).

Finalmente, outro fator que pode influenciar o processo de desindustrialização é a redução da taxa de investimentos. Isto decorre do fato de que, quando se tem uma alta taxa de investimentos, a participação da indústria no PIB e no emprego total aumenta, uma vez que a produção será impulsionada pelos novos investimentos. Esta redução, pode-se verificar sobretudo a partir da década de 1980, quando a liberalização das economias ganhou força, especialmente após o Consenso de Washington, em 1989. Este será outro fator de grande importância para o fenômeno de desindustrialização precoce que será discutido adiante, uma vez que a adoção de políticas liberalizantes, sobretudo de liberalização comercial e financeira, influencia significativamente a autonomia da política industrial dos países em desenvolvimento, dificultando assim que estes alcancem a maturidade industrial observada em países desenvolvidos. (SILVA; LOURENÇO, 2014, p. 61- 62).

1.3. Desindustrialização precoce

Como visto anteriormente, a desindustrialização pode ou não ser um fenômeno negativo. Nos casos de países ricos, com uma indústria já altamente desenvolvida e alta renda per capita, a desindustrialização ocorre pelo aumento da participação do setor de serviços em detrimento do setor industrial. Além disso, é a parcela de serviços de alta tecnologia que apresenta aumento de sua participação.

Por outro lado, se a desindustrialização ocorre antes de a economia atingir a maturidade de sua indústria, então este pode ser considerado um fenômeno negativo. A desindustrialização precoce é comumente induzida por uma mudança na política econômica do país, sobretudo no que diz respeito a políticas de liberalização da economia, como abertura comercial e liberalização financeira e cambial. (TREGENNA, 2016, p. 720).

No caso de desindustrialização precoce, a redução da participação da indústria no PIB e no emprego não vem acompanhada de um aumento da participação do setor de serviços de alta tecnologia, mas sim dos serviços de baixa tecnologia e do setor primário. Quando é este último que apresenta aumento de sua

participação em detrimento do setor industrial, observa-se um processo de re-primarização, muitas vezes, mas não sempre, associado à chamada Doença Holandesa. (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 222).

Definida por Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2009, p. 3):

“A doença holandesa é a crônica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo. É um fenômeno estrutural que cria obstáculos à industrialização ou, se tiver sido neutralizada e o país se industrializou, mas depois, deixou de sê-lo, provoca desindustrialização.”

A taxa de câmbio de equilíbrio de um país que não sofre de doença holandesa é simplesmente aquela que equilibra a sua balança de transações correntes. Entretanto, em alguns casos, esta taxa que equilibra a balança de transações correntes é incompatível com o desenvolvimento do setor industrial por se encontrar demasiadamente apreciada. Neste caso, o país passa a apresentar duas taxas de câmbio de equilíbrio: a *taxa de câmbio de equilíbrio corrente* (que equilibra a balança de transações correntes) e a *taxa de câmbio de equilíbrio industrial* (que garante a competitividade e possibilita o desenvolvimento do setor industrial). A doença holandesa decorre, portanto, do fato de que a taxa de câmbio nominal (aquela que efetivamente se adota) se iguala à taxa de equilíbrio corrente, mas não à taxa de equilíbrio industrial. (*Ibid*, p. 5- 10).

A taxa de câmbio de um país com doença holandesa se aprecia devido à existência de recursos naturais abundantes. Neste caso, a moeda nacional se valoriza para aumentar a competitividade do setor primário-exportador no cenário internacional, uma vez que o preço em dólar de seus produtos diminui. Ademais, esta diminuição de preços não causa prejuízo no setor primário

justamente porque este se beneficia da sua abundância de recursos e das chamadas Rendas Ricardianas². O setor industrial, por outro lado, por não se beneficiar de Rendas Ricardianas, não consegue manter sua produção a este nível de valorização do câmbio, uma vez que os preços internacionais dos seus produtos não serão suficientes para cobrir os custos e ainda gerar lucro. (*Ibid*, p. 3- 5).

Tendo em vista a definição acima, a neutralização da doença holandesa se dá através da administração da taxa de câmbio, de modo a deixá-la compatível com a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. (*Ibid*, p. 11- 16).

Palma (2005, p. 85), propõe uma nova definição de Doença Holandesa. Segundo o autor, em concordância com seus antecessores, tal doença pode sim ser ocasionada pela descoberta de recursos naturais abundantes (sobretudo em países que não eram previamente especializados na exploração de tais recursos), o que induz à redução da participação da indústria na economia em benefício de setor primário. Entretanto, o autor acrescenta que esta doença pode surgir também como consequência de uma súbita mudança na política econômica do país, como ocorrido nos países Latino-Americanos do Sul nas décadas de 1980 e 1990.

Ademais, Palma (2005, p. 81- 85) destaca a existência de 2 grupos de países. O primeiro grupo composto por países que seguem uma agenda industrial e visam a geração de superávits comerciais no setor manufatureiro. O segundo grupo composto por países onde é aceitável a existência de déficits comerciais no setor manufatureiro, uma vez que estes são cobertos por superávits comerciais no setor primário, devido à existência de recursos naturais abundantes. Tendo isso em vista, o autor sugere que a Doença Holandesa trata-se de um processo no qual determinado país migra do primeiro grupo para o segundo.

Em adição, o autor também ressalta que o segundo grupo de países pode apresentar uma compensação dos déficits comerciais do setor manufatureiro através de superávits no setor de serviços. Isto é, não apenas a descoberta de recursos naturais abundantes pode induzir uma subversão da agenda industrial,

² Renda proveniente dos menores custos de produção que um país possui devido aos seus recursos naturais abundantes.

mas também o surgimento de um setor de serviços preponderante. De acordo com Palma, isto foi o que ocorreu no Reino Unido na década de 1980, quando houve tanto a descoberta de recursos naturais (petróleo no mar do Norte) quanto um incremento nos superávits comerciais no setor de serviços, oriundos da exportação de serviços financeiros. Ademais, outros países que vivenciaram este fenômeno de Doença Holandesa ocasionada pelo surgimento de um setor exportador de serviços preponderante incluem: Chipre, Grécia e Malta, com o desenvolvimento do setor de turismo, e Hong Kong, Luxemburgo e Suíça, com a preponderância dos serviços financeiros (PALMA, 2005, p. 81- 88).

1.3.1. O caso das economias Latino-Americanas

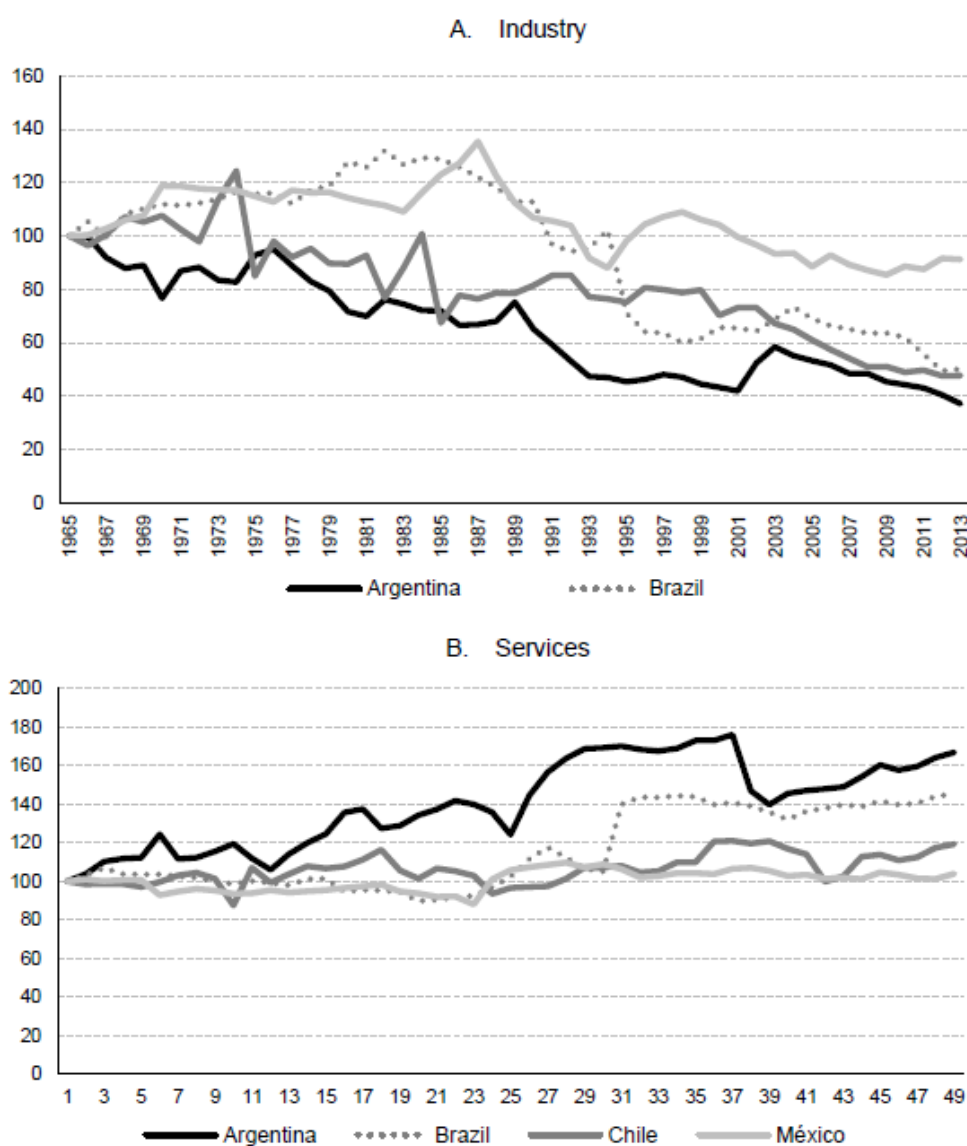
Com base no exposto acima, sobretudo a partir das definições de Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2009) e Palma (2005), o fenômeno de desindustrialização precoce é comumente acompanhado da chamada Doença Holandesa. Esta última recebe este nome pois foi verificada inicialmente na Holanda, onde a descoberta de abundante fonte de gás natural levou à desindustrialização do país. Entretanto, tal fenômeno também se verifica em nações menos desenvolvidas e por razões diferentes da descoberta de recursos naturais abundantes ou da preponderância de um setor exportador de serviços. A seguir, buscar-se-á esclarecer as particularidades do fenômeno quando verificado em algumas economias Latino- Americanas.

Diferentemente do ocorrido em nações mais desenvolvidas, como a própria Holanda, a Doença Holandesa não ocorreu nas nações Latino- Americanas (a saber: Brasil, Argentina, Uruguai e Chile) devido ao descobrimento de recursos naturais abundantes, mas sim devido a uma mudança na política econômica adotada por seus governos. Apesar destas nações serem ricas em recursos naturais, foi a adoção de agendas Neoliberais, com consequente subversão das agendas industriais, que ocasionou a desindustrialização nestes países (PALMA, 2005, p. 90).

A política de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), adotada até a década de 1980 em alguns dos países Latino-Americanos, fez com que, apesar de suas vantagens comparativas na exportação de commodities, estes conseguissem alcançar um alto grau de industrialização. Tendo isso em vista,

como nações que atingiram certo grau de maturidade do setor industrial, estes países estavam sujeitos ao fenômeno de desindustrialização. Contudo, ao contrário do ocorrido em países mais desenvolvidos, a desindustrialização na América-Latina se deu pela alteração do regime político e da agenda econômica adotada por seus governos, levando-os de volta à condição de países exportadores de produtos primários, isto é, de volta à produção de acordo com suas vantagens comparativas (*ibid*, 2005, p. 90- 92).

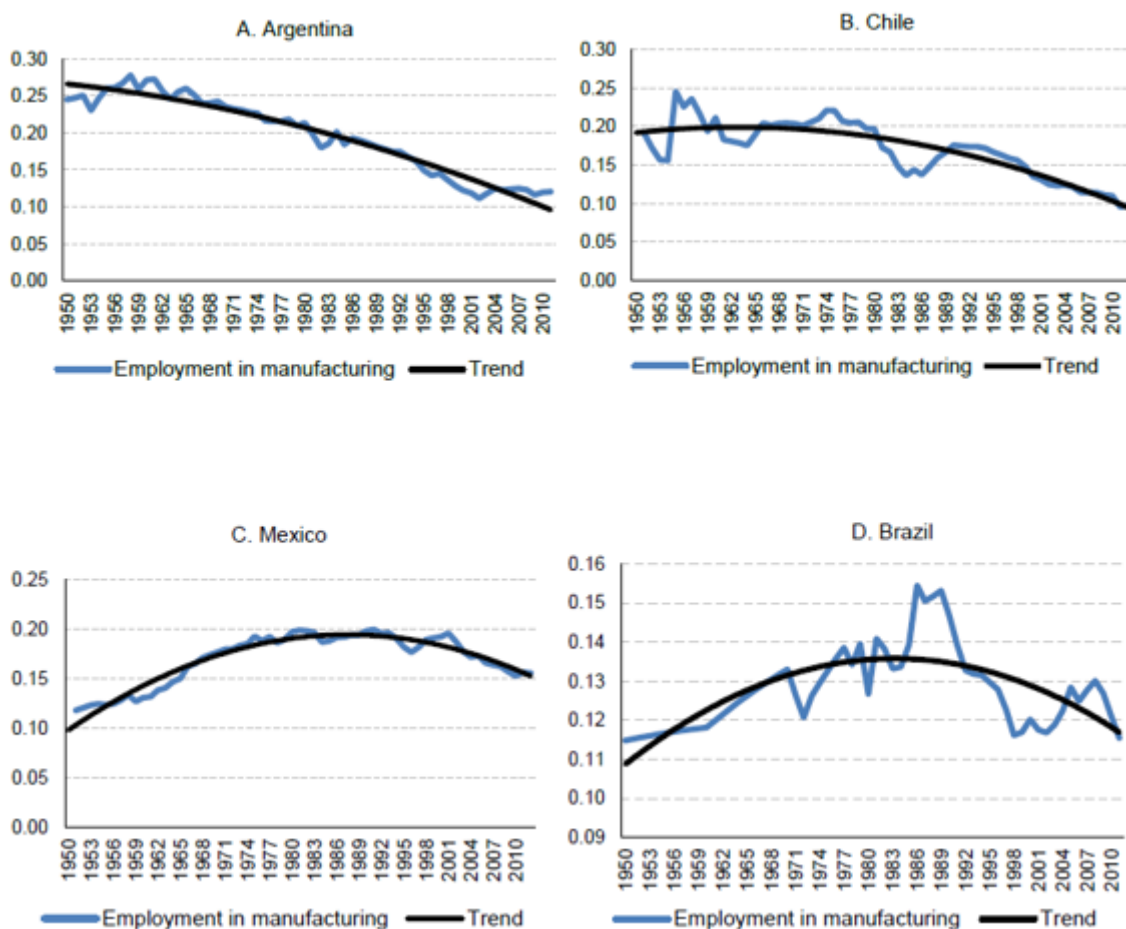
Figura I: Indústria e Serviços, Valor Adicionado (percentual do PIB – index 1965=100).



Fonte: CASTILLO; NETO, 2016, p.8

Castillo e Neto (2016), realizam uma análise empírica dos dados de 4 economias Latino-Americanas (Argentina, Brasil, Chile e México), com o objetivo de esclarecer se é possível ou não observar o fenômeno de desindustrialização precoce nestas economias. A Figura I acima ilustra a participação do setor industrial e do setor de serviços no PIB. Nela, é possível notar a queda da participação da indústria no PIB a partir dos anos 1980 e sobretudo nos anos 1990. Além disso, observou-se uma queda da participação do emprego industrial no emprego total destas economias no mesmo período (Figura II).

Figura II: Emprego Industrial (percentual do total)

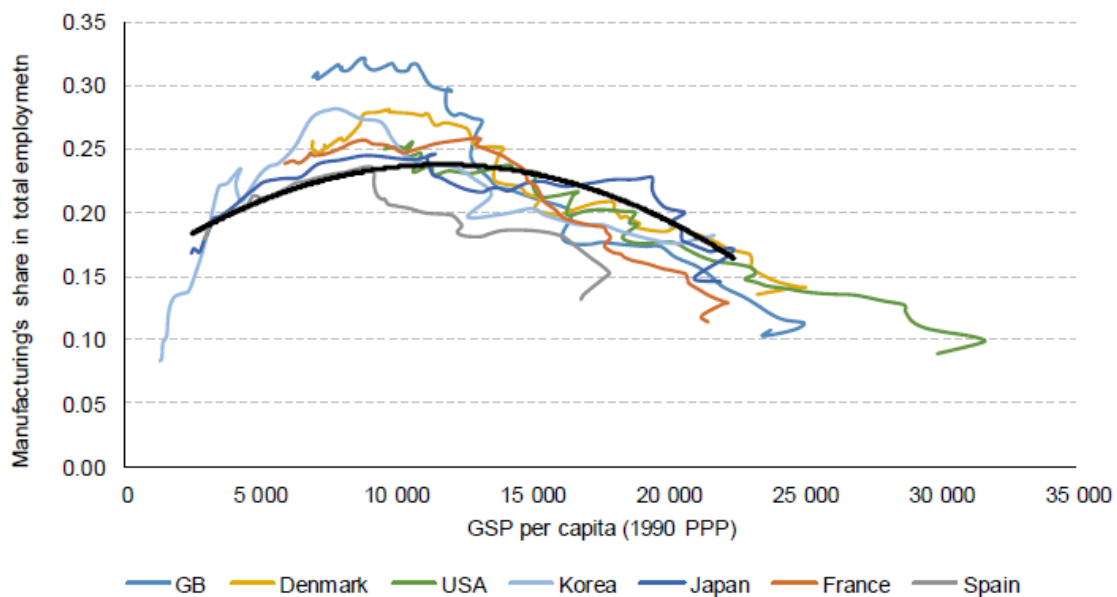


Fonte: CASTILLO; NETO, 2016, p.12-13

Pode-se concluir que o fenômeno observado nestes países durante este período se trata de desindustrialização precoce, pois estas quedas, tanto da participação do setor industrial no PIB quanto da participação do emprego industrial no emprego total, ocorreram em níveis de renda per capita muito inferiores àqueles observados em países desenvolvidos quando se desindustrializaram. Enquanto

estes últimos passaram pela desindustrialização a um nível de renda per capita entre US\$10.000,00 e US\$15.000,00 (vide Gráfico I), nos países Latino-Americanos analisados estes valores foram: Argentina US\$5.461; Brasil US\$5.202; Chile US\$4.392; e México US\$7.275. (CASTILLO; NETO, 2016, p. 13).

Gráfico I: Desindustrialização em países de alta renda (países selecionados)



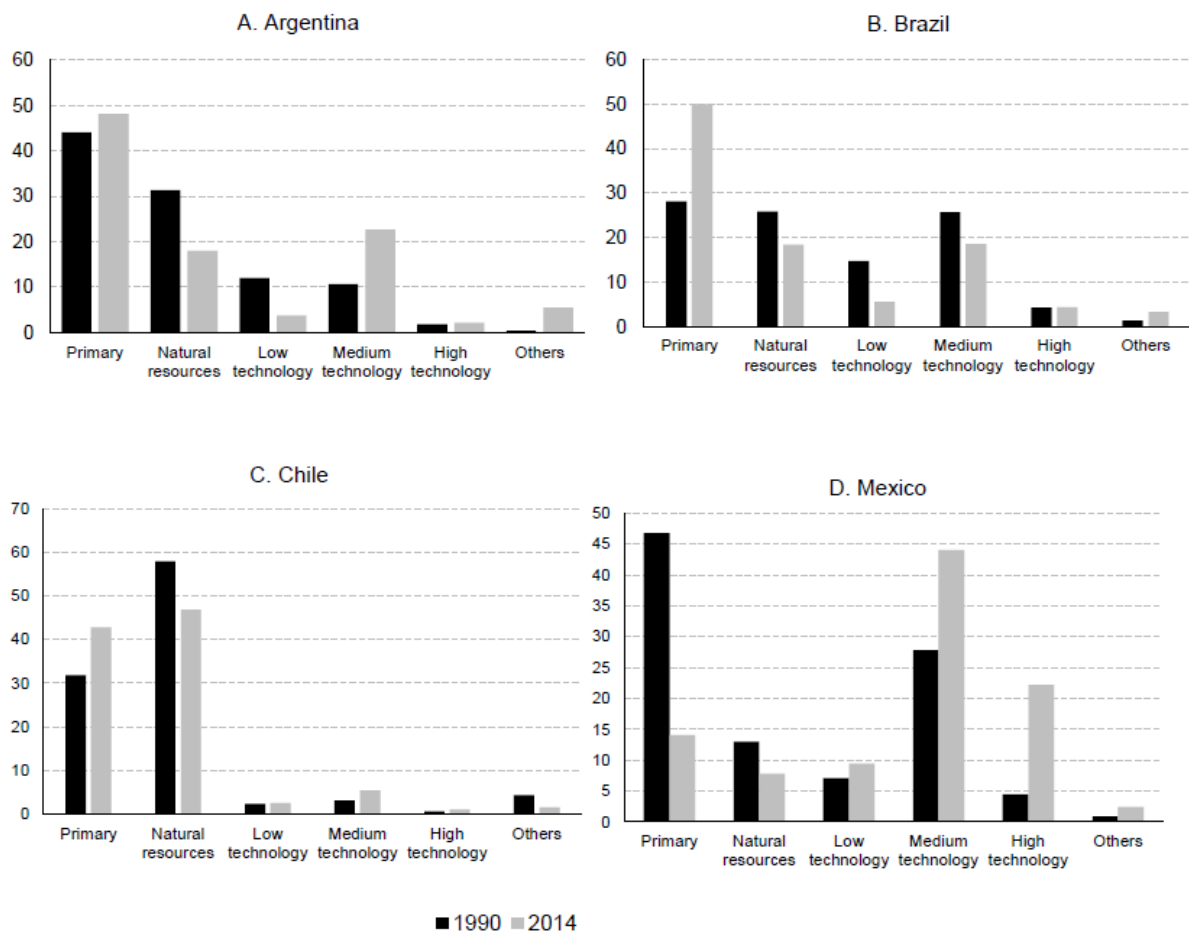
Fonte: CASTILLO; NETO, 2016, p.13

Com base no exposto acima, destaca-se que as nações Latino-Americanas analisadas apresentaram queda da participação do setor industrial na economia precocemente, uma vez que os níveis de renda per capita que apresentavam não era característico de países que já atingiram a maturidade do setor industrial. Deste modo, conclui-se que o fenômeno de desindustrialização observado nestes países não se trata de uma mudança em direção à próxima etapa do desenvolvimento capitalista, mas sim de uma desindustrialização precoce.

Ademais, ressalta-se que o crescimento da participação do setor de serviços no PIB (Figura I), diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos, não se trata do setor de serviços de alta tecnologia, mas sim do setor de serviços de baixa produtividade. Em adição, em alguns desses países, como o Brasil, é possível observar também uma tendência de aumento da participação do setor

primário, com alta na exportação de commodities. (CASTILLO; NETO, 2016, p. 15- 16).

Figura III: Especialização Comercial (1990- 2014)



Fonte: CASTILLO; NETO, 2016, p.17

O caso Mexicano apresenta particularidades que demandam uma análise histórica mais aprofundada, uma vez que a exportação de bens de média e alta tecnologia apresentou aumento neste país (Figura III). Entretanto, o presente trabalho está dedicado à análise do caso brasileiro, o qual, além de um crescimento do setor de serviços, apresentou também um forte aumento da exportação de bens primários, sugerindo a possibilidade de um processo de re-primarização. A política econômica dos anos 1990, bem como os dados mais aprofundados da economia brasileira da época serão estudados nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 2: BRASIL: POLÍTICAS E DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DE 1990

O presente capítulo está dedicado à análise das políticas econômicas e do desempenho da economia brasileira a partir de 1990, através da apresentação dos principais indicadores macroeconômicos, com ênfase naqueles que representam o impacto da abertura comercial no fenômeno de desindustrialização brasileiro. Para tanto, inicialmente, realizar-se-á um panorama geral da década de 1980, a fim de se fomentar uma base comparativa pré e pós abertura comercial. Em seguida, serão analisadas, de fato, as políticas econômicas adotadas a partir de 1990, com ênfase na liberalização da economia.

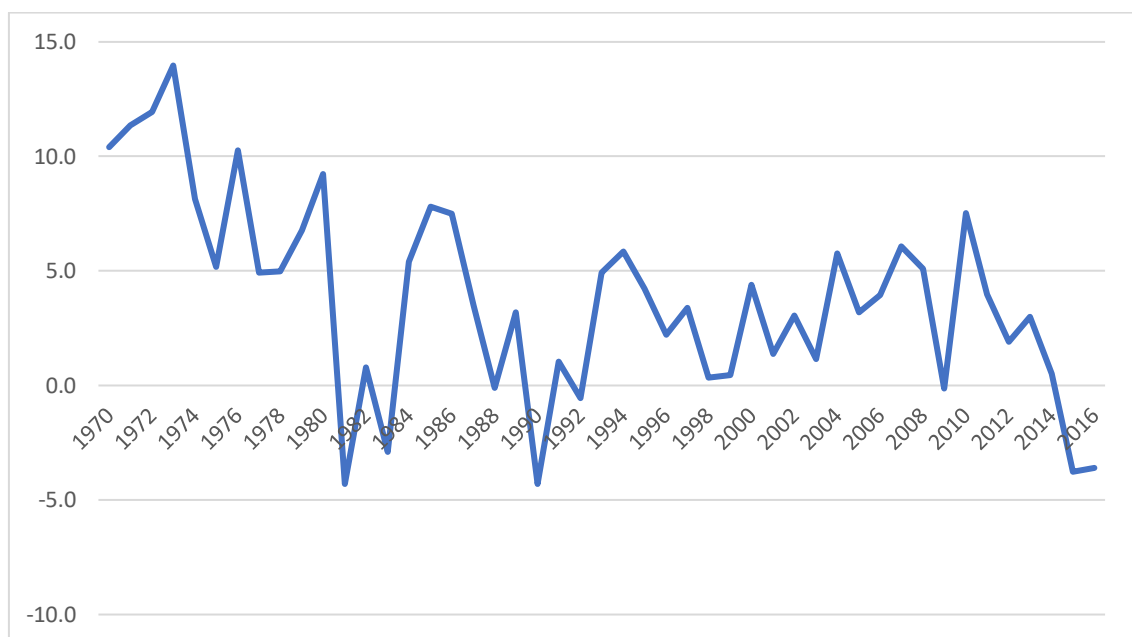
2.1. A Década de 1980

Lembrada como “a década perdida”, devido à crise econômica enfrentada no período, à queda do crescimento do PIB e às altas taxas de inflação, a década de 1980 é caracterizada por Lacerda, et al (2010, p. 199) pela:

“[...] queda nos investimentos e no crescimento do PIB, pelo aumento do déficit público, pelo crescimento das dívidas externa e interna e pela ascensão inflacionária. O PIB apresentara um crescimento médio de 7% entre 1947 e 1980, caindo para 2% entre 1981 e 1990. Em função deste desempenho medíocre do PIB, a renda per capita manteve-se praticamente constante ao longo da década de 1980.”

O baixo crescimento do PIB na década de 1980, conforme citado acima, pode ser observado no gráfico II, que apresenta a variação do PIB em volume da década de 1970 até 2014. Nela, fica evidente o mau desempenho da economia na década de 1980, em comparação com o período imediatamente anterior, sobretudo entre os anos de 1981 e 1983. Ademais, apesar de uma recuperação do crescimento em meados da década (7,8% e 7,5% em 1985 e 1986, respectivamente) o crescimento médio do período de 1981 a 1990 foi de apenas 2%. Uma queda considerável quando comparada ao crescimento médio de 1947 a 1980, que foi de 7% (ibid, 2010, p. 199).

Gráfico II: Produto Interno Bruto – variação em volume



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados de Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais.

O bom desempenho do PIB em 1980 (crescimento de 9,2%) se deveu às políticas adotadas pelo Ministério do Planejamento, dirigido por Delfim Neto, o qual permaneceu no cargo de agosto de 1979 a outubro de 1980. A política econômica adotada inicialmente foi de caráter heterodoxo e a retomada desenvolvimentista se caracterizou pela manutenção de investimentos no setor de energia e substituição de importações de insumos básicos e atividades voltadas à exportação (LACERDA et al, 2010, p. 201- 202).

A queda do PIB verificada de 1981 a 1983, por outro lado, deveu-se à política econômica ortodoxa adotada a partir do final de 1980. Entre as medidas adotadas, estavam inclusas controle das despesas públicas e gastos estatais, aumento da arrecadação de impostos (entre eles o imposto de renda e imposto sobre operações financeiras) e contração da liquidez real e do crédito. Em razão dessas medidas, se verificou já em 1981 uma queda de 4,3% no PIB, seguida de um pequeno crescimento de 0,8% em 1982 e nova queda de 2,9% em 1983 (ibid, 2010, p. 203- 204).

Por fim, a retomada do crescimento a partir de 1984 ocorreu, principalmente, pela recuperação da economia mundial. Além disso, vale ressaltar que houve

incentivos ao setor exportador, bem como a desvalorização cambial do ano anterior e a maturação de uma série de projetos do II PND. Deste modo, o crescimento do PIB de 5,4% verificado já em 1984 se deu fortemente apoiado no bom desempenho das exportações (GREMAUD, 2017, p.547).

A política econômica brasileira nos anos 1980 esteve fortemente direcionada para a realização de ajustes, devido à crise da dívida externa vivenciada no início da década. Tendo isso em vista, a política de comércio exterior esteve amplamente voltada para a obtenção de superávits comerciais por meio da diminuição das importações e aumento das exportações. Entre os principais instrumentos de contenção das importações, destaca-se a Lei do Similar Nacional, que listava uma série de produtos cuja importação era proibida, uma vez que havia a produção de um produto similar nacionalmente. Este cenário seria, contudo, subvertido na década seguinte, com o esgotamento do modelo de substituição de importações e a implementação de políticas de liberalização da economia (LACERDA et al, 2010, p. 265).

2.2. Os governos Collor e Itamar

A liberalização generalizada das economias latino-americanas se inicia já na segunda metade da década de 1980. No caso brasileiro, este processo se inicia já no ano de 1988 com uma reforma comercial, caracterizada pela diminuição de controles sobre importações e proposta de uma revisão tarifária. É, entretanto, a partir de 1990, sob o governo de Fernando Collor de Mello, que se intensifica a abertura da economia brasileira (LACERDA et al, 2010, p. 264).

Tendo assumido o governo num contexto econômico conturbado, Fernando Collor leva a cabo dois planos de estabilização da economia, conhecidos como Planos Collor I e Collor II. Devido às medidas fiscais e monetárias adotadas, ambos os planos levaram à retração da atividade econômica. Nas palavras de Lacerda et al (2010, p. 267- 268):

O Plano Collor I, de março de 1990, combinava confisco dos depósitos à vista e aplicações financeiras com prefixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante, tributação ampliada sobre as aplicações financeiras e a chamada “reforma administrativa”, que

implicou o fechamento de inúmeros órgãos públicos e demissão de grande quantidade de funcionários.

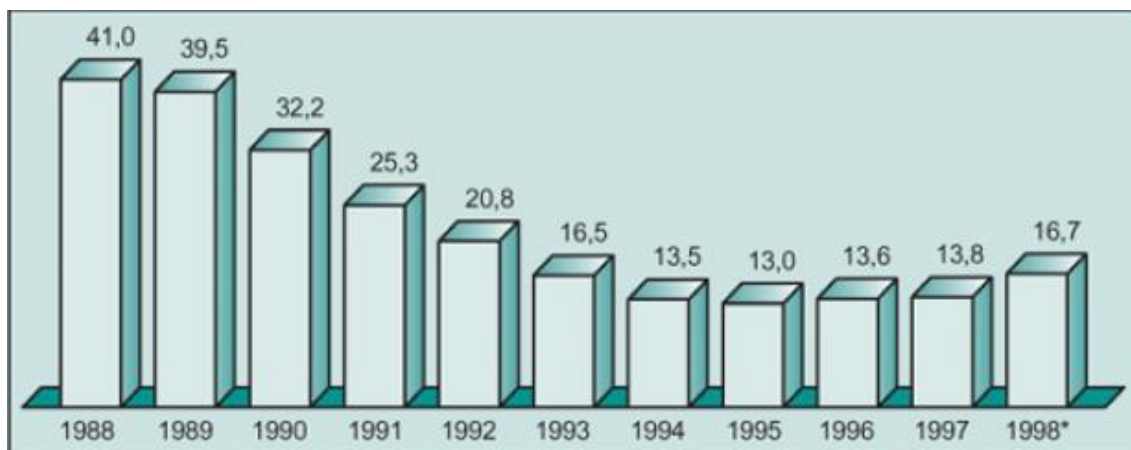
[...] Outro plano de estabilização, o Plano Collor II, foi adotado em janeiro de 1991, em situação de desespero devido à reaceleração da inflação. Mais uma vez lançava-se mão de congelamento de preços e salários e da unificação das datas base de reajustes salariais, além de novas medidas de contração monetária e fiscal.

Tendo em vista as tentativas de combate à inflação através dos planos supracitados, o período de 1990 a 1992 foi marcado por uma forte recessão, com uma queda de quase 10% do PIB, aumento do desemprego e queda dos salários reais e da massa salarial (ibid, 2010, p. 268).

Além das políticas de estabilização, a década de 1990, de Collor a FHC, é fortemente marcada pela liberalização da economia brasileira, levada a cabo com base nos ideais advindos do consenso de Washington e nas experiências de outros países da América- Latina. Entre as principais políticas desta liberalização, ressalta-se o processo de privatizações de empresas estatais, a abertura comercial da economia e a busca pelo aumento da produtividade e competitividade do setor industrial. Essas duas últimas são foco deste trabalho e serão discutidas a seguir através da apresentação da “nova política industrial” adotada a partir do governo Collor.

A abertura econômica conduzida a partir de 1990 se deu, sobretudo, devido ao esgotamento do modelo de substituição de importações e à crescente desregulamentação dos mercados internacionais. Logo de início, verifica-se uma redução das tarifas de importação e eliminação de diversas barreiras não tarifárias. A tarifa nominal média de importação passou de cerca de 40% em 1990 para 13% em 1995 (gráfico III) (ibid, 2010, p. 264).

Gráfico III: Alíquotas Nominais Médias de Importação



Fonte: LACERDA et al, 2010, p. 265.

A nova política industrial introduzida em 1990 no governo Collor representou uma ruptura com aquela que vigorou nas décadas anteriores, baseada em medidas protecionistas e substituição de importações. Nesta nova política, a preocupação central do governo passa a ser não mais com a expansão da capacidade produtiva da indústria nacional, mas com a questão da produtividade industrial (GUIMARAES, 1996, p. 7).

Esta nova política industrial teve suas características detalhadas em meados de 1990 através da divulgação do documento de Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Voltada para o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, através da modernização da indústria brasileira, esta política industrial tem suas estratégias elencadas por Guimaraes (1996, p. 8- 9):

- a) Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência.
- b) Reestruturação competitiva da indústria mediante a adoção de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infraestrutura tecnológica.
- c) Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção.
- d) Exposição da indústria à competição internacional, visando maior inserção no mercado externo, melhora de

qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em setores oligopolizados.

e) Capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores.

Para colocar tais estratégias em prática, a nova política industrial contaria com 2 mecanismos principais: o Programa de Competitividade Industrial (PCI), que buscava o desenvolvimento dos setores de tecnologia e a reestruturação da indústria para que fosse possível competir em termos de preço e qualidade com produtos internacionais, e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), que visava a disseminação de métodos modernos de gestão, capacitação, articulação institucional e adequação de infraestrutura tecnológica (LACERDA et al, 2010, p. 272; e GUIMARAES, 1996, p.9).

Ademais, segundo Guimaraes (1996, p. 16- 17), a política industrial adotada a partir de 1990 apresentava duas linhas de ação:

1) uma política de concorrência, que visava eliminar entraves ao aumento da eficiência do sistema produtivo, induzir as empresas à busca da competitividade e assegurar a transferência dos ganhos de eficiência ao consumidor. Essa política desdobrava-se, por sua vez, em:

a) uma política de liberalização comercial, orientada para a remoção da estrutura de proteção erigida nas décadas anteriores e para a exposição da indústria brasileira à concorrência externa; e

b) uma política de concorrência estrito senso, que visava coibir práticas monopolistas e induzir a intensificação do processo de competição no mercado doméstico;

2) uma política de competitividade, destinada a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir as transformações requeridas na estrutura produtiva.

O autor ressalta, entretanto, que os resultados atingidos nas diferentes linhas de ação da política industrial foram desiguais. Se por um lado, a política de abertura comercial obteve êxito, por outro, as políticas voltadas para o aumento da

concorrência e da competitividade apresentaram resultados mais modestos (GUIMARAES, 1996, p.17).

No que diz respeito à ruptura com o modelo de substituição de importações, a nova política industrial procurou desmontar o sistema protecionista que vigorava anteriormente. Entre as diversas medidas adotadas para a remoção de restrições tarifárias e não tarifárias à importação, vale destacar a revogação do anexo C (que listava uma série de bens cuja importação estava suspensa) e de diversas medidas que burocratizavam e dificultavam as importações (GUIMARAES, 1996, p. 10).

2.3. O governo FHC e um Balanço da Década

O governo de Fernando Henrique Cardoso dará continuidade às políticas adotadas pelos seus antecessores, Collor e Itamar Franco. Os mesmos desafios enfrentados anteriormente continuam a se apresentar. Tendo isso em vista, pode-se ressaltar como principais políticas desse governo a estabilização da economia, representada pela implementação do plano real, e a continuidade das medidas de liberalização econômica e abertura comercial em curso.

Iniciado em 1993 no governo de Itamar Franco, com Fernando Henrique Cardoso como ministro da fazenda, o Plano Real foi bem-sucedido no combate à inflação e estabilização da economia. O plano foi implementado em 3 etapas, sendo a primeira delas o estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, seguida da criação de um padrão estável de valor (Unidade Real de Valor ou URV) e, por fim, a emissão de uma nova e estável moeda nacional, o real (LACERDA et al, 2010, p. 289).

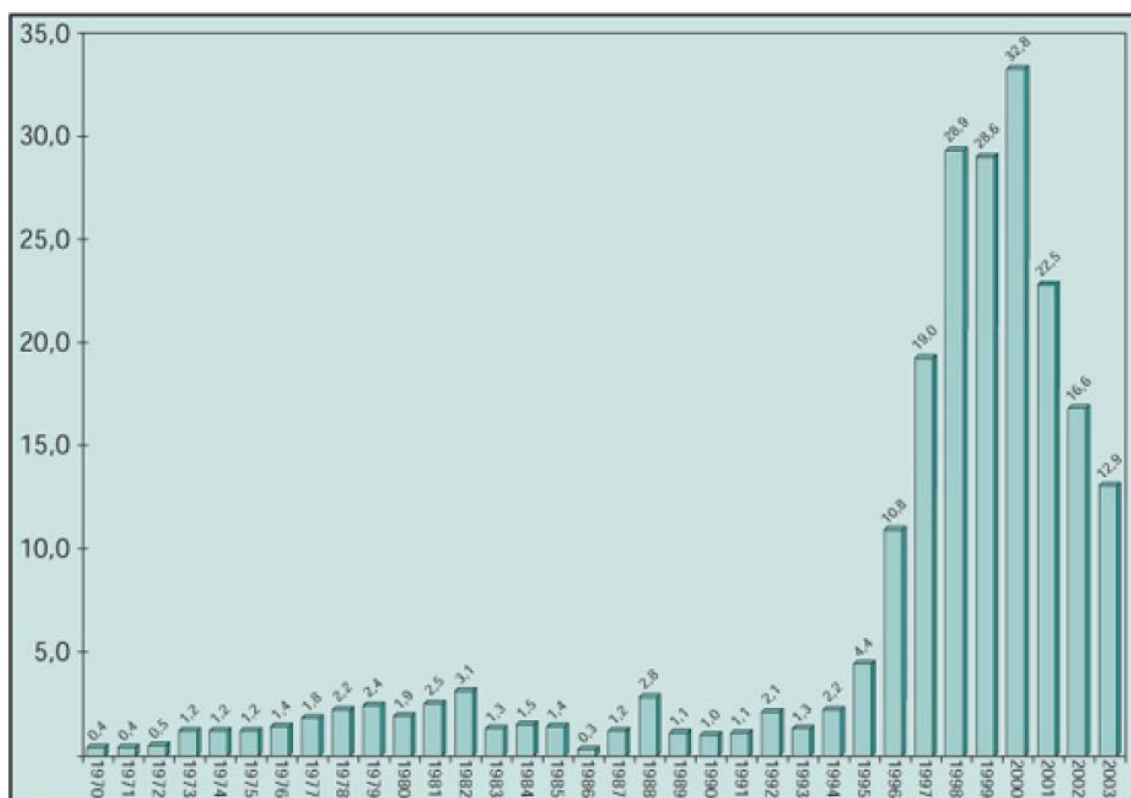
Em relação à política industrial, o governo FHC deu continuidade à política iniciada nos governos Collor e Itamar Franco. Isto é, seguiu-se a abertura comercial e a busca pelo aumento da produtividade e competitividade da indústria brasileira. Nas palavras do próprio presidente Fernando Henrique Cardoso (GUERRA, 1997, p. 52-53):

Qual é a nossa aposta? É que nós estamos em uma fase em que estamos mudando o padrão estrutural do nosso sistema produtivo. Que, nesta fase, precisamos importar

muito equipamento e matéria-prima. Que isso nos vai dar melhores condições de competição internacional.

Com a liberalização econômica em curso e superação da inflação crônica da economia, através da implementação do plano real, a segunda metade da década de 1990 é marcada por um influxo de investimentos diretos estrangeiros (IDE), os quais financiaram os déficits em transações correntes (gráfico IV) (LACERDA, 2010, p.280).

Gráfico IV: Fluxos de Investimento Direto Destinado ao Brasil

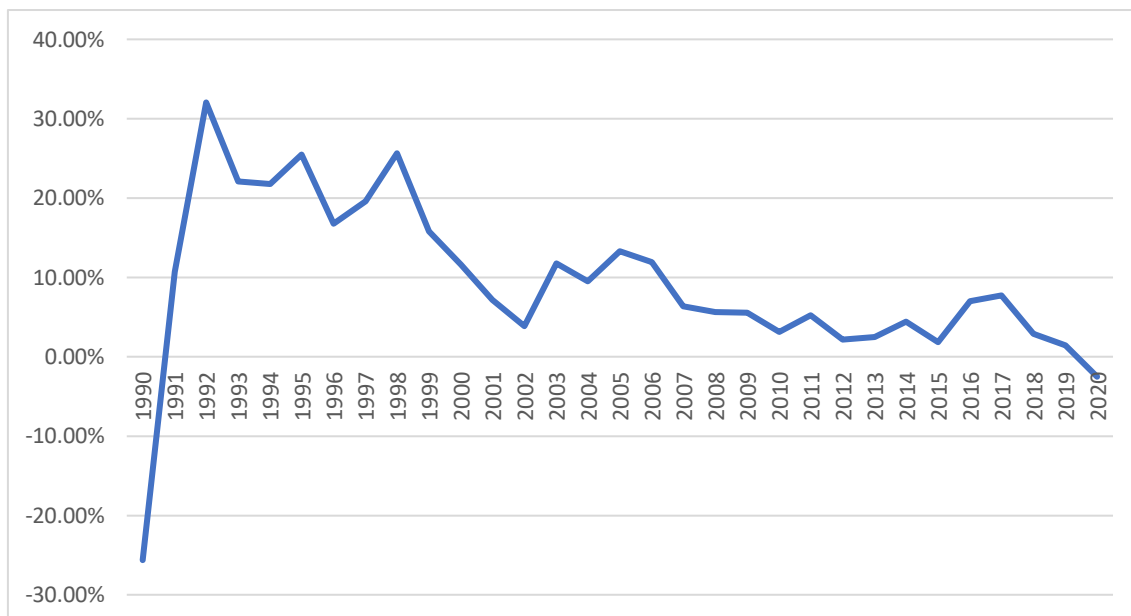


Fonte: LACERDA, 2010, p.281.

O crescimento médio do PIB de 1991 a 2000 foi de 2,5%. Um crescimento tímido puxado para cima sobretudo graças ao desempenho da economia nos anos de 1993, 1994 e 1995, para os quais o crescimento do PIB foi de 4,9%, 5,8% e 4,2%, respectivamente (gráfico II).

A seguir serão apresentados alguns dados macroeconômicos que, juntamente com o desempenho do PIB apresentado anteriormente, demonstrarão os resultados das políticas adotadas ao longo da década de 1990.

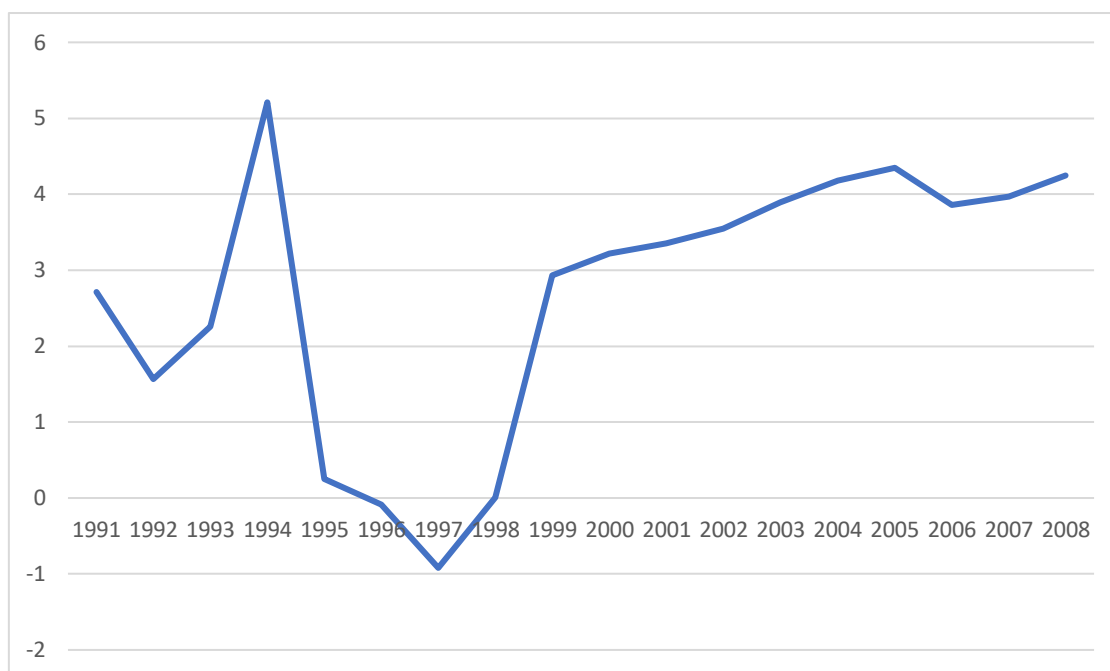
Gráfico V: Taxa Selic acumulada em 12 meses deflacionada pelo INPC



Fonte: elaboração própria a partir dos valores mensais da Selic e INPC coletados no Ipeadata.

A partir da década de 1990, houve uma clara mudança no comportamento da taxa Selic (gráfico V). Com exceção da taxa real negativa em 1990, os valores do início da década se mantinham mais elevados, passando a uma tendência de queda a partir de 1994, com apenas um intervalo de aumento entre 1996 e 1998. Tendo isso em vista, a década de 1990 caracteriza-se por uma mudança no comportamento da Selic, que, como observado acima, se mantém em patamares mais baixos a partir dos anos 2000. Destaca-se também que, diferentemente do ocorrido nas décadas anteriores, a partir de 1991 o governo brasileiro passou a praticar uma política monetária baseada em taxas de juros reais positivas.

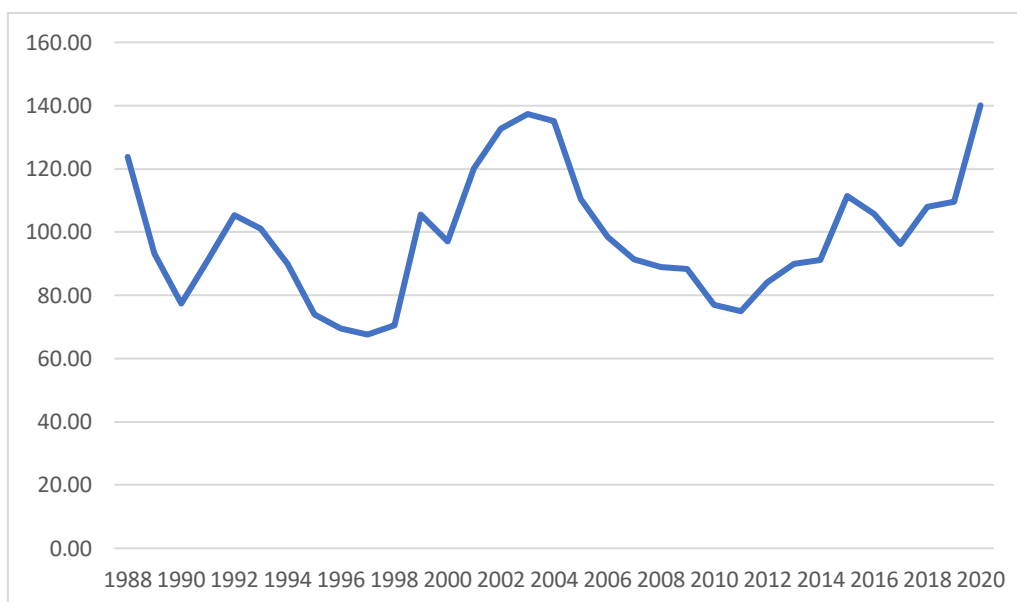
Gráfico VI: Resultado primário do setor público consolidado (% PIB)



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados em GIAMBIAGI, 2008, p. 542.

Como resultado da política fiscal, observa-se que, ao longo da década de 1990, o comportamento do resultado primário apresentou um formato de “U”, passando de um superávit de 5,21% do PIB em 1994 a um déficit de 0,92% em 1997 (gráfico VI). A partir de 1998, o resultado primário do governo passa a se recuperar acentuadamente, finalizando a década com um superávit de 2,93% do PIB em 1999. Cabe destacar que no período todo, com exceção do triênio 1996-1998, o setor público brasileiro apresentou significativos superávits primários. Logo, podemos afirmar que a política fiscal do conjunto do período caracterizou-se como restritiva.

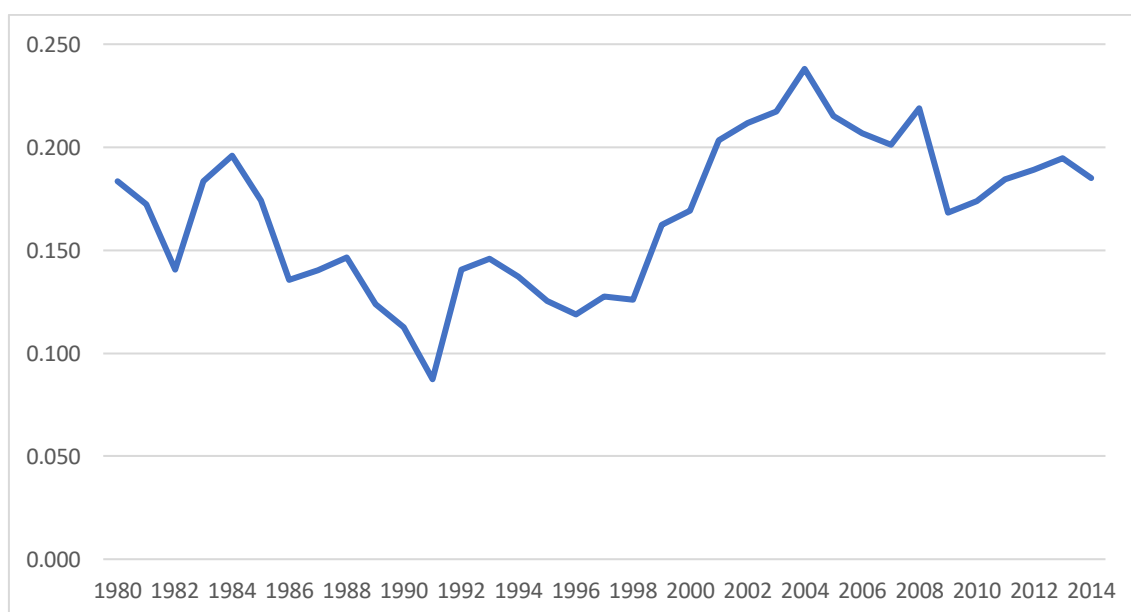
Gráfico VII: Índice da taxa de câmbio efetiva real (IPCA) - Jun/1994=100



Fonte: elaboração própria a partir dos valores mensais do índice da taxa de câmbio real efetiva (IPCA) coletados no site do Bacen.

Em relação à política cambial, a década de 1990 se caracteriza por uma queda da taxa de câmbio efetiva real de 1992 a 1998, período em que havia maior grau de intervenção do Banco Central no mercado cambial (gráfico VII). A partir de 1999, contudo, nota-se que a taxa de câmbio efetiva real passa a apresentar um comportamento de crescimento, que pode ser atribuído principalmente à adoção, a partir deste mesmo ano, do regime de câmbio flutuante.

Gráfico VIII: Grau de abertura comercial da economia brasileira



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados de ipeadata (importação e exportação) e banco mundial (PIB brasileiro).

Mensurado a partir da soma das importações e exportações divididos pelo valor do PIB, o grau de abertura comercial da economia brasileira apresenta uma clara mudança de comportamento a partir da década de 1990 (gráfico VIII). Enquanto na década de 1980 observou-se uma trajetória decrescente, a partir de 1992 nota-se uma trajetória ascendente, interrompida apenas por um intervalo de decrescimento entre 1993 e 1996. Esta mudança de comportamento pode ser atribuída principalmente à abertura comercial da economia ocorrida durante a década de 1990, na qual foi abandonada a política industrial de substituição de importações e as práticas protecionistas. Percebe-se, também, que no período 2004-2014 ocorreu uma reversão na tendência de abertura da economia. Este comportamento se deve principalmente à tendência de valorização do Real (gráfico VII).

Tendo em vista o que foi apresentado, pode-se concluir que a década de 1990 se caracterizou por duas grandes frentes de atuação da política econômica. Por um lado, foi necessária a estabilização da economia e controle da inflação, que já se apresentava em níveis extremamente elevados desde a ditadura militar. Para isso, após diversas tentativas malsucedidas de controle inflacionário na década anterior, nos anos 1990 coloca-se em prática o Plano Real, sob o comando do Ministro da Fazenda e, posteriormente, Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. O plano real foi implementado com sucesso e obteve êxito no controle inflacionário e estabilização da economia, podendo ser citado como uma grande vitória da política econômica do período.

A outra grande frente de atuação da política econômica da década de 1990 se deu no âmbito da política industrial. Esta que até a década de 1980 foi baseada no modelo de substituição de importações, com elevado grau de protecionismo e incentivo à produção da indústria nacional, passou por uma reversão a partir dos anos 1990.

A nova política industrial adotada passou a priorizar não mais a ampliação da capacidade produtiva brasileira, mas o aumento da produtividade e competitividade da indústria local. Para tanto, colocou-se em prática uma série de políticas de caráter liberal, em linha com os ideais disseminados pelo

Consenso de Washington, que levaram à abertura comercial brasileira e ao aumento da competição no mercado interno. O objetivo do governo ao adotar estas políticas era beneficiar o mercado interno e a indústria nacional, através do aumento da produtividade que a concorrência internacional traria.

Os resultados desta abertura comercial e liberalização econômica, entretanto, trouxeram efeitos adversos para a economia brasileira, sendo o principal deles o fenômeno de desindustrialização. É este fenômeno, manifestado na economia brasileira, que se busca apresentar no presente trabalho e será detalhado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3: IMPACTO DA POLÍTICA ECONÔMICA DA DÉCADA DE 1990 NO SETOR INDUSTRIAL

O presente capítulo tem por finalidade estabelecer a relação entre a política econômica adotada a partir da década de 1990 e o fenômeno de desindustrialização brasileiro. Para isso, inicialmente será feita uma apresentação e crítica das principais teses da literatura ortodoxa referentes a este tema. Em seguida, serão discutidas as causas para a desindustrialização brasileira e apresentados os principais dados macroeconômicos que corroboram a argumentação de que a economia brasileira se desindustrializou ao longo da década de 1990 e mantém esta tendência até os dias atuais.

3.1 Desindustrialização brasileira: teses da ortodoxia

Para que seja possível argumentar que houve um fenômeno de desindustrialização no Brasil a partir da década de 1990, é preciso ter em mente o conceito de desindustrialização apresentado no Capítulo 1 deste trabalho. Isto é, a redução da participação do emprego industrial no emprego total e a redução da participação da produção industrial no PIB (TREGENNA, 2016, p. 710).

Esta retomada da definição se faz necessária, pois alguns autores que defendem a não existência de um processo de desindustrialização no Brasil, fazem isso confrontando a própria definição de desindustrialização. Um argumento comum utilizado é o de que a indústria brasileira não deixou de crescer ao longo dos anos, ainda que o crescimento tenha acontecido em baixos níveis, e que os serviços estariam simplesmente crescendo em ritmo superior (NASSIF, 2008 *apud* SAMPAIO, 2013, p. 34). Tendo em vista esta argumentação, conclui-se que ela só faz sentido se não mantivermos em mente a definição de desindustrialização proposta anteriormente. Isto porque, nesta mesma argumentação, admite-se que o setor industrial estaria perdendo participação diante do setor de serviços.

Ademais, de um ponto de vista ortodoxo, argumenta-se que a perda de participação da indústria brasileira em detrimento do setor de serviços estaria apenas seguindo uma tendência internacional, visto que haveria uma convergência para a mesma participação da indústria na economia que apresentam os países desenvolvidos, ou seja, defende-se que esta queda de

participação da indústria seria algo positivo, uma vez que aproximaria o Brasil da estrutura produtiva dos países do primeiro mundo (BONELLI e PESSOA, 2010 *apud* SAMPAIO, 2013, p. 34). Esta argumentação, entretanto, já foi discutida no capítulo 1 deste trabalho, onde se divide a desindustrialização em positiva e negativa (ou precoce). Com base nisso, é possível concluir que a desindustrialização brasileira se deu precocemente, uma vez que sua indústria não estava em um grau de maturidade correspondente ao de um país desenvolvido. Desta forma, o fenômeno de desindustrialização brasileiro não pode ser considerado positivo e tampouco pode-se dizer que estaria aproximando a estrutura produtiva do país àquela encontrada nos países desenvolvidos.

A discussão a respeito da desindustrialização brasileira está rodeada de diferentes opiniões e argumentos. Isto é, como mencionado anteriormente, não há um consenso na literatura sobre a ocorrência ou não deste fenômeno. A seguir, estão listadas 10 das principais teses de autores ortodoxos em relação à desindustrialização brasileira, de acordo com Oreiro e Marconi (2014, p.29):

1. A desindustrialização é um fenômeno mundial.
2. A economia brasileira não está se desindustrializando.
3. A desindustrialização brasileira é decorrência natural do seu estágio de desenvolvimento
4. A indústria é um setor como outro qualquer.
5. O caso da Austrália mostra que a industrialização não é fundamental para um país se tornar membro do primeiro mundo.
6. A desindustrialização brasileira não se deve a apreciação da taxa de câmbio.
7. A apreciação cambial no Brasil é similar a dos demais países emergentes.
8. A perda de competitividade da indústria brasileira deve-se ao baixo dinamismo da produtividade e ao crescimento dos salários.
9. A apreciação cambial é decorrente da implementação do “Estado do Bem-Estar Social”.
10. O câmbio apreciado veio pra ficar.

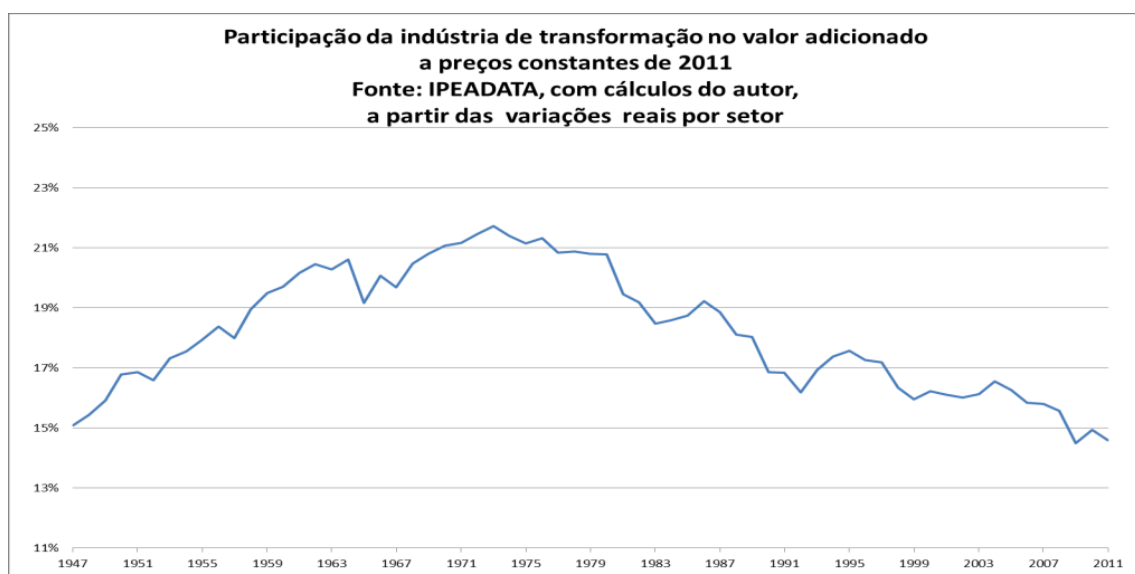
Conforme a citação anterior, fica evidente que não há uma argumentação única por parte da ortodoxia brasileira a respeito do fenômeno de desindustrialização, havendo autores que negam a ocorrência do fenômeno, enquanto outros apenas

defendem que, apesar de realmente ter ocorrido, ele não representa prejuízo para o crescimento da economia brasileira.

Com exceção da tese 2, defendida por autores que negam a simples existência do fenômeno de desindustrialização no Brasil, as demais teses convergem para a ideia de que a desindustrialização de fato ocorreu, mas não é algo negativo para a economia brasileira. Os autores ortodoxos que as defendem argumentam que este é um processo natural da economia, resultante do aumento da renda per capita e, conseqüentemente, do aumento da elasticidade renda da demanda dos serviços. Além disso, ressaltam que este é um reflexo na economia brasileira de um fenômeno que ocorreu a nível global, isto é, a perda de importância do setor industrial no emprego total e no PIB (OREIRO; MARCONI; 2014; p.30).

Tendo em vista as teses acima colocadas, faz-se necessário, inicialmente, refutar a tese de número 2, que se baseia na negação da desindustrialização brasileira. Dada a definição de desindustrialização apresentada no capítulo 1 deste trabalho e brevemente retomada no início deste capítulo, fica clara a existência do fenômeno ao analisar-se o gráfico IX abaixo. Nele, é possível identificar uma tendência de diminuição da participação da indústria de transformação no PIB a partir da década de 1980, que se acentua na década de 1990.

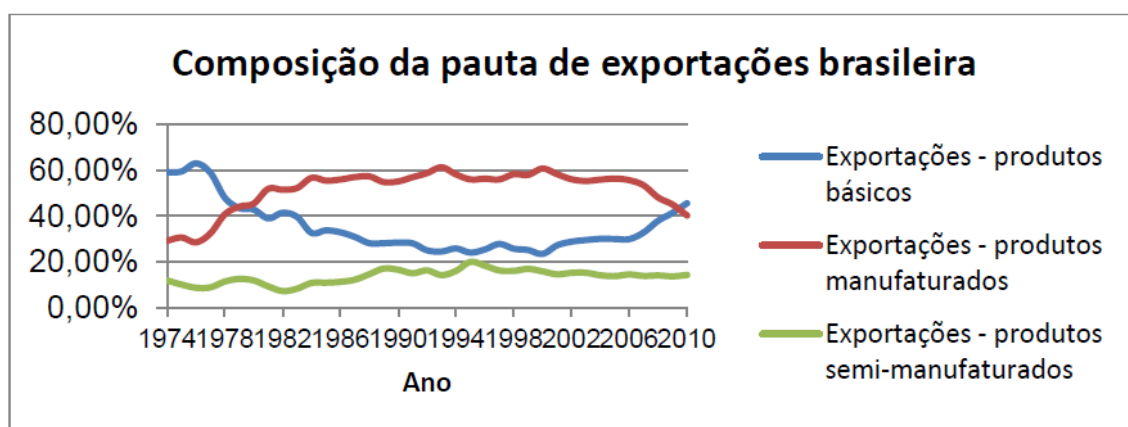
Gráfico IX



Fonte: Marconi e Rocha (2011) *apud* Oreiro e Marconi (2014; p.31)

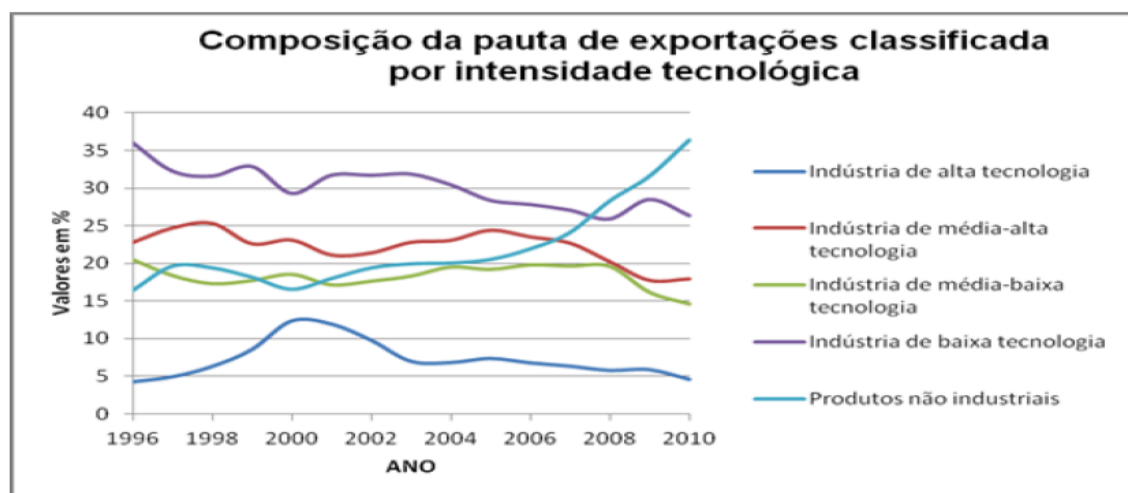
Ademais, de acordo com Marconi e Oreiro (2014; p.32), este fenômeno vem sendo, no período mais recente, acompanhado de uma mudança na pauta de exportação brasileira. Conforme apresentado abaixo, o país parece ter retornado à sua condição de exportador de produtos primários, além de apresentar uma composição de exportação de bens manufaturados pouco intensiva em tecnologia (gráficos X e XI)

Gráfico X



Fonte: Faria (2011) *apud* Oreiro e Marconi (2014; p.32).

Gráfico XI



Fonte: Faria (2011) *apud* Oreiro e Marconi (2014; p.32).

Em complemento à redução da participação da indústria de transformação no valor adicionado, a seguir apresenta-se uma tabela com a variação no emprego industrial durante um curto período na década de 1990 (tabela II).

Tabela II: Variação acumulada no emprego industrial – dezembro de 1989 a dezembro de 1997 (%)

Estados, Regiões e Total	RAIS	IBGE
São Paulo	– 33,6	– 44,8
Rio de Janeiro	– 43,1	– 49,3
Minas Gerais	– 4,5	– 40,8
Região Sul	– 10,0	– 33,5
Região Nordeste	– 17,3	– 44,3
Total Brasil	– 23,4	– 42,4

Fonte: BONELLI, 1999, p. 31 (<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5748> - acessado em 03/11/2021)

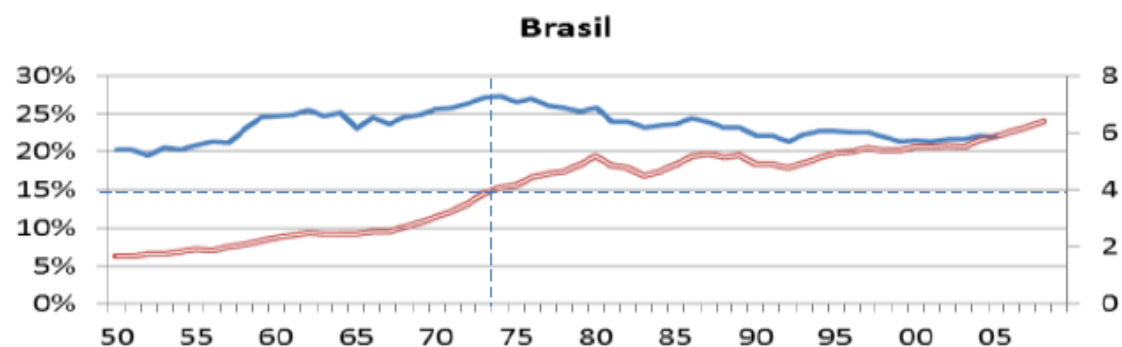
É possível observar que entre os anos de 1989 e 1997 houve uma grande redução do emprego industrial no Brasil, o que é característico do processo de desindustrialização, de acordo com a ampla definição mencionada no capítulo 1. É evidente, é claro, que há uma grande discrepância entre os resultados quando comparamos as duas fontes de informação, RAIS e IBGE, sendo que de acordo com esta última, a redução do emprego industrial teria sido muito maior. Segundo Bonelli (1999, p. 30- 31), esta divergência pode estar relacionada com a diferença de conceituação da variável emprego nas duas pesquisas, sendo que na pesquisa da RAIS se trata do emprego industrial total, e na pesquisa do IBGE, pessoal ocupado na produção. Entretanto, ambas as pesquisas convergem para uma mesma conclusão, que de fato é o que importa para os fins deste trabalho, a de que houve redução no emprego industrial no período abordado.

Uma vez evidenciado que o fenômeno de desindustrialização brasileiro de fato ocorreu, em discordância com a tese 2 anteriormente citada, visto que houve redução da participação da produção industrial no PIB e redução do emprego industrial, faz-se agora necessário esclarecer que a desindustrialização brasileira ocorreu precocemente e que se tratou sim de um fenômeno negativo.

A ideia proposta pela tese 1, de que a desindustrialização é um fenômeno global e que, portanto, deveria ocorrer naturalmente em todas as economias é também equivocada. Conforme apresentado no capítulo 1 deste trabalho, o fenômeno de desindustrialização, para ser considerado um processo natural da economia, ou seja, não prejudicial, deve acontecer quando a economia atinge um certo nível de renda per capita, característico de uma economia desenvolvida. Oreiro e

Marconi (2014; p.33-34) ressaltam que os países do primeiro mundo iniciaram suas desindustrializações a partir da década de 1970, a um nível de renda per capita de US\$10.000,00 a US\$15.000,00. No Brasil, entretanto, o fenômeno começa a ser observado a um nível de renda per capita de US\$4.000,00 (gráfico XII)

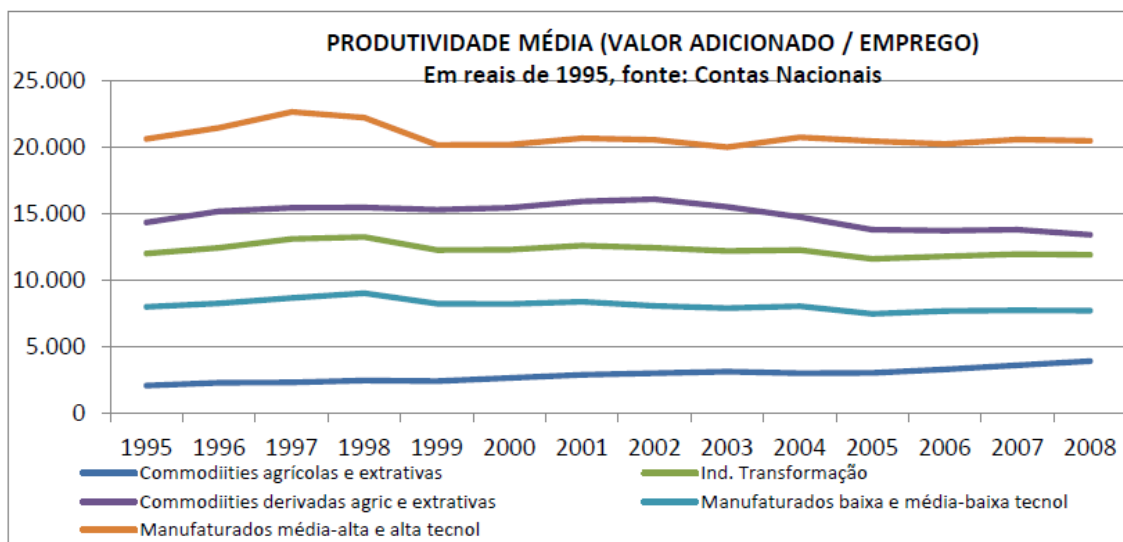
Gráfico XII: Participação da Indústria de Transformação no Valor Adicionado e Renda Per-Capita (US\$ milhares)



Fonte: Marconi e Rocha (2011) *apud* Oreiro e Marconi (2014; p.35)

Por fim, entre as teses ortodoxas anteriormente citadas, será abordada neste trabalho apenas mais uma: a tese 4, de que a indústria é um setor como outro qualquer. De acordo com Marconi e Oreiro (2014; p.35-36), os autores que baseiam sua argumentação nesta tese, apesar de concordarem com a existência do processo de desindustrialização brasileiro, defendem que não é um fenômeno negativo. Segundo eles, a indústria é um setor como outro qualquer e, desta forma, não haveria prejuízo ao crescimento de longo prazo caso a participação de sua produção no PIB ou de seu emprego no emprego total diminuísse. Entretanto, ao analisar-se a relação valor adicionado/ emprego (uma importante medida de produtividade) constata-se que para a indústria de transformação esta relação apresenta um valor 3 vezes maior do que para a produção de commodities (gráfico XIII).

Gráfico XIII



Fonte: Marconi e Rocha (2011) *apud* Oreiro e Marconi (2014; p.36)

3.2 As causas da desindustrialização brasileira

Uma vez esclarecido que as principais teses da literatura ortodoxa a respeito da desindustrialização brasileira não apresentam respaldo na observação empírica, faz-se agora necessário uma análise das principais teorias da literatura heterodoxa (corrente de pensamento que defende a existência de um processo de desindustrialização precoce a partir da década de 1990).

Conforme apresentado no capítulo 1 deste trabalho, a literatura econômica mundial elenca diversas possíveis causas para o fenômeno de desindustrialização. No caso brasileiro, este fenômeno aconteceu precocemente, uma vez que o setor industrial não se encontrava suficientemente amadurecido para que houvesse uma diminuição de sua participação na economia, seguido de um aumento da participação do setor de serviços.

Entre as possíveis causas da ocorrência de uma desindustrialização precoce, está a chamada Doença Holandesa, que, conforme mencionado no capítulo 1, consiste na perda de participação do setor industrial na economia induzida pela descoberta de recursos naturais abundantes. Apesar de alguns autores atribuírem esta doença como causa da desindustrialização brasileira, uma vez que o setor primário estaria voltando a crescer em detrimento do setor industrial, nesta seção, buscar-se-á esclarecer que, no caso brasileiro, a desindustrialização esteve muito mais ligada a uma mudança de política

econômica do que à preponderância da exploração de determinado recurso natural.

Uma definição inicial de Doença Holandesa, apresentada no capítulo 1 deste trabalho, foi dada por Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2009, p. 3), e diz respeito à sobreapreciação da taxa de câmbio induzida pela exploração de recursos naturais abundantes. Esta taxa de câmbio apreciada, apesar de não afetar negativamente o setor primário (que se beneficia dos baixos custos de exploração do recurso abundante), diminui a competitividade do setor industrial internacionalmente, tornando insustentável a manutenção de seus ganhos.

De acordo com a definição acima, não faz sentido afirmar que a desindustrialização brasileira a partir da década de 1990 foi causada pela Doença Holandesa, uma vez que não houve a descoberta de nenhum recurso natural abundante. Vale ressaltar, entretanto, que esta definição foi atualizada por Palma (2005, p.85), que defende que, além da descoberta de recursos naturais abundantes, a Doença Holandesa pode também acontecer devido a uma súbita mudança na política econômica do país.

A desindustrialização, no caso brasileiro, conforme mencionado anteriormente, se deu justamente devido a uma alteração da política econômica. A saber, a abertura comercial da década de 1990 e a alteração da política industrial, através do abandono do modelo de industrialização por substituição de importações. Ademais, a sobreapreciação da taxa de câmbio, característica da Doença Holandesa, não se deu pela descoberta de recurso natural abundante, mas sim pela alteração da política cambial, levada a cabo na segunda metade da década de 1990, durante a administração de Fernando Henrique Cardoso.

Liderada pelas administrações de Ronald Reagan (Estados Unidos) e Margaret Thatcher (Reino Unido), a liberalização comercial dos países desenvolvidos exerceu grande influência na mudança de política econômica brasileira a partir da década de 1990. O modelo de industrialização por substituição de importações encontrou o seu esgotamento na década de 1980, na qual o ideário neoliberal ganhou força no Brasil, criando as bases e dando início às mudanças estruturais que se consolidariam a partir do governo de Fernando Collor de Mello

(1990- 1992) e que seriam impulsionadas durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995- 1998) (LOUREIRO; 2007; p.34).

No contexto da década de 1980 e início da década de 1990, muitos argumentavam que a hiperinflação vivida pelo país naquele período (mais de 126.184,06% ao ano) estaria relacionada com o modelo de industrialização substitutiva (OLIVEIRA, 2002, p.105; *apud* LOUREIRO; 2007; p.37). Segundo este pensamento, a baixa competitividade enfrentada pela indústria nacional, devido ao seu elevado grau de protecionismo, levaria a níveis de produtividade muito abaixo daqueles observados internacionalmente. Deste modo, os preços de venda dos produtos industrializados nacionais se tornavam muito mais elevados do que aqueles praticados internacionalmente, o que elevava a inflação brasileira (LOUREIRO; 2007; p. 37-38).

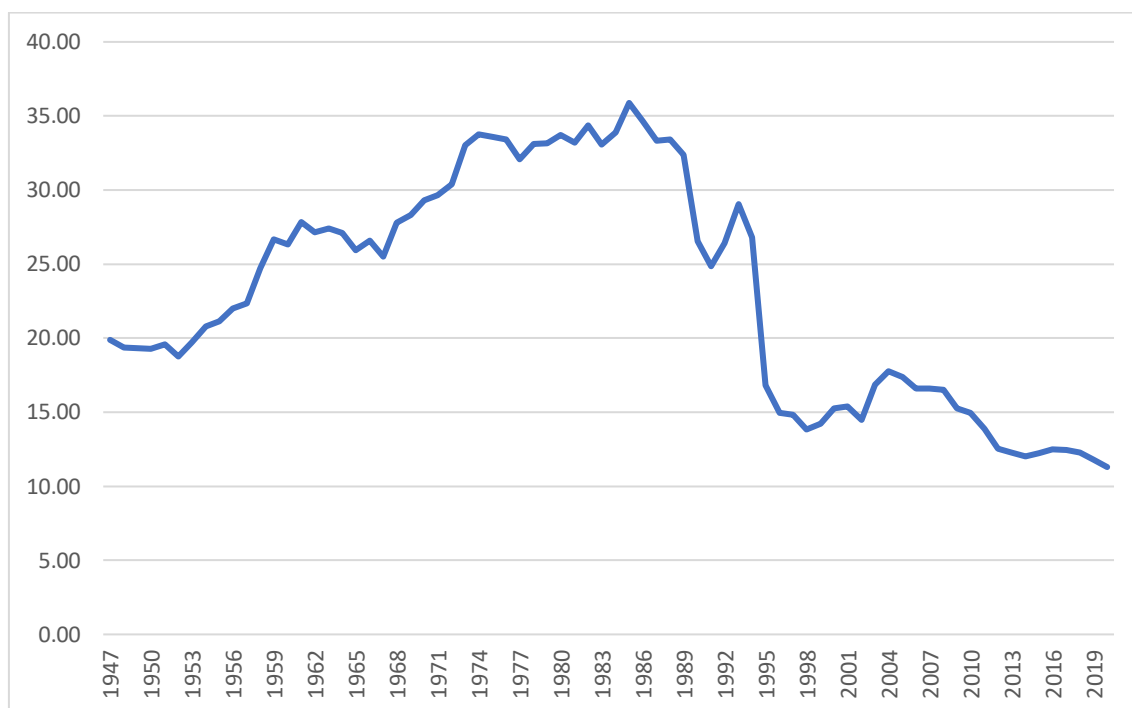
Tendo em vista o exposto acima, a mudança da política industrial, a partir da década de 1990, foi justificada por seus ideólogos como uma maneira de superar as limitações do modelo de substituição de importações e estabilizar as altas taxas de inflação. A abertura comercial, uma das principais manifestações da nova política industrial, possibilitaria a entrada de produtos estrangeiros no país, aumentando a oferta doméstica de bens industrializados, diminuindo os preços praticados e, conseqüentemente, auxiliando no controle inflacionário (SINGER; 2002; p.117; *apud* LOUREIRO; 2007; p.39).

Conclui-se, portanto, que a desindustrialização brasileira ocorreu devido à alteração da política econômica da década de 1990, com destaque para as políticas industrial e cambial, tratadas no capítulo 2 desta monografia. Na seção seguinte, serão apresentados os principais dados macroeconômicos que representam a perda de participação do setor industrial na economia brasileira.

3.3. Dados macroeconômicos

Conforme apresentado ao longo do presente capítulo, através da discussão das teorias ortodoxas e heterodoxas, é inegável que a economia brasileira se desindustrializou a partir da década de 1990. Abaixo serão apresentados e comentados alguns dados macroeconômicos que traduzem na prática estas mudanças ocorridas na década neoliberal.

Gráfico XIV: Participação da indústria de transformação no PIB



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados no Ipeadata.

É possível observar uma redução da participação da indústria de transformação no PIB a partir da segunda metade da década de 1980, após atingir seu ápice, de 35,88%, no ano de 1985 (gráfico XIV). Apesar de um pequeno crescimento entre os anos de 1991 e 1993, a década de 1990 caracteriza-se pelo acentuamento da queda da participação da indústria no PIB, que atingiu o seu ponto mais baixo em 1998, quando a participação foi de 13,81%. Ademais, apesar de uma pequena recuperação entre os anos de 2000 e 2004, é possível observar que a tendência de baixa participação da indústria no PIB se mantém até os dias atuais.

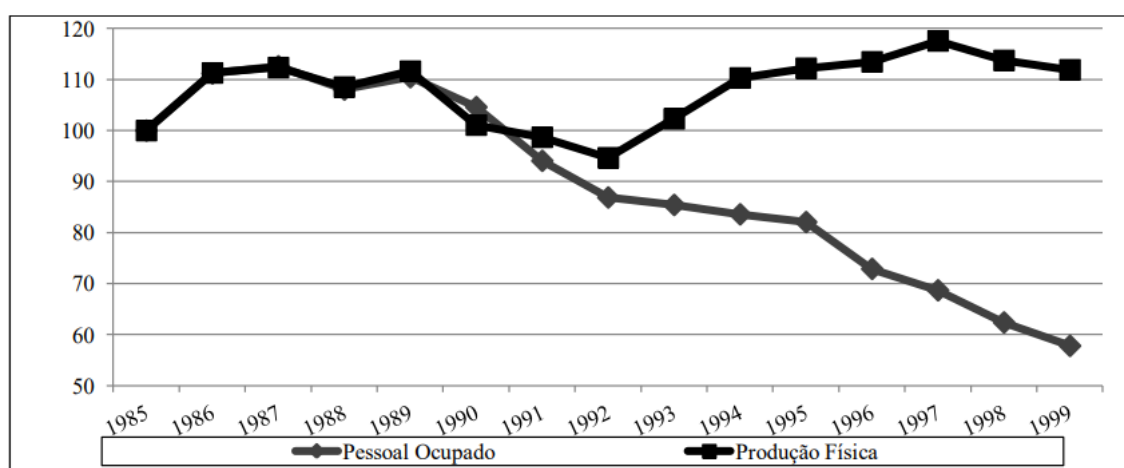
Tabela III: Pessoal ocupado na produção industrial brasileira (1985- 1999) em % (Base= 1985)

Ano	Indústria de Transformação	Taxa Anual de Variação (%)	Taxa Média Anual de Variação (%)
1985	100,00	--	
1986	111,20	11,20	
1987	112,61	1,27	Período 1985-1989
1988	108,04	-4,06	2,66
1989	110,47	2,25	
1990	104,60	-5,31	Período 1990-1992
1991	94,08	-10,06	- 7,67
1992	86,89	-7,64	
1993	85,43	-1,68	Período 1993-1997
1994	83,59	-2,15	- 3,48
1995	82,07	-1,82	
1996	72,90	-11,17	
1997	68,70	-5,76	
1998	62,40	-9,17	Período 1998-1999
1999	57,81	-7,36	- 8,26

Fonte: Wasques e Trintin (2012; p.10)

De acordo com a definição de desindustrialização, amplamente discutida no capítulo 1 deste trabalho, a diminuição da participação do emprego industrial no emprego total da economia também é um fator importante representativo de um processo de desindustrialização em curso. A tabela acima apresenta a diminuição do número de pessoas ocupadas na indústria a partir da década de 1990, sendo as maiores taxas observadas nos anos iniciais da década (1990 a 1992), com uma redução de 7,67%, e nos anos finais (1998 a 1999), com uma redução de 8,26%.

Gráfico XV: Produção e emprego da indústria de transformação brasileira (1985- 1999)



Fonte: Wasques e Trintin (2012; p.11)

Conforme mencionado ao longo deste trabalho, sabe-se que é possível observar um processo de desindustrialização em curso, ainda que a produção industrial esteja crescendo. É evidente que a indústria brasileira continuou crescendo em termos de produção ao longo da década de 1990 (gráfico XV), apresentando

uma pequena diminuição apenas nos dois últimos anos da década. Entretanto, observa-se que no mesmo período, o número de pessoas ocupadas no setor secundário apresentou um forte decréscimo.

Tabela IV: Participação dos setores da economia brasileira no emprego total
(1990- 1999) – em %

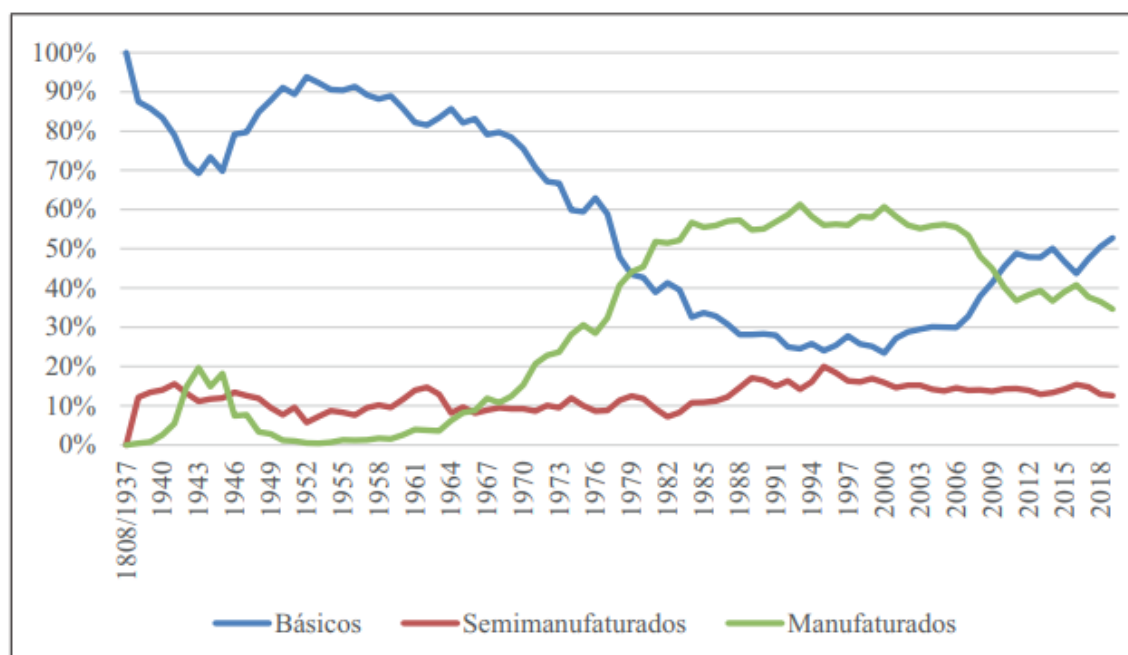
Setores da Economia	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuária	25,45	25,86	26,40	26,11	25,44	24,77	23,27	22,75	22,27	23,64
Indústria	23,36	21,92	20,73	20,84	20,48	19,99	20,05	19,91	19,87	19,19
Extrativa Mineral	0,57	0,53	0,50	0,50	0,46	0,43	0,39	0,38	0,39	0,38
Indústria de Transformação	15,52	14,63	13,92	13,86	13,78	13,54	13,38	12,98	12,43	12,08
SIUP*	0,55	0,52	0,49	0,53	0,47	0,42	0,39	0,39	0,43	0,38
Construção Civil	6,72	6,24	5,82	5,95	5,77	5,60	5,89	6,16	6,63	6,35
Serviços	51,19	52,22	52,87	53,05	54,08	55,25	56,68	57,34	57,86	57,17
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: *Serviços Industriais de Utilidade Pública.

Fonte: Wasques e Trintin (2012; p.13)

Em complemento, destaca-se que a redução da participação do emprego industrial foi acompanhada de um aumento da participação do emprego no setor de serviços (tabela IV). Deste modo, pode-se inferir que a manutenção do crescimento do setor industrial ao longo da década de 1990 foi acompanhada de uma redução da participação deste setor na economia.

Gráfico XVI: Exportação brasileira por fator agregado em % (1808 a 2019)



Fonte: Lopes (2020; p.186)

Por fim, faz-se relevante uma avaliação da participação de cada tipo de bem na pauta de exportação da economia brasileira. Enquanto a exportação de produtos básicos apresentou crescimento ao longo da década de 1990, a exportação de produtos manufaturados manteve certa constância (gráfico XVI). Esta tendência, entretanto, é subvertida nos anos 2000, onde a exportação de produtos básicos continua crescendo, mas a exportação de produtos manufaturados passa a apresentar uma forte tendência de queda. Isto corrobora a hipótese de que a economia brasileira, além de se desindustrializar, apresentou uma reprimarização da sua pauta de exportação.

CONCLUSÃO

A proposta inicial deste trabalho tratava-se de relacionar as políticas econômicas adotadas a partir da década de 1990, com ênfase para a abertura comercial, e os fenômenos de desindustrialização e reprimarização brasileiros. Para tanto, inicialmente buscou-se trabalhar em uma conceituação do termo desindustrialização que servisse de base para a discussão teórico-argumentativa que se seguiria. Neste sentido, por não se tratar de um fenômeno exclusivo do Brasil, buscou-se a definição do termo com base na literatura internacional mais recente disponível.

No capítulo 1, além da definição supracitada, também foi introduzida a diferenciação dos fenômenos de desindustrialização natural e precoce, uma vez que, conforme discutido ao longo do trabalho, a desindustrialização não pode ser considerada por si só um processo negativo. Pelo contrário, quando verificada em economias com certo grau de desenvolvimento, ela caracteriza-se como a próxima etapa do desenvolvimento capitalista. Por outro lado, quando o fenômeno se verifica precocemente, como foi o caso brasileiro, ele é considerado negativo.

Uma vez definido o termo desindustrialização e estabelecidas as suas particularidades quando verificado nos diferentes países, os capítulos subsequentes dedicaram-se ao estabelecimento da relação inicialmente proposta. Nesta toada, dedicou-se o capítulo 2 deste trabalho à apresentação e análise da conjuntura econômica brasileira do período de estudo proposto. Isto é, buscou-se expor o cenário econômico pré 1990 e as políticas econômicas adotadas, sobretudo no que diz respeito à política industrial. Em seguida, realizou-se a apresentação das mudanças na política brasileira a partir da década de 1990, bem como seus desdobramentos nas décadas seguintes, até os dias atuais, além da análise dos principais indicadores macroeconômicos.

Por fim, após a exposição de cenário e do ambiente econômico, o capítulo 3 teve como objetivo esclarecer os impactos das políticas econômicas adotadas a partir de 1990 na indústria brasileira, através da análise dos principais indicadores de produtividade, emprego e participação setorial no PIB. Além disso, através da apresentação da pauta de exportações do país, buscou-se, também, inferir a existência de um processo de reprimarização do Brasil.

Tendo em vista o que foi apresentado, conclui-se que a economia brasileira apresentou um processo de desindustrialização a partir da década de 1990, visto que a participação do emprego industrial no emprego total, bem como a participação da produção industrial no PIB, diminuiu. Ademais, ressalta-se que este fenômeno ocorreu de maneira precoce, uma vez que se deu a um nível de renda per capita inferior àquele observado em países desenvolvidos. Ainda neste sentido, destaca-se que a diminuição da participação do setor industrial não se deu em favor do setor de serviços de alta tecnologia, mas sim do setor primário e do setor de serviços de baixa produtividade, o que vai em sentido contrário ao que foi observado em países ricos.

Por fim, conclui-se também que, apesar de o fenômeno de desindustrialização precoce estar comumente associado à chamada Doença Holandesa, isto é, à descoberta de recursos naturais abundantes em determinado país, no caso brasileiro, ele esteve muito mais associado à alteração da política econômica a partir da década de 1990, com ênfase para a liberalização da economia e abertura comercial. Levada a cabo pelos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, esta alteração na política econômica foi inspirada em experiências neoliberais de outras economias latino-americanas e nos ideais provenientes do Consenso de Washington.

BIBLIOGRAFIA

BONELLI, Regis. Emprego industrial e produtividade: Novos resultados, velha controvérsia. **IPEA - Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**. Nº11, outubro de 1999. (<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5748> - acessado em 03/11/2021)

CASTILLO, Mario; NETO, Antonio Martins. Premature deindustrialization in Latin America. **ECLAC – Production Development Series**, nº 205, Santiago, junho de 2016;

GIAMBIAGI, Fabio. 18 Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**. Volume 12, nº4, p.535- 580, outubro- dezembro de 2008.

GREMAUD, A. P. et al. Economia brasileira contemporânea. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUERRA, Oswaldo. Política Industrial e Competitividade: de Collor a FHC. **Organizações & Sociedade**. Abril de 1997.

GUIMARAES, Eduardo Augusto. A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação. **Ipea**. Texto para discussão nº 409, Brasília, abril de 1996.

<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. (Acessado em 12/09/2021).

https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls. (Acessado em 22 de agosto de 2021).

<https://data.worldbank.org/>. (Acessado em 22/09/2021).

<https://www3.bcb.gov.br/sqspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. (Acessado em 12/09/2021).

LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. Economia Brasileira. 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LOPES, Victor Tarifa. A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração. **Revista Carta Internacional**. Volume 15, nº 3, p.174-203, Belo Horizonte, 2020.

OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. Teses Equivocadas no Debate sobre Desindustrialização e Perda de Competitividade da Indústria Brasileira. **Revista NECAT**. Ano 3, nº5, Jan-Jun de 2014.

OREIRO, Luis José; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 2 (118), p. 219-232, abril- junho de 2010;

PALMA, Gabriel José. Four Sources of “De- Industrialization” and a New Concept of “Dutch Disease”. In: OCAMPO, José Antonio (Org). **Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability**, p. 71-116, 2005;

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Doença holandesa. 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/60142511/Cap.5-DutchDisease20190728-7639-13nub8d.pdf> (acessado em 06 de junho de 2021);

ROWTHORN, Robert Eric; RAMASWAMY, Ramana. Deindustrialization: Causes and Implications. **IMF Working Paper**, nº 97/42, abril de 1997;

SAMPAIO, Daniel Pereira. A desindustrialização em marcha no Brasil. **REVISTA Soc. Bras. Economia Política**. Nº34, p. 33-55, São Paulo fevereiro 2013.

SILVA, José Alderir da; LOURENÇO, André Luís Cabral de. Revisitando o conceito de desindustrialização. **Revista Oikos**, vol. 13, nº 1, p. 57-73, Rio de Janeiro, 2014;

TREGENNA, Fiona. Deindustrialization and premature deindustrialization. In: Heinert, Erick S.; Ghosh, Jayati; Kattel, Rainer (Orgs.). **Handbook of Alternative Theories of Economic Development**, p. 710-728, outubro de 2016;

WASQUES, Renato Nataniel; TRINTIN, Jaime Graciano. Uma Análise do Desempenho da Indústria de Transformação Brasileira na Década de 1990: Ocorreu um Processo de Desindustrialização? **Artigo Submetido ao XL Encontro Nacional da Economia**. Área 8 – Economia Industrial e da Tecnologia, 2012. Disponível em https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_l/i8-23e6b667f92c0d2d21f7e54a45ed04c1.pdf - acessado em 05/11/2021.