

# PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 2000: MITO OU REALIDADE<sup>1</sup>

**Diogo dos Reis Cordeiro**

**Gabriella Miranda**

**Kenia Letícia Silva**

## RESUMO

*O presente artigo tem por objetivo apresentar a relação entre o processo de desindustrialização teórico e sua aplicação ao Brasil. O estudo também expõe posições destacadas acerca das soluções para o caso brasileiro. O trabalho está dividido em cinco sessões, sendo a primeira uma introdução sobre o tema. A segunda e terceira evidenciam a teoria e a aplicação ao Brasil. A quarta demonstra possíveis soluções que remediariam o processo e a quinta apresenta as considerações finais sobre o tema.*

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento econômico é assunto presente nas discussões acadêmicas, é observado a necessidade de desenvolver uma política industrial, dado o seu fraco desempenho nacional, e a ameaça de uma possível desindustrialização precoce na economia brasileira. A indústria representa de forma significativa o grau de maturação da economia e do desenvolvimento tecnológico do país. (FERNANDEZ 2015).

O crescimento do PIB entre 2004 e 2011 foi promovido pela apreciação do câmbio, que segurou a inflação, e uma crescente demanda interna propiciada pelo alto volume de exportações de *commodities* movidos pelo aumento nos preços. Com a redução dos preços das *commodities* a partir de 2011, “o influxo de capital externo reduziu-se em função do maior risco do cenário internacional. A disponibilidade de mão de obra diminuiu e o câmbio se depreciou”. (BACHA, 2013; p. 3). O PIB não resistiu a essas pressões, reduziu o ritmo de crescimento até apresentar recessão.

Segundo Silva (2014), o debate sobre a desindustrialização no Brasil, na última década, foi motivado pela percepção da redução da participação da indústria de transformação

---

<sup>1</sup> Produzido pelos alunos da disciplina Economia Brasileira Contemporânea do 7º Período do Curso de Ciências Econômicas Noite do Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais da PUC Minas

no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. O autor relata que, enquanto os economistas heterodoxos reconhecem a ocorrência do fenômeno, os economistas ortodoxos escolhem acreditar no aspecto natural por trás desse desenvolvimento, e que a razão da desaceleração se dá na implementação excessiva de políticas macroeconômicas voltadas para a demanda. Silva (2014), ao desenvolver o artigo munido de dados relativos à indústria, chama a atenção para a dificuldade de se identificar o perfil da desindustrialização como sendo precoce, em razão dos subsetores da indústria atuarem de forma diferente aos indicadores tradicionais da desindustrialização.

Para Bacha (2013), a solução para retomar o desenvolvimento está na ampliação das relações de comércio internacional, baseada na reforma tributária e fiscal, na integração através de acordos econômicos e no câmbio. Fernandez (2015), considera que a retomada do investimento em infraestrutura seria o impulso para a retomada dos investimentos privados na indústria e através dele o país daria um salto tecnológico pela redução dos custos totais. Já Silva (2014), defende que a modernização da indústria deve ser implementada por incentivos à inovação com apreciação cambial, políticas de créditos diferenciados a setores específicos, incentivos fiscais com reduções de impostos sobre importações, além de políticas econômicas de estímulos à demanda para diluir o risco inerente de cada atividade, ou aumentar as chances do resultado esperado ser efetivado.

## **2 CONCEITO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO**

Alguns fatores contribuíram para o aumento do debate da desindustrialização do Brasil como a redução da participação do emprego industrial no emprego total, protagonismo das *commodities* nas exportações e aumento das importações de bens manufaturados. Acerca disso, os heterodoxos atribuem esse fato ao câmbio sobrevalorizado, a liberação comercial e financeira, a taxa de juros elevada e a ausência de uma estratégia de desenvolvimento no país. Os ortodoxos relevam essa questão e argumentam que tal processo esteja se dando por vias naturais de fato. Acreditam na modernização da indústria – em razão do câmbio valorizado – como garantia para um desenvolvimento sustentável, embora tenha autores que acreditem que o processo esteja acontecendo de maneira precoce, por causa dos custos relativos à mão de obra. (SILVA, 2014).

