



Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no período 1985-2018

Autores: Rodolfo Santos é graduado em Engenharia de Produção Mecânica pela UNINOVE, Especialista em Administração de Empresas pela FEI e Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Resumo¹

Este artigo objetiva analisar como as políticas macroeconômicas adotadas no Brasil no período entre 1985 e 2018 contribuíram para a perda de força da indústria em comandar o crescimento econômico nacional, atribuindo a tal a um processo de desindustrialização. A hipótese é que este quadro foi gerado por políticas econômicas ortodoxas adotadas no país desde 1985, pela não neutralização da doença holandesa e por crises externas e internas. Conclui-se que a instabilidade externa e interna, a prática de valorização da taxa cambial real, taxas de juros reais elevadas, os modestos investimentos governamentais e a doença holandesa contribuíram para a desindustrialização brasileira.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Desindustrialização. Indústria. Política econômica.

Abstract

This paper aims to analyze how the macroeconomic policies adopted in Brazil in the period between 1985 and 2018 contributed to the loss of power of the industry to lead the national economic growth, attributing to such to a process of deindustrialization. The hypothesis is that this painting was generated by orthodox economic policies adopted in the country since 1985, by non-neutralization of Dutch disease and by external and internal crises. It's concluded that the external and internal instability, the practice of real exchange rate appreciation, high real interests rates, the modest government investments and Dutch disease contributed to the Brazilian deindustrialization.

¹ Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no período 1985-2018.



Keywords: Economic development. Deindustrialization. Industry. Economic policy.

JEL: E6; L6; O1; O140.

1 Introdução

Com a Primeira Revolução Industrial o setor industrial passou a comandar o crescimento e o desenvolvimento econômico da economia central da época: a Inglaterra. A importância da indústria como o principal setor da economia, por seu potencial multiplicador e dinamizador, já estava clara.

No Brasil, embora tardiamente, não foi diferente. Saindo da economia baseada na exploração mineral, da economia da borracha e da comercialização da madeira, o país chegou à economia cafeeira. Com a *debacle* do café em comandar o crescimento econômico nacional nos anos 1930, o país definitivamente ingressou em uma nova era, que se chamou Revolução Industrial Brasileira, na qual a indústria conquistou importância no produto doméstico.

Nos anos 1950 – 1960 a manufatura brasileira ganha força no desenvolvimento econômico e na década de 1970 se consolida país. Uma nova onda de investimentos fortalece e, em parte, completa o processo de industrialização, como por exemplo, no setor de infraestrutura.

Dessa forma, o que se verificou no Brasil desde o final dos anos 1940 até 1985 foi um crescimento prolongado da indústria de transformação, pelo qual esta se revelou como impulsionadora do produto interno bruto brasileiro, possibilitando ao país se desenvolver economicamente, com crescimento econômico sustentado.

Em consequência do fim do Acordo de Bretton Woods, da crise da dívida externa e da elevada inflação doméstica, a partir da metade da década de 1980 começa a ganhar terreno no Brasil a adoção de políticas econômicas ortodoxas como estratégia para a estabilização do nível geral de preços. Entretanto, tal contribuiu para a perda de força da indústria de transformação em liderar o crescimento do PIB brasileiro, de maneira prematura, em detrimento do setor de serviços. Tem início, assim, a desindustrialização brasileira.

Nos anos 1990 as políticas macroeconômicas liberais se instalam no Brasil. Este fato, aliado à imperfeita abertura comercial adotada, à implantação do Plano Real e ao quadro internacional adverso resultante das crises externas, contribuíram para que a indústria passasse gradativamente a perder força em comandar o crescimento do Brasil.

Nos anos 2000 até 2010 com a chegada de um presidente da República de origem sindical, que atuou dentro do processo de produção como operário, pertencente a um partido ideologicamente de esquerda, houve a esperança de uma mudança radical no cenário então apresentado e, assim, fosse adotada uma política de retomada da industrialização. Entretanto, não foi o que se verificou no início de seu governo, sendo que as políticas macroeconômicas liberalizantes até então praticadas tiveram continuidade, contribuindo, assim, para o prosseguimento da desindustrialização no Brasil. Somente em seu segundo mandato é que houve a tão esperada mudança, com a orientação da política econômica sendo exercida por um desenvolvimentista, colocando a manufatura novamente na pauta governamental. Mas neste período dois fenômenos acontecem juntos, contribuindo para a perda de participação da indústria de transformação no PIB, quais sejam a crise financeira de 2008 e a doença holandesa no país.

No período compreendido entre 2011 e 2016 a despeito de o resultado eleitoral para a presidência da República indicar a continuidade no que se refere à política econômica até então praticada, ou seja, mais favorável ao setor industrial brasileiro, o que foi observado foi uma retomada das políticas liberais. Como consequência da instabilidade política que ocorre neste intervalo de tempo, a eficiência marginal do investimento se deteriora, e tal, somado à política econômica adotada neste período, contribuiu para que o setor manufatureiro ceda mais espaço ao setor de serviços em



comandar o crescimento econômico do país. A desindustrialização brasileira se aprofunda, com a indústria de transformação representando 12,47% do produto interno bruto.

Com a mudança de governo ocorrida em 2016, a “Ponte para o Futuro” – título do novo plano governamental – deixa claro qual o setor permanecerá norteando o crescimento econômico nacional: o financeiro. É bem verdade que a partir deste ano até 2018 o cenário interno se estabilizou, o que poderia contribuir de maneira positiva para a atração dos investimentos na indústria brasileira. Entretanto, a política praticada no período, configurada como a mesma adotada desde o início dos anos 1990, se revelou mais atrativa ao ingresso do capital financeiro em detrimento do produtivo no Brasil. A manufatura brasileira, que até aumenta (levemente) sua participação no PIB do país no início de 2016, já o ano seguinte perde força no crescimento econômico nacional e segue em declínio até atingir 11,31% do produto interno bruto brasileiro, resultado este nunca antes atingido, revelando o grau de enfraquecimento do setor industrial.

Assim, embora a indústria de transformação tenha apresentado recuperações pontuais desde 1985, em 2018 este setor não mais se revela como a força motriz do crescimento econômico brasileiro, posição esta que passou a ser ocupada pelo setor de serviços, liderado pelo financeiro. A consequência? A despeito de ser possível o país crescer economicamente desta forma, tal ocorre sem desenvolvimento econômico e, com isso, o crescimento torna-se vulnerável e frágil. Não há mais crescimento sustentado.

Tomando em consideração a importância evidenciada da indústria de transformação para a economia nacional, este artigo se dedica ao estudo da perda de participação da indústria em comandar o crescimento do produto interno bruto brasileiro, processo este que, como será demonstrado na seção 3, tem início em 1985. Para tanto, como a definição conceitual de desindustrialização não é consensual, esta pesquisa inicia com o debate em torno deste conceito, visando definir o que significa processo em pauta. Na terceira seção são abordadas as diversas políticas macroeconômicas adotadas, a conjuntura política e o quadro econômico externo são apresentados, com o fito de se analisar como tais favoreceram a desindustrialização brasileira, como teve início a redução da participação da indústria na formação da renda nacional, como esta se desenvolveu e por que a indústria se encontra no estado atual. Em seguida, a conclusão.

2 Desindustrialização: conceitos e causas

A definição conceitual do processo de desindustrialização (trata-se de um processo pois é algo que se desenvolve ao longo dos anos) não é consensual entre os que estudam o tema. Assim, não é possível dizer que há uma conceptualização que seja unanimemente aceita pelos que tratam da matéria. Desta forma, o que esta seção tem por objetivo é, a partir de uma revisão da literatura que trata do assunto, chegar a uma definição possível de ser assumida, e com isso, discorrer sobre o que gera o processo aqui em estudo.

De acordo com Serra (2011), a desindustrialização não significa uma retração absoluta da produção do setor. Mas, sim, “*tem que ver com a perda do poder da indústria de transformação para comandar o crescimento da economia*”. (SERRA, 2011) Para o autor, a desindustrialização é possível ser atestada através da perda contínua da participação da indústria de transformação no produto interno bruto, e não por meio tão apenas do declínio de um ramo industrial. Isso quer dizer que a contração de um segmento da indústria não contribui para que seja constatada a existência da desindustrialização, pois concomitantemente, o setor industrial pode até continuar com força em comandar o crescimento econômico. Assim, somente com a indústria, de uma maneira geral, reduzindo sua participação perenemente na formação do produto nacional é observada a desindustrialização.

Já para Tregenna (2009, p.221 apud OREIRO; FEIJÓ, 2010, p.219-232), a desindustrialização somente é possível ser identificada quando tanto o emprego industrial perde participação no emprego total quanto o valor adicionado da indústria recua proporcionalmente ao PIB. De acordo com o autor, em situações tais como quando somente a indústria perde força como geradora de



empregos, mas o setor industrial permanece liderando o produto interno bruto, ou mesmo quando o setor sofre um declínio em relação ao produto nacional - mas ainda permanece potente como gerador de empregos - não são suficientes para atestar a existência da desindustrialização. O aumento da taxa de desemprego industrial, isoladamente, não é suficiente para tal, bem como a redução percentual da indústria em relação ao PIB, pois esta última pode ocorrer, mas a taxa de desemprego na indústria pode permanecer em baixo patamar, ou esta pode até aumentar mas o setor ainda permanece forte em liderar a formação da riqueza nacional. Assim, é somente quando estes dois processos ocorrem juntos é que é possível, segundo o autor, atestar a existência da desindustrialização.

Oreiro; Feijó (2010, p.221) afirmam que a economia somente padece da desindustrialização quando o setor industrial perde força na geração de empregos ou no valor adicionado. Para os autores, o aumento do desemprego neste setor já é suficiente para que seja conferida a existência da desindustrialização. De igual maneira, a redução do valor adicionado da indústria em proporção ao PIB, isoladamente, também já se revela suficiente para que a desindustrialização seja observada. Importante ressaltar que para os autores, o aumento da produção física industrial é compatível com o conceito de desindustrialização, uma vez que tal pode ocorrer, mas ou o desemprego industrial pode se elevar e/ou a contração do setor no produto nacional pode ser verificada. Dessa forma, "*a simples expansão da produção industrial (em termos de quantum) não pode ser utilizada como 'prova' da inexistência de desindustrialização.*" (OREIRO; FEIJO, 2010, p.221) O que importa para que a desindustrialização se revele é a redução do valor adicionado da indústria em relação ao PIB e/ou o aumento do desemprego industrial.

Para Rowthorn; Ramaswamy (1997, p.14), a desindustrialização é definida como o recuo da participação do emprego industrial no emprego total, consequência natural do processo de desenvolvimento econômico em economias maduras. Segundo os autores, o processo é geralmente associado a um aumento nos padrões de vida. Entretanto, o argumento não seria válido para países que ainda não atingiram esse nível de desenvolvimento. Assim, ao atingir o ponto de maturidade, naturalmente o setor industrial perde força como gerador de empregos, transferindo força de trabalho a outro ramo da economia que, igualmente de maneira natural, passa a exercer essa função.

Segundo Cunha; Lelis; Benvett; Fligenspan (2013, p.464), a desindustrialização pode ser definida de três formas, quais sejam a diminuição contínua da produção industrial em relação à produção total; a redução percentual do emprego na indústria de transformação em proporção ao emprego total e a perda de competitividade da indústria nacional no mercado externo. Para os autores, tanto apenas um destes fatores bastam para que a desindustrialização seja verificada quanto a existência dos três ou dois combinados. De acordo com os autores tal pode estar relacionado ao processo de maturidade de uma economia, quando a maior produtividade da indústria possibilita a redução tanto de custos quanto do valor da produção em relação ao restante da economia. Neste cenário, quando o desenvolvimento econômico se revela maduro, com altos níveis de renda *per capita*, naturalmente a indústria se enfraquece como geradora de empregos, e/ou a produção no setor, por já ter atingido elevado nível, passa a ser destinada à formação de estoques e dessa forma, naturalmente a produção industrial gradualmente diminui em relação ao total da economia. E/ou demanda externa por bens industriais se contrai e os produtos manufaturados perdem participação na pauta exportadora total do país. Neste quadro, a indústria naturalmente cede participação ao setor de serviços tanto no PIB quanto na geração de empregos.

Diante do debate conceitual ora exposto, é evidente a existência da desindustrialização no Brasil. O que se mostra como passivo de debate sobre este tema é a sua conceituação, bem como sua natureza. O termo se refere à redução contínua da indústria de transformação no produto interno bruto e como consequência, há sua perda de força em liderar o crescimento econômico nacional.

Assim como ocorre com a conceitualização da desindustrialização, a definição do seu caráter também é motivo de discussão. Dessa maneira, há os que a definem como prematura, precoce, absoluta, relativa, declinante, positiva e negativa.

De acordo com o Feijó; Carvalho; Almeida (2005, p.1-2), a desindustrialização é relativa quando o baixo desempenho médio da indústria não é compensado pelos setores que a substituem na liderança do PIB. Mais ainda, tal se verifica quando a perda de capacidade deste setor em



comandar o crescimento econômico não se dá de maneira completa, ou seja, a indústria de transformação, em um determinado momento no tempo, perde força em comandar o crescimento da economia mas ainda possui condições de se recuperar e voltar a liderar o desenvolvimento econômico nacional.

A desindustrialização prematura, segundo Serra (2011), ocorre em economias maduras quando a partir de um estágio do desenvolvimento o setor industrial cede lugar ao de serviços no crescimento econômico. Entretanto, é diferente quando esta contração da indústria de transformação acontece antes de a economia atingir a maturidade. Assim, seu menor dinamismo não é compensado pelo setor de serviços, caracterizando o caráter prematuro da desindustrialização.

Já a desindustrialização precoce, conforme afirmam Oreiro; Feijó (2010, p.223), é observada quando o processo de perda de capacidade da indústria de transformação em comandar o crescimento do PIB tem início a um nível de renda *per capita* inferior ao apresentado pelos países desenvolvidos, quando estes se encontravam na fase inicial da desindustrialização. Tal também é constatado nos países afetados pela doença holandesa², uma vez que quando esta se manifesta nos países em desenvolvimento, ocorre sem que estes tenham ainda atingido a maturidade da sua industrialização e, neste sentido, sem terem feito uso de todas as possibilidades de desenvolvimento econômico que são permitidas pelo processo de industrialização.

Para Bresser-Pereira (2008, p.222-223 apud OREIRO; FEIJÓ, 2010, p.219-232), a desindustrialização pode ser tanto positiva quanto negativa. A primeira resulta da redução da participação do setor industrial tanto no emprego total quanto no valor adicionado, conseqüente da transferência para o exterior de atividades industriais intensivas em trabalho e/ou com menor valor adicionado na pauta exportadora. Já a segunda se manifesta aliada a uma substituição nas exportações totais dos produtos industriais pelas *commodities*, conseqüência de uma falha de mercado.

A desindustrialização positiva ou normal, segundo Cano (2012, p.2-3), é identificada quando a industrialização, ao atingir sua plenitude, possibilita uma maior diversificação, expansão e modernização da estrutura produtiva da economia, intensificando a urbanização e exigindo o crescimento e diversificação dos serviços – tais como comércio, transportes, finanças, saúde, educação, etc. -. Neste quadro, o setor de serviços se expande em maior proporção que a agricultura e a indústria de transformação, contribuindo para a contração do setor industrial no crescimento econômico, este perdendo posição para o de serviços. Já a desindustrialização nociva, conforme o autor, acontece quando há perda de competitividade da indústria nacional no comércio externo e aumento das importações em detrimento da produção interna de bens manufaturados, finais, de consumo, de capital e insumos industriais, afetando negativamente diversas cadeias produtivas da indústria doméstica.

Bacha (2013, p.98) afirma que a causa da queda da participação da indústria no PIB se associa à maior demanda externa por produtos básicos em detrimento dos industriais, sendo que, em uma conjuntura de pleno emprego, essa perda de participação dos bens manufaturados na pauta exportadora, resulta em aumento da taxa de desemprego no setor industrial, bem como na elevação da demanda por mão de obra no setor de serviços, possibilitando a transferência da força de trabalho da indústria para os serviços gerando, assim, a desindustrialização.

Segundo Bresser-Pereira; Marconi (2009, p.3), a desindustrialização pode ser concebida de quatro formas. Uma primeira maneira reside na redução da participação setorial do valor agregado no valor adicionado da produção industrial no período em que o aumento dos preços internacionais dos produtos básicos contribuiu para uma apreciação permanente da taxa de câmbio. Outra forma consiste na contração da parcela dos manufaturados nas exportações totais, sendo esta diminuição compensada pelo aumento das *commodities*. Mais ainda, os autores tomam em consideração também

² “A doença holandesa é a sobreapreciação permanente da taxa de câmbio de um país resultante da existência de recursos naturais abundantes e baratos (ou de mão-de-obra combinada com um diferencial de salários elevados) que garantem rendas ricardianas aos países que os possuem e exportam as *commodities* com eles produzidos.” (BRESSER-PEREIRA, MARCONI, OREIRO, 2017, p.1)



a redução do *quantum* de importações de primários e o crescimento de bens industriais na pauta importadora total. Finalmente, é tida em conta a retração dos investimentos no setor industrial.

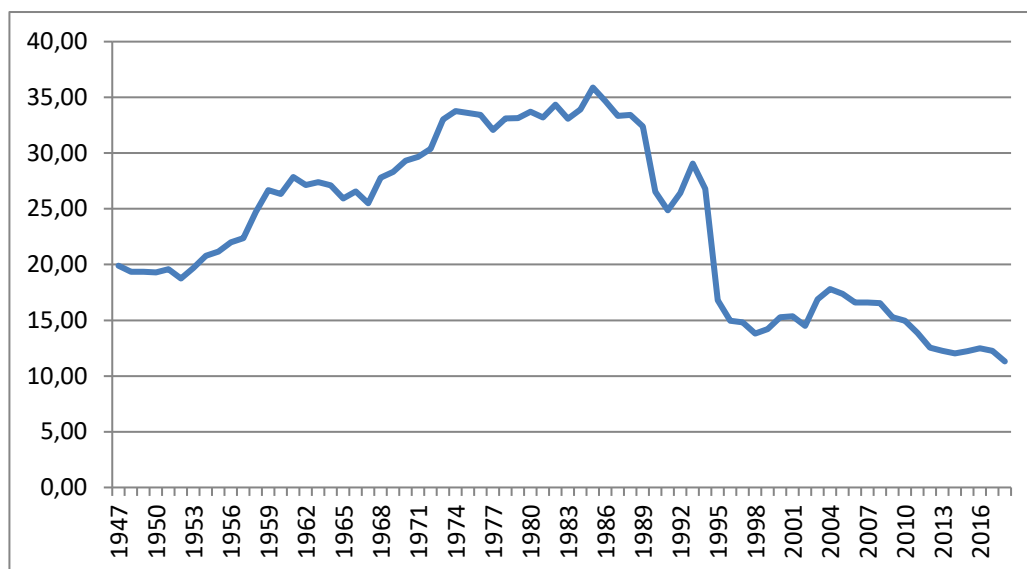
A desindustrialização não significa exatamente a redução da produção de um setor. Mas sim, a queda contínua da participação da indústria de transformação no PIB. Atestar sua existência como a contração de tão somente um segmento da indústria se mostra precário, pois o ramo de produção em análise até pode sofrer uma perda de participação no produto, mas a indústria em geral ainda pode ser mostrar pujante em comandar o crescimento econômico nacional. Também se revela insuficiente a sua constatação como a perda de participação do emprego industrial no emprego total, pois tal se manifesta como uma das suas consequências. Uma vez que o setor industrial não possui mais força suficiente para liderar o desenvolvimento econômico, conseqüentemente a produção sofrerá redução e, dessa maneira, o desemprego industrial aumentará.

O processo de desindustrialização não é originado pela maturação do desenvolvimento econômico. Mas sim é fruto da adoção de política de taxa cambial real valorizada, de taxas de juros reais elevados e poucos investimentos governamentais. A política de taxa de câmbio real valorizada contribui para o enfraquecimento da indústria pois torna os bens industriais mais caros no mercado externo e favorece a importação de produtos que antes eram fabricados em solo doméstico, contribuindo assim para a perda de competitividade da indústria nacional no comércio exterior, bem como para a sua precarização como geradora de empregos. A alta taxa de real de juros, por sua vez, encarece os investimentos industriais no país, desestimulando-os. Já os modestos investimentos públicos agem inibindo os investidores industriais, uma vez que a indústria não encontra condições para se instalar e atuar sem que haja uma malha ferroviária, portuária e rodoviária em condições adequadas, e, mais ainda, sem que exista força de trabalho qualificada para ser empregada no setor.

3 Política macroeconômica e a desindustrialização brasileira

Como tratado na seção anterior, a desindustrialização se trata da perda de capacidade da indústria de transformação em comandar o crescimento econômico. No Brasil, contribuíram para tal, de maneira integrada, a adoção de políticas de taxa de juros reais elevadas, de taxa cambial real valorizada, modestos investimentos governamentais, bem como a não neutralização da doença holandesa. Como pode ser observado no Gráfico 1, que indica a perda de participação da indústria brasileira no PIB, como o processo aqui em estudo teve início antes de a economia nacional atingir seu ponto de maturidade, este pode ser classificado como prematuro. Mais ainda, como a doença holandesa teve um papel ativo no processo de enfraquecimento da indústria nacional, este se configura como negativo. Desta forma, a desindustrialização brasileira é prematura e negativa.

Gráfico 1 – Participação da indústria de transformação brasileira no PIB (1947 – 2018, preços correntes - % ao ano)



Fonte: IBGE/SCN Anual.

Como o Gráfico 1 mostra, a desindustrialização brasileira se inicia em 1985, como consequência da crise da dívida externa. Tem seu prosseguimento nos anos 1990, quando ocorre no país a imperfeita abertura comercial e financeira, esta sem regulação. Durante este período ganha força no território nacional a adoção das políticas macroeconômicas focadas tão apenas na estabilização inflacionária, quais sejam, taxa cambial real valorizada e juros reais elevados. No transcorrer dos anos 2000 a perda de força da indústria brasileira em comandar o crescimento econômico se acentua, com a continuidade da adoção da política macroeconômica anteriormente praticada e a existência da doença holandesa no país. Deve ser tido em consideração também como fatores contribuintes para o enfraquecimento da indústria brasileira as diversas instabilidades políticas a que o país foi submetido desde o início deste processo, com o *impeachment* do então presidente da República Fernando Collor em 1990, a alta rotatividade no ministério da Fazenda nos anos do governo de Itamar Franco e o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, que contribuíram para a deterioração da expectativa de retorno por parte dos empresários quanto a investir no país. Adicionalmente, as crises externas – mexicana, em 1995; asiática, em 1997; russa, em 1998 e estadunidense, de 2007 a 2008 – contribuíram para a queda da demanda externa de produtos industrializados, bem como para o declínio dos investimentos no país. Deve ser tida em conta também na análise a redução substancial dos investimentos governamentais e a ausência de uma política industrial.

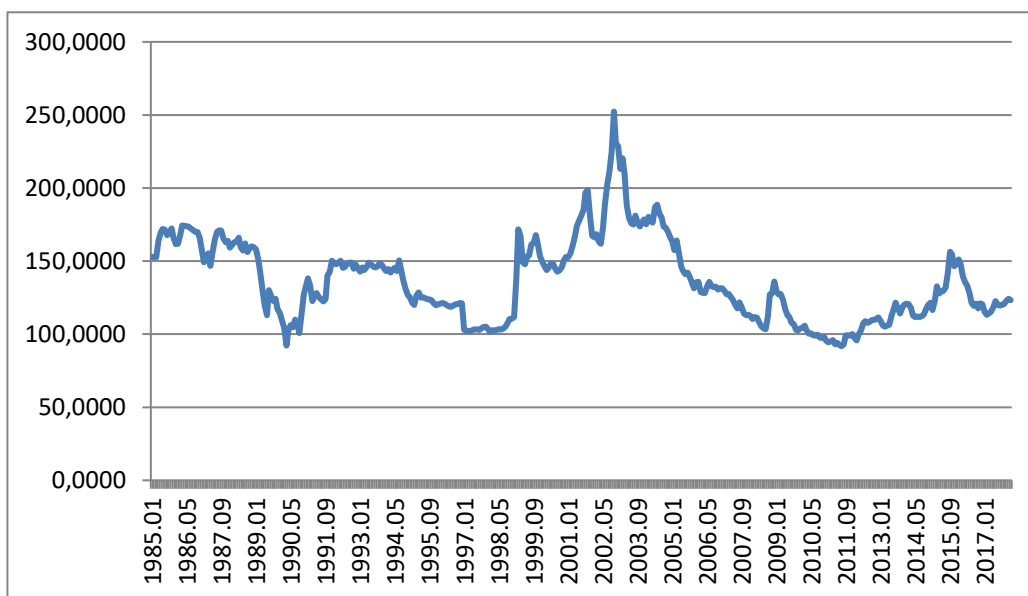
Interessante observar que o Gráfico 1 aponta a existência de dois momentos distintos na economia brasileira. Em 1947 a indústria de transformação ocupa 19,89% do PIB brasileiro. A partir deste ano apresenta um ganho de participação de 6,62% até 1959. Após uma leve queda, retoma seu movimento de alta, atingindo um novo pico em 1963, quando representa 27,40% do produto doméstico. Em 1967, quando ocupa 25,51% do PIB, a indústria de transformação brasileira apresenta uma variação positiva de 8,27% até 1974, quando atinge sua maior fatia no produto nacional, representando 33,78% deste. Manteve-se na casa dos 30%, até atingir seu zênite em 1985, perfazendo 35,88% do PIB. A partir deste ano o setor industrial brasileiro passa a se comportar de maneira diametralmente oposta, iniciando um movimento de perda de participação perene. Basta observar que em 1987 a indústria passa a representar 33,35% do PIB brasileiro, valor este que decresce para 24,86% em 1991. A partir de 1993, quando esse setor ocupa 29,06% do produto interno bruto, o grau de dramaticidade aumenta. Em três anos ocorre uma queda de 14,11% (1993 – 1996). Nos anos posteriores a indústria brasileira não consegue apresentar recuperação e perde participação no PIB, até ocupar 13,81% em 1998. Após 2004 novamente a manufatura perde

importância na economia brasileira, até atingir 12,55% do produto doméstico em 2012. Em 2018 o grau de enfraquecimento da indústria de transformação brasileira é tamanho que este setor perfaz tão apenas 11,31% de participação no PIB. Assim, é possível constatar tanto a existência da desindustrialização no Brasil, quanto que esta, de fato, tem seu início em 1985.

Para compreender como este processo teve início, é necessário que se eleve em consideração os impactos negativos gerados pela superinflação que assolou a economia brasileira, desde 1980 até 1994, em adição aos impactos da estabilização dos preços alcançada pelo Plano Real, em 1994, e solidificada nos anos posteriores, inclusive pela sobrevalorização da moeda doméstica até 1999. Mais ainda, devem ser tidos em conta os distúrbios gerados na demanda externa por produtos industriais, consequência das crises externas ocorridas em 1995, 1997, 1998 e 2007. Todos estes fatores devem ser combinados à falta de solidez política e macroeconômica apresentada pelo país durante os anos em que a perda de participação da indústria de transformação no produto interno bruto brasileiro de desenvolveu.

Por conta dos impactos negativos gerados tanto pela crise do petróleo em 1979, quanto pela crise da dívida externa, bem como a instabilidade política e governamental existente no Brasil na década de 1980, passa-se a adoção das políticas macroeconômicas baseadas no Consenso de Washington, visando combater a superinflação existente no país. Eloquente a esse respeito, o Gráfico 2 a seguir permite observar o comportamento da política cambial real praticada, desde o início da desindustrialização brasileira.

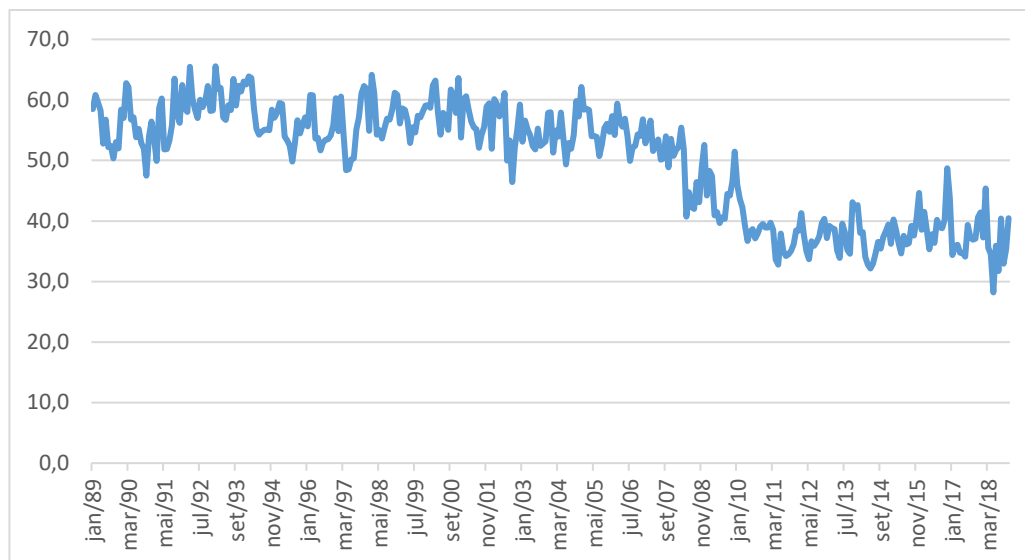
Gráfico 2 - Taxa de câmbio efetiva real (R\$/US\$ - Deflacionada pelo INPC - exportações - manufaturados - média 2010 = 100)



Fonte: IPEA.

Como pode ser observado no Gráfico 2, de 1988 até 1990 tem início um período de valorização permanente da taxa de câmbio real. Em 1995 ocorre uma sobrevalorização que perdura até 1999. A partir de 2003 tem início o maior período de valorização na taxa de câmbio real, com um intervalo ocorrido entre janeiro de 2009 e janeiro de 2010, quando se valoriza até janeiro de 2012, concluindo este ciclo. Após 2016 há uma sobrevalorização permanente até meados de 2017. O impacto negativo da prática desta política foi sentido nas exportações de produtos industriais, como o Gráfico 3 a seguir ilustra.

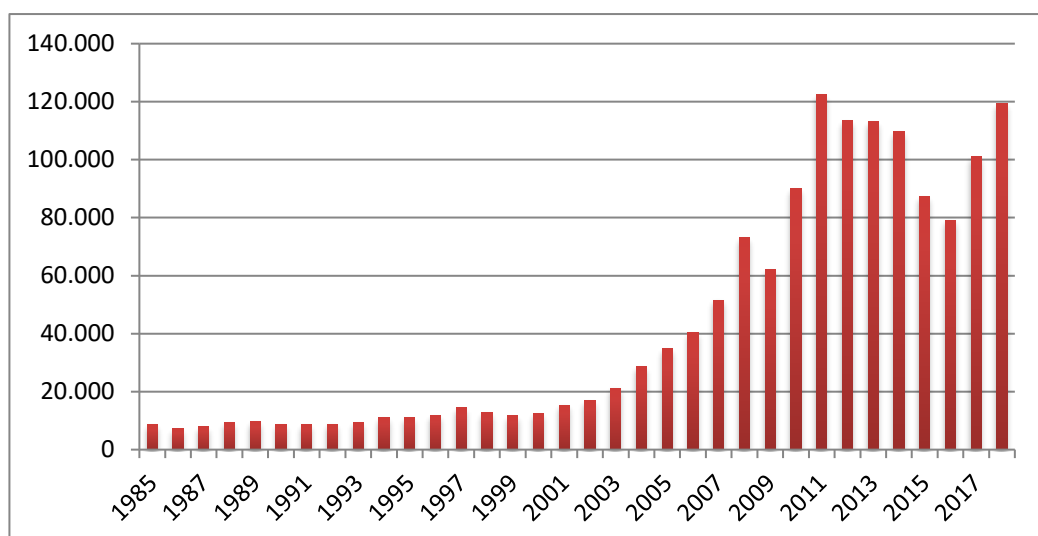
Gráfico 3 – Participação dos produtos manufaturados nas exportações totais (preços – índice 2006 = 100)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços; SECEX.

Ao se comparar os gráficos 2 e 3 é possível observar como a política cambial atuou impedindo a comercialização de produtos industriais no mercado externo, favorecendo a desindustrialização no Brasil. A participação dos produtos industriais nas exportações totais sofreu queda de 1989 até 1990; de 1993 até 1995; de 2000 até 2003; de 2004 até 2014 e de 2016 até 2018 (Gráfico 3). Assim, é possível verificar a coincidência dos períodos em que se praticou a valorização da taxa de câmbio real com a queda nas exportações de bens industrializados e, dessa forma, concluir que a política cambial adotada contribuiu para que os bens industriais domésticos perdessem terreno na arena externa. Como consequência, a indústria de transformação perdeu importância no PIB brasileiro. De acordo com o Gráfico 1, nos anos em que os produtos industriais perdem representatividade na pauta exportadora do país, a indústria perde espaço no produto nacional. É importante ter presente que a política cambial adotada contribuiu, em adição, para existência da doença holandesa no país.

Gráfico 4 – Exportações de produtos básicos (FOB – US\$ milhões – período anual)

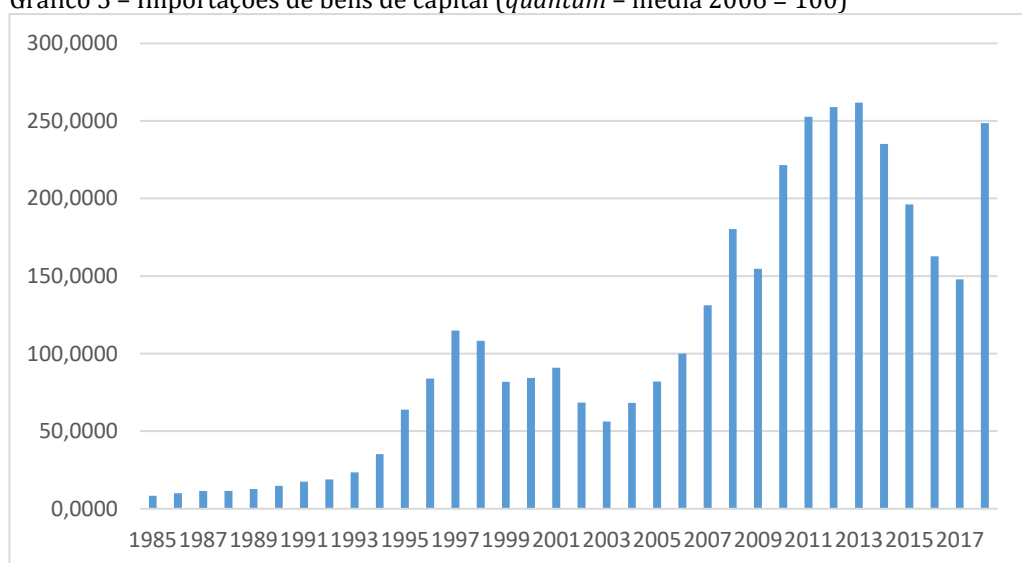


Fonte: FUNCEX.

A análise combinada dos Gráficos 3 e 4 permite observar a substituição dos produtos básicos em detrimento dos industriais nas exportações totais do Brasil, o que sugere que a doença holandesa não foi neutralizada no país. De acordo com o Gráfico 4, há um aumento substancial da participação dos produtos básicos na pauta exportadora brasileira, que se inicia de 2000 e perdura até 2011. Já a parcela dos industriais na composição total das exportações caminha no sentido oposto neste intervalo de tempo (Gráfico 3). O quadro se repete nos períodos compreendidos entre 2012 e 2013, bem como de 2016 até 2018.

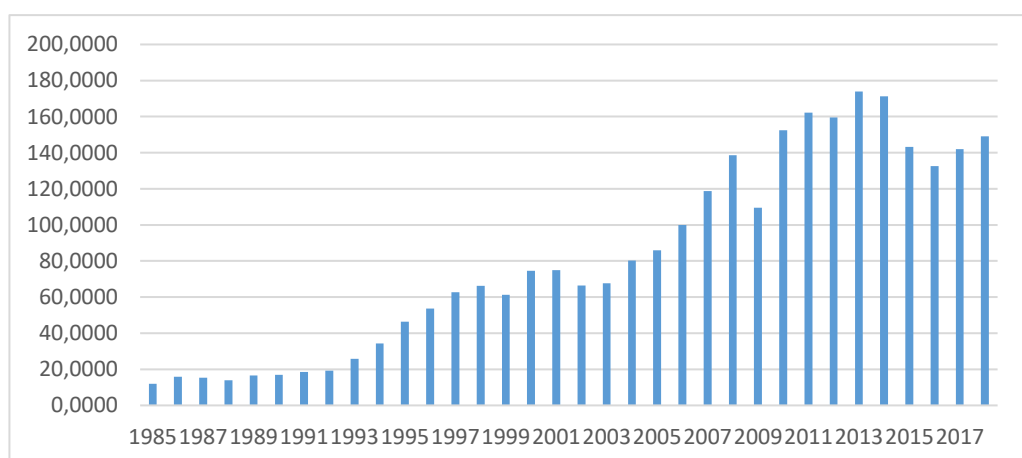
A política cambial praticada também contribuiu para o aumento das importações de bens de capital, intermediários e de bens de consumo duráveis, que antes eram fabricados pela indústria nacional. Desta forma, atuou enfraquecendo a capacidade da indústria brasileira em gerar empregos (Gráfico 13), e também aumentando a sua dependência em relação às economias desenvolvidas. Os Gráficos 5, 6 e 7 a seguir mostram os comportamentos das importações dos itens citados.

Gráfico 5 – Importações de bens de capital (*quantum* – média 2006 = 100)



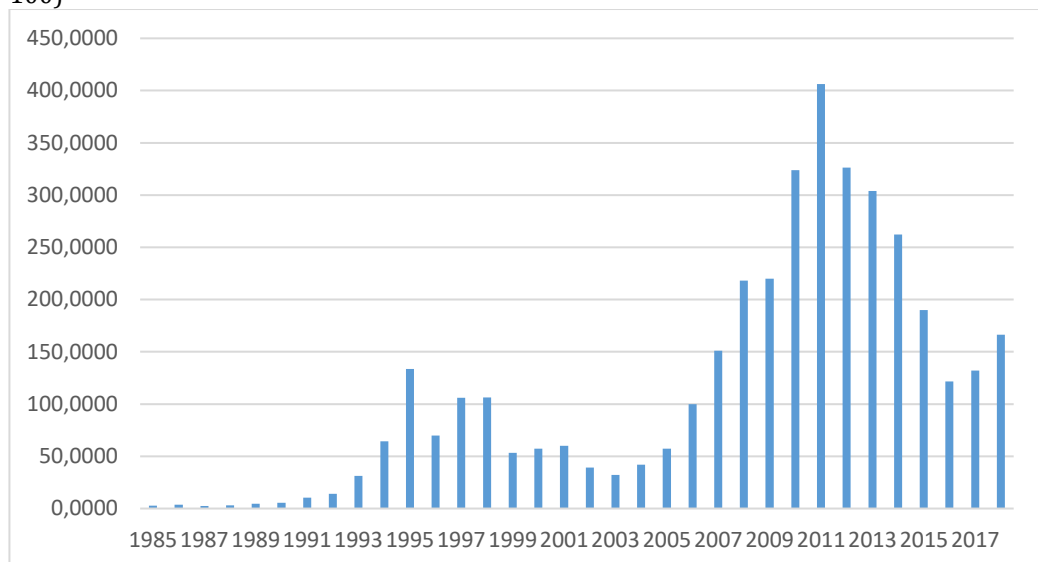
Fonte: FUNCEX.

Gráfico 6 – Importações de bens intermediários (*quantum* – média 2006 = 100)



Fonte: FUNCEX.

Gráfico 7 – Importações de bens de consumo duráveis (*quantum* – média 2006 = 100)



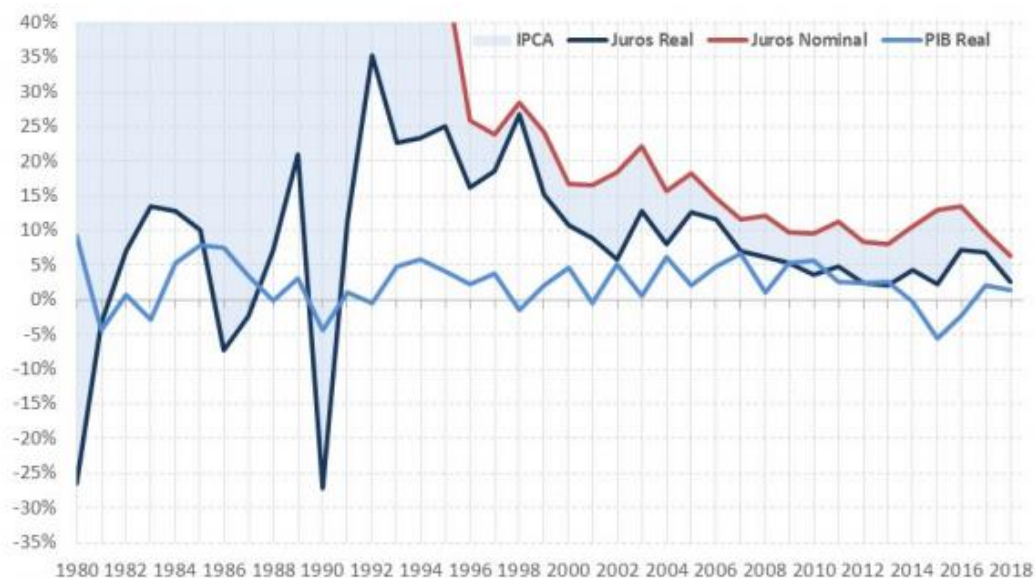
Fonte: FUNCEX.

A análise dos Gráficos que apontam o comportamento das importações no Brasil (5, 6 e 7) em comparação com o que retrata a política cambial praticada no país (Gráfico 2), permite a conclusão que esta atuou favorecendo o ingresso de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis estrangeiros no território nacional, impossibilitando sua fabricação pela indústria doméstica e, dessa forma, contribuindo para a redução da produção industrial brasileira (Gráfico 10) e o aumento do desemprego industrial no país (Gráfico 13). A demanda por bens de capital estrangeiros, segundo o cenário exposto no Gráfico 5, aumenta de 1989 até 1997; de 2003 até 2008; de 2010 até 2013 e em 2018. No que atine às importações de bens intermediários, o quadro altista, conforme atesta o Gráfico 6, é apresentado de 1989 até 1998; em 2000 e em 2001; de 2003 até 2008; em 2010 e em 2011 e de 2016 até 2018. Finalmente, segundo o Gráfico 7 as compras de bens de consumo duráveis apresentam elevação no Brasil nos períodos de 1990 até 1995; de 2003 até 2011; e de 2016 até 2018.

O aumento das importações ora referidas atuou como outro insumo para a desindustrialização no Brasil. Para que tal seja atestado basta comparar os Gráficos 5, 6 e 7 com o Gráfico 1. Nos períodos em que as compras de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis estrangeiros se elevam no país, a indústria brasileira se enfraquece.

Outro item da política macroeconômica que contribuiu para o processo de desindustrialização no Brasil foi a adoção da taxa real de juros em patamar elevado. Tal favoreceu a redução dos investimentos no setor industrial (Gráfico 9). Consequentemente, ocorreu o declínio da produção física (Gráfico 10) - também ocasionada pelo aumento das importações mencionadas - e a elevação da taxa de desemprego industrial (Gráfico 13). Este quadro favoreceu a redução do PIB industrial (Gráfico 12) e, assim, a perda de força da indústria de transformação brasileira em comandar o crescimento econômico do país.

Gráfico 8 – Juros reais e taxa de crescimento

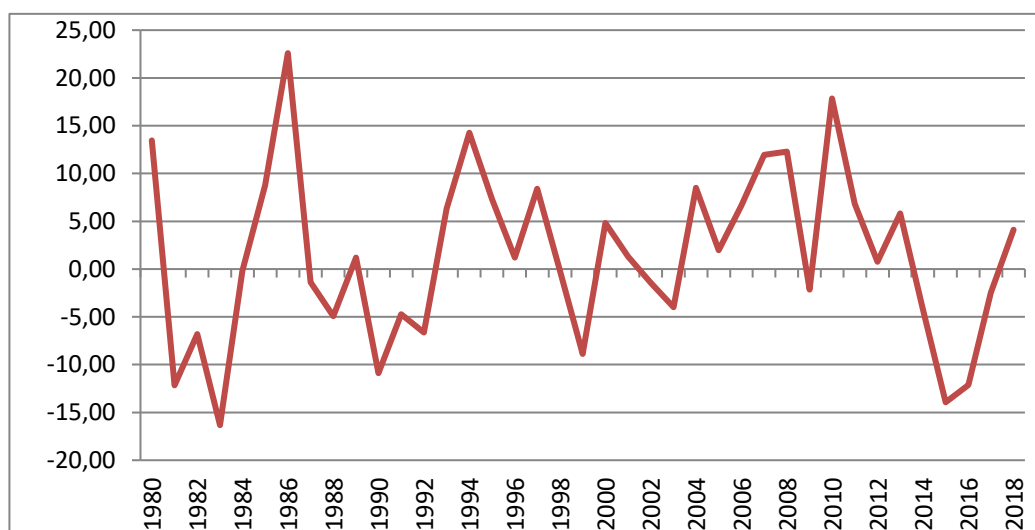


Fonte: RESENDE (2019, p.20).

De acordo com o Gráfico 8, a taxa real de juros no Brasil apresenta uma alta constante no período de 1980 até 1983. Após a queda substancial até o ano 1985, passa a elevar-se de maneira exponencial até atingir um pico em 1989. Em 1990 a taxa real de juros brasileira eleva-se linearmente até atingir seu zênite em 1992. Nos anos posteriores é possível constatar que ela segue em declínio, mantendo-se ainda, porém, em alto patamar. Posteriormente, dois picos são observados, sendo um em 1995 e outro em 1998. Em seguida passa a sofrer redução gradual, porém seu valor ainda se mostra elevado. Quatro picos adicionais são dignos de nota: um registrado em 2003, outro em 2005 e 2006 e o seguinte em 2014. Após a leve queda ocorrida em 2015, novamente a taxa real de juros apresenta comportamento altista, quando em 2016 atinge um pico, seguido de uma estabilidade no ano seguinte, registrando declínio até 2018.

O comportamento ora registrado da taxa real de juros brasileira impactou diretamente os investimentos no setor industrial no país, como o Gráfico 9 a seguir possibilita observar.

Gráfico 9 – Formação bruta de capital fixo no Brasil (% a.a.)

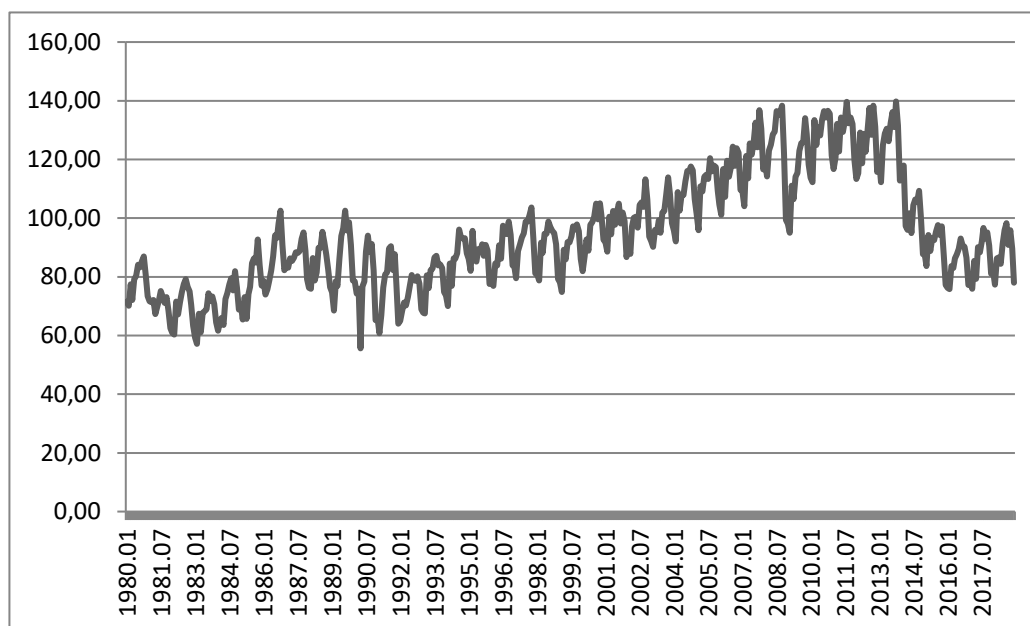


FONTE: IBGE; SCN Anual.

A análise combinada dos comportamentos da taxa real de juros (Gráfico 8) e da formação bruta de capital fixo (Gráfico 9) permite a percepção do impacto negativo gerado pela primeira variável na segunda. De acordo com o Gráfico 9, os investimentos no setor industrial brasileiro apresentam contração nos anos 1980 e 1981; 1983; de 1987 até 1988; em 1990; em 1992; em 1996; de 1998 a 1999; de 2001 até 2003; em 2005; em 2009; em 2011; e de 2014 até 2015. É eloquente a contribuição negativa da política de juros praticada, no país no que se refere aos investimentos na indústria brasileira. Como consequência, tal contribuiu como mais um recurso para o enfraquecimento da indústria de transformação na liderança do PIB brasileiro, como pode ser observado no Gráfico 1. Mais ainda, este quadro negativo, aliado à política cambial adotada, contribuiu para a redução da produção industrial brasileira, como o Gráfico 10 possibilita constatar.

É interessante também observar como o cenário ora descrito impactou o crescimento econômico e assim, verificar como a desindustrialização contribuiu para o baixo crescimento. Como o Gráfico 8 aponta, a taxa de crescimento da economia brasileira, medida pelo PIB real, foi negativa de 1981 a 1983; em 1990; em 1998 e em 2013. Apresentou comportamento de queda em 1980; de 1985 a 1988; de 1989 até 1990; de 1994 até 1996; de 1997 a 1998; de 2000 a 2001; de 2010 a 2015 e em 2018. Como o Gráfico 1 permite concluir, o quadro de enfraquecimento da indústria nacional favoreceu significativamente o baixo crescimento econômico observado.

Gráfico 10 – Produção industrial (*quantum* – média 2002 = 100)



Fonte: IBGE/PIM-PF-antiga.

Segundo o apresentado pelo Gráfico 10, a produção industrial brasileira apresentou queda do início de 1980 até 1983. A partir de outubro de 1986 até agosto de 1988 há um novo declínio, seguido de uma elevação em 1989, quando novamente há uma contração até 1992. Já em outubro de 1997 ocorre uma retração, que se encerra em setembro de 1999. A partir de novembro de 2008 é possível observar uma queda importante que perdura até fevereiro de 2009. Em novembro de 2013 tem início uma redução significativa, que se estende até fevereiro de 2016. Em setembro de 2018 tem início um novo declínio.

A confrontação dos dados sobre as importações brasileiras (Gráficos 5, 6 e 7), combinados com os dos investimentos na manufatura brasileira (Gráfico 9), possibilita a percepção do impacto negativo que tais geraram na produção industrial do país (Gráfico 10), permitindo a conclusão de que o aumento nas importações de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis - consequência da política cambial adotada -, bem como o declínio nos investimentos no setor



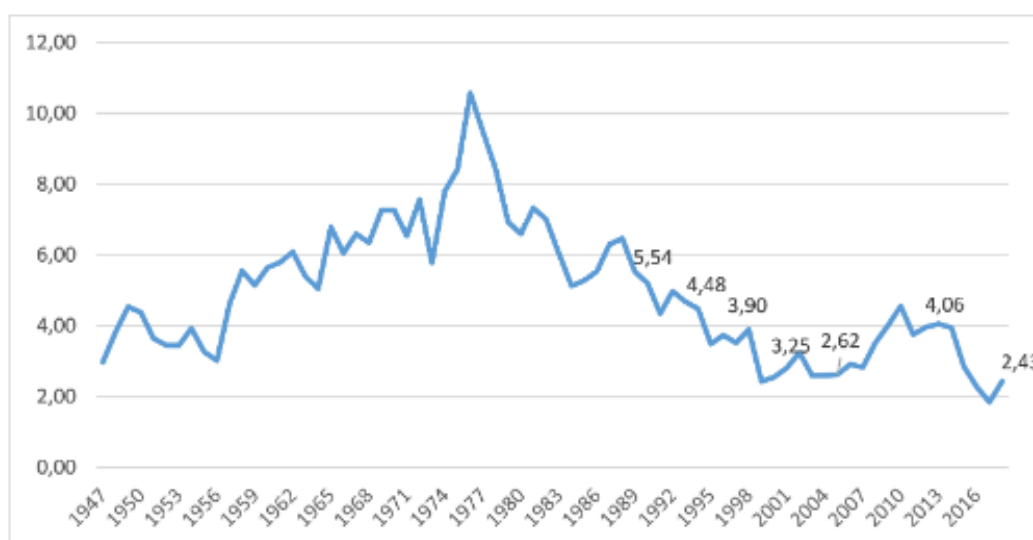
industrial - causado pela política de juros praticada - impactaram negativamente na produção industrial, contribuindo, dessa forma para a desindustrialização brasileira, como o Gráfico 1 indica.

Dado que os investimentos públicos são essenciais tanto para a instalação do parque industrial quanto para a atuação da indústria em solo doméstico, a sua contração contribui para a redução dos investimentos no setor. Conseqüentemente, a indústria nacional sofre perda de capacidade em gerar empregos e sua fatia no produto do país diminui.

Como o Gráfico 11 a seguir retrata, ao contrário do que ocorre nos anos em que o Brasil passou pelo processo de industrialização, a partir da segunda metade dos anos 1970 até 2006 os investimentos públicos sofrem queda substancial. Em 2007, entretanto, tem início uma recuperação, porém tímida e nada comparável aos anos em que a indústria de transformação ganhou terreno no PIB brasileiro. Já em 2011, um novo ciclo de queda tem início e perdura até 2017, quando ocorre uma leve alta.

Ao se comparar o Gráfico 11 com o Gráfico 9 é possível observar como a contração dos investimentos governamentais contribuiu para a queda dos investimentos no setor industrial brasileiro. Como consequência deste cenário, a indústria perdeu força no crescimento econômico, como o Gráfico 1 aponta.

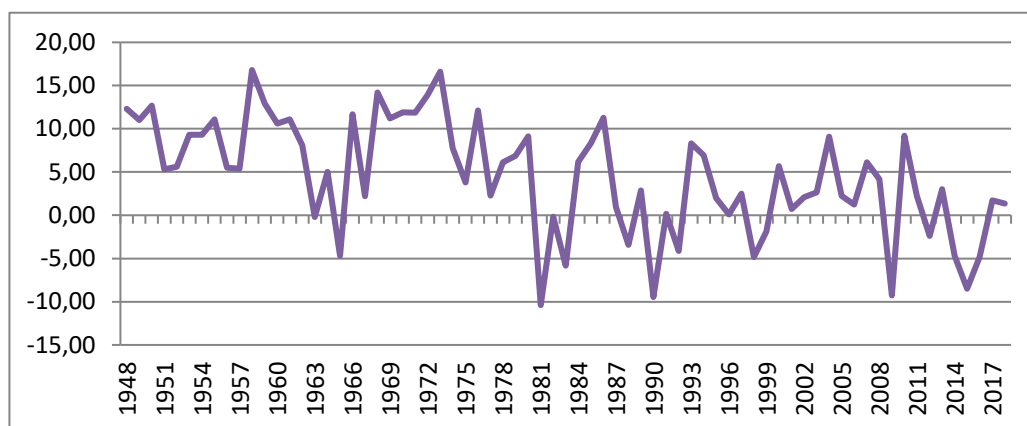
Gráfico 11 – Investimento público



Fonte: IBGE; Observatório de Política Fiscal IBRE/FGV.

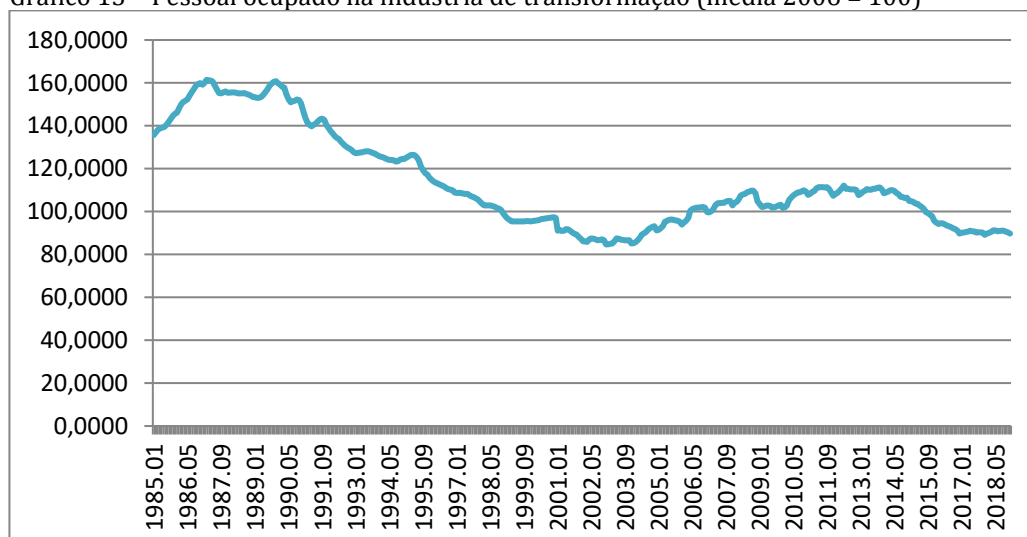
Reflexo da perda de competitividade da indústria nacional no mercado externo, dos poucos investimentos governamentais, da queda nos investimentos na indústria e da redução da produção industrial, a taxa de crescimento da indústria de transformação brasileira declinou, conforme o Gráfico 12 a seguir mostra. Conseqüentemente, a taxa de desemprego industrial aumentou, como o Gráfico 13 aponta.

Gráfico 12 – PIB da indústria de transformação (variação real anual - % a.a.)



Fonte: IBGE/SCN Anual.

Gráfico 13 – Pessoal ocupado na indústria de transformação (média 2006 = 100)



Fonte: FIESP.

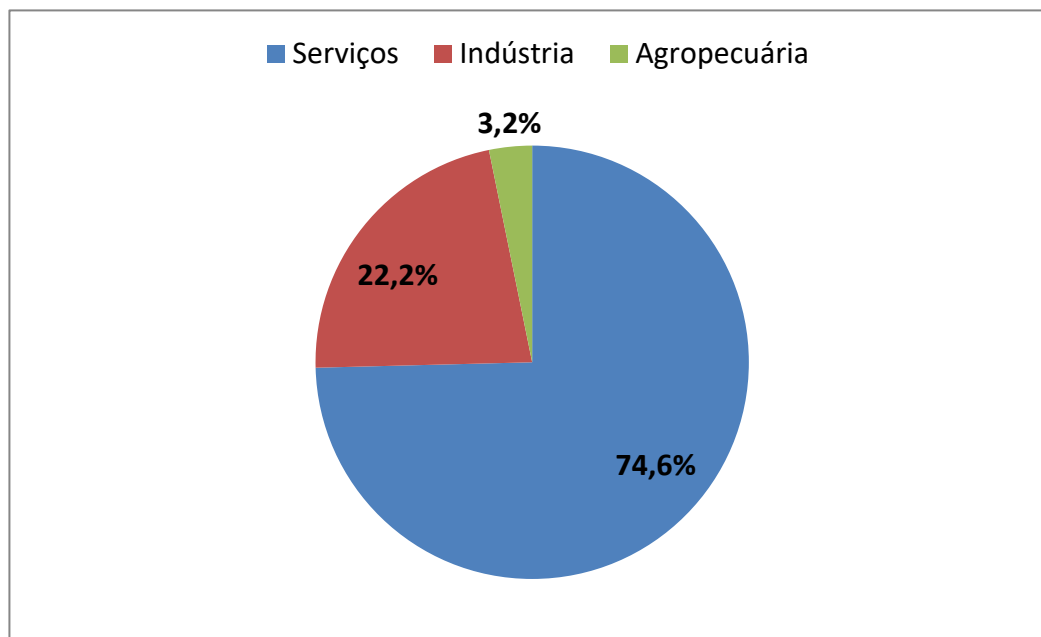
É possível constatar, a partir do Gráfico 12, que o melhor resultado apresentado pelo PIB da indústria de transformação ocorreu no ano de 1972, ano este em que tanto os investimentos públicos quanto a participação da indústria de transformação no PIB apresentam elevação (Gráficos 11 e 1, respectivamente). Após este ano, a taxa de crescimento do setor industrial brasileiro passa a apresentar um declínio constante até atingir seu pior resultado em 1981. De 1993 até 1998 a taxa de crescimento industrial sofre nova redução. Após a recuperação ocorrida até 2004, acontece uma queda até 2009, seguida da uma elevação em 2010, quando novamente se contrai até 2015. Em 2018 há uma nova diminuição.

Tal cenário, combinado com o aumento das importações, com o declínio nos investimentos na indústria e com a queda da produção industrial, favoreceu o aumento da taxa de desemprego industrial. De acordo com o Gráfico 13, após a indústria de transformação atuar com alto nível de empregabilidade durante toda a segunda metade da década de 1980, a partir do primeiro mês de 1990 o quadro sofre reversão, quando tem início um ciclo de queda significativa, que somente tem seu encerramento em dezembro de 2002 (12 anos de aumento da taxa de desemprego industrial).

Em março de 2014 a taxa de desemprego neste setor passa a aumentar continuamente até dezembro de 2016.

Os dados evidenciados nesta seção possibilitam atestar a existência da desindustrialização brasileira, bem como o que a originou. Atualmente, como o Gráfico 14 a seguir aponta, o setor que comanda o crescimento do PIB brasileiro é o de serviços. A indústria de transformação ocupa a segunda posição, seguida do setor agropecuário.

Gráfico 14 – Composição setorial do PIB (4º trimestre de 2018 - %)



Fonte: IBGE/SCN.

Contrariamente à tese de a desindustrialização é resultado natural da maturação do desenvolvimento econômico, no Brasil tiveram participação ativa neste processo a adoção das políticas macroeconômicas de curto prazo focadas na estabilização inflacionária. A política de juros, se de um lado contribuiu positivamente para estabilizar o nível geral de preços no Brasil, de elevou o custo do capital e desestimulou os investimentos no setor produtivo brasileiro. O câmbio real valorizado provocou a diminuição na demanda estrangeira por bens industriais domésticos e possibilitou a aquisição de itens que antes eram fabricados internamente. Finalmente, os parques investimentos públicos favoreceram a redução dos investimentos no setor industrial brasileiro. A queda nos investimentos na indústria brasileira e o aumento nas importações de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis possibilitaram o declínio na produção industrial. Consequentemente, a indústria doméstica se enfraqueceu como geradora de empregos. Todo este quadro não podia ter outra consequência que não a perda de força da indústria de transformação brasileira em comandar o crescimento econômico do país. Como resultado, o desenvolvimento econômico brasileiro tornou-se frágil, de curto prazo. Não há crescimento econômico sustentado.

4 Considerações finais

Neste artigo estudamos o processo de desindustrialização ocorrido no Brasil no período compreendido entre 1985 e 2018. Esta delimitação temporal foi adotada tendo em vista que, para nós, tal se inicia no país em 1985, em consequência do fim do Acordo de Bretton Woods e da crise da dívida externa. Tem seu prosseguimento nos anos 1990, quando em decorrência da imperfeita abertura comercial e financeira, esta desregulamentada, ganhou força no território nacional a adoção das políticas macroeconômicas focadas tão apenas na estabilização inflacionária, quais sejam, taxa cambial real valorizada e juros reais elevados. Durante os anos 2000, a perda de força da indústria



brasileira em comandar o crescimento econômico se acentua, com a continuidade da adoção da política macroeconômica até então praticada e a existência da doença holandesa no país. Deve ser tido em consideração também como fatores que favoreceram enfraquecimento da indústria brasileira as diversas instabilidades políticas a que o país foi submetido desde o início deste processo, com o *impeachment* do então presidente da República Fernando Collor em 1990, a alta rotatividade no ministério da Fazenda nos anos do governo de Itamar Franco e o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, que contribuíram para a deterioração da eficiência marginal do investimento. Adicionalmente, as crises externas – mexicana, em 1995; asiática, em 1997; russa, em 1998 e estadunidense, no biênio 2007/2008 – contribuíram para a queda da demanda externa por produtos industrializados bem como para o declínio dos investimentos manufatureiros no país. A interrupção da análise deste artigo ocorre em 2018, por se caracterizar este como o ano em que a desindustrialização se aprofunda no Brasil, sendo que sua parcela no PIB atinge sua pior marca dentre os anos compreendidos nesta pesquisa. A título de exemplo, se em 1985 a participação da indústria de transformação no produto interno bruto brasileiro alcançou 35,88%, em 2018 atingiu 11,31%, o que significa uma redução de 24,57% neste intervalo de tempo.

A indústria é fundamental para o crescimento econômico sustentado porque ela atua como força motriz dos ganhos de produtividade, gera empregos e possui efeitos multiplicadores em toda a economia. Mais ainda, fortalece o mercado interno das massas, contribui para a acumulação de capital e o progresso técnico e promove transformações estruturais que possibilitam a um país em desenvolvimento superar essa sua condição. A incidência do progresso técnico – medido pela taxa de crescimento da produtividade – é maior nas atividades ligadas à manufatura do que em outros campos, de forma que, quanto maior a concentração no setor industrial, maior será o avanço global. Não descartamos aqui a importância que outros setores da economia possuem para o crescimento econômico, mas é somente por meio da indústria, por seus efeitos dinâmicos, que ocorre crescimento econômico sustentado. Uma indústria contínua e crescentemente fragilizada perde protagonismo como indutora do crescimento econômico, ao passo que uma economia com crescimento baixo limita os vetores da demanda agregada, quais sejam consumo e investimento.

Consequente da adoção de políticas macroeconômicas ortodoxas, da não neutralização da doença holandesa, de um cenário externo adverso, e de instabilidade interna, é fato inegável a existência da desindustrialização no Brasil. Suas consequências representam um dos principais problemas enfrentados pela economia brasileira.

Cumprido ressaltar que os modestos investimentos governamentais contribuíram para a deterioração da infraestrutura, setor este que confere suporte à expansão da atividade produtiva. Adicionalmente, o capital privado tanto interno quanto estrangeiro foi desestimulado a investir nesta área por conta das altas taxas reais de juros praticadas no país e das sucessivas crises políticas e econômicas, que contribuíram para o aumento da incerteza. De 1985 a 2018, a taxa real de juros sofreu sucessivos aumentos, enquanto que a formação bruta de capital fixo proporcionalmente ao PIB, neste período, se contrai em 52,85%. Expectativas de crescimento, solidez política e macroeconômica e baixo custo-país são essenciais para a atração de investimento externo.

Considerada como o último bombom da caixa de terapias anti-inflacionárias, a taxa de câmbio real foi diversas vezes valorizada. Como preço a ser pago, os bens industriais perderam espaço na pauta exportadora do Brasil em detrimento dos produtos com baixo valor agregado, o que contribuiu para a deterioração da participação da indústria no produto nacional. De 2002 a 2008, a taxa cambial real sofreu uma contínua valorização. Neste mesmo período, a participação dos manufaturados nas exportações totais sofre queda, ao passo que os produtos básicos aumentam sua representatividade.

As importações cresceram: de 1985 a 2018, a demanda interna por bens de capital estrangeiros aumentou 28,65%, ao passo que por bens intermediários se elevou 11,36%, e por bens de consumo duráveis majorou 60,81%. Estes, que antes eram fabricados internamente, passaram a contribuir para o aumento do desemprego industrial interno e sua redução no exterior.

Tal não significa apenas a substituição da produção interna já existente por similares importados, mas também limita a dilatação da capacidade produtiva doméstica, seja pela



transferência de recursos para indústrias de baixa intensidade tecnológica, seja pela diferença entre a majoração da demanda por manufaturados nos mercados interno e externo, bem como seu real potencial.

No que se refere ao emprego, a desindustrialização brasileira, além de gerar um hiato entre o existente na indústria e a sua oferta integral, disposta proporcionalmente aos demais setores contribui, por conta da maior importação e redução das exportações de manufaturados, para a redução da taxa de desemprego nos países estrangeiros. A taxa de ocupação no setor industrial sofreu queda de 33,85% entre 1985 e 2018. O que contribuiu para este quadro? A valorização cambial real praticada no período.

A desindustrialização promove o enfraquecimento da dinâmica da economia, a fragilização do crescimento econômico sustentado, a perda de potencial de desenvolvimento econômico e a redução dos retornos crescentes de escala (o que contribui para a diminuição da produtividade e, conseqüentemente, a queda dos salários reais e da renda *per capita*).

O desenvolvimento econômico é dependente de uma indústria dinâmica. Com a fraca atuação do setor, não será possível o aumento suficiente de bons empregos. A capacidade empresarial será desperdiçada e os efeitos multiplicadores e aceleradores que o setor externo exerce sobre outros setores da economia serão dispensados. A indústria é a principal via de penetração e difusão do progresso técnico na economia. É um setor no qual a produtividade é dependente de seu próprio crescimento, em um círculo virtuoso.

Atualmente, a manufatura representa apenas 22,2% do PIB brasileiro, ao passo que os serviços possuem uma fatia de 74,6%. Historicamente, o país somente cresceu com a participação deste setor como o primeiro na pauta. De 1947 a 1985, a indústria de transformação aumenta sua representatividade no produto brasileiro em 80,39%. A taxa de crescimento econômico, medida pelo PIB real, neste período, se eleva em 32,03%.

É necessário o retorno às raízes do desenvolvimento econômico, puxado pela indústria. Intuitivamente, durante aproximadamente trinta e oito anos do século passado o Brasil percebeu a diferença que o setor industrial faz para a economia nacional. Agora, em um mundo mais desafiador e num país bem mais complexo, precisamos reaprender este fato.

Referências bibliográficas

BACHA, Edmar Lisboa. Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011. In: BACHA, E.L.; DE BOLLE, M.B. (Org.) O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p.97-120.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. Valor Econômico, 25.11.2009.

_; _; OREIRO, José Luis. **Doença holandesa**. [Online] Disponível em bresserpereira.org.br/papaers-cursos/cap.5-dutchdisease.pdf. Acesso em 12 dez. 2017.

CANO, Wilson. **A desindustrialização no Brasil**. Economia e Sociedade. Campinas, v.21, n. especial, p.831-851, dez/2012.

CUNHA, André Moreira; LELIS, Marcos Tadeu Caputi; FLIGENSPAN, Flavio Benevett.

Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil. Revista de Economia Política. São Paulo, v.33, n.3 (132), p.463-485, jul/set,2013.



FEIJÓ, Carmem Aparecida; CARVALHO, Paulo G.M. de; ALMEIDA, Julio Sergio Gomes de. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. São Paulo: IEDI, p.1-28, nov/2005.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. **Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro.** *Revista de Economia Política.* São Paulo, v.30, n.2 (118), p.219-232, abr/jun,2010.

RESENDE, André Lara. **Razão e superstição.** *O Valor Econômico*, 18 e 19. 04.2019.

ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. **Deindustrialization – Its Causes and Implications.** *Economic Issues.* Washington, D.C.: International Monetary Fund, n.10, p.1-12, set/1997.

SANTOS, Rodolfo. **Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no interstício temporal 1990 – 2010.** Dissertação (Mestrado em Economia) PUC-SP. São Paulo, 2019.

SERRA, José. **A indústria faz a diferença.** *O Estado de São Paulo*, 26.05.2011.