Para Rowthorn e Wells, citados por Fernandez (2015), a definição de desindustrialização associa-se a um fenômeno de perda da importância relativa do emprego industrial sobre o emprego total dentro de uma região. Tregenna, citado por Fernandez

(2015), amplia essa definição, caracterizando esse processo de desindustrialização como uma redução do emprego industrial como do produto industrial sobre o emprego e produto totais.

A desindustrialização tem o desenvolvimento econômico como consequência. Silva (2014) explica que isso se dá pelo fato das atividades das indústrias primárias, secundárias e terciárias se relacionarem ao passo que ganham escala e melhoram suas produtividades. Explica também, que justamente o avanço da indústria terciária é que se poderia dizer como sendo a desindustrialização da economia, ao passo que na terceira fase do desenvolvimento, o setor de serviços ganha mais participação do que a indústria no PIB. Mas, é dito também, que isso tudo é esperado em um país com estrutura moderna e diversificada, produtividade relativamente alta e renda per capita no mesmo patamar dos países desenvolvidos. Esse processo de permuta nas participações é a desindustrialização natural e possui uma conotação positiva.

A conotação negativa se dá quando a desindustrialização acontece antes do alcance satisfatório da renda per capita, dessa forma, de maneira precoce. Isso, por que a desindustrialização aconteceu antes da modernização e diversificação de sua estrutura. Silva (2014), ao citar Oreiro e Feijó, diz que países afetados pela doença holandesa iniciam sua desindustrialização sem terem explorados todas as possibilidades de desenvolvimento econômico, gerando especializações regressivas, impactando negativamente o PIB, produtividade, e a Balança de Pagamentos.

A ilusão estatística (ao se ter empregados realocados da indústria para o setor de serviços, através da terceirização, a estatística dos dados passa a ser contabilizada como proveniente do setor de serviços, mesmo estando estes funcionários trabalhando na indústria), a elasticidade de demanda da indústria (ao passo que a renda per capita se eleva, a elasticidade demanda por produtos industrializados diminui, provocando perda de participação no PIB, ao ser comparada com demais setores), a produtividade (o aumento dela ocasiona a redução nos preços dos produtos industriais, ao se comparar com os não industriais, e consequência essa que gera redução na participação do PIB), a nova divisão internacional do trabalho (os produtos dos países em desenvolvimento se tornam mais competitivos ao passo que as indústrias lidam com mão de obra barata, e empregos terceirizados. A competitividade no preço eleva a exportação dos produtos desse país, para os demais países industrializados), o investimento (quanto maior o nível de investimento, maior será a participação da indústria no PIB e no emprego) e a doença holandesa (penalização da indústria através da valorização da taxa de câmbio real efetiva, através do aumento das exportações primárias ou de serviços) são apresentadas na literatura como razões para a desindustrialização. Dessa forma, foi deduzido que a desindustrialização pode ocorrer mesmo com a indústria em crescimento absoluto. (SILVA, 2014, p. 49).

Conforme Silva (2014), ortodoxos defendem que a implementação de políticas socioeconômicas de estímulos à demanda, afim de reduzir a taxa de desemprego, elevou o custo da mão de obra e isso tornou os produtos industriais menos competitivos. Consideram

ainda, que o câmbio sobrevalorizado tem o potencial de modernizar a estrutura produtiva do país, ao elevar a importação dos bens de capitais. Heterodoxos acreditam na desaceleração da indústria como sendo uma desindustrialização precoce por causa da sobrevalorização do câmbio, em razão do crescimento das exportações de produtos primários.

As principais causas da desindustrialização são: a terceirização, ou seja, atividades realizadas por indústrias agora são desenvolvidas pelo setor terciário. Portanto, o emprego é “industrial”, mas contabilizado estatisticamente como de serviços (ROWTHORN, 1997, 1999; ROWTHORN e RAMASWANY, 1999; BONELLI, 2005; PALMA, 2007). Ao mesmo passo em que a renda *per capita* cresce, a elasticidade demandada por produtos industrializados diminui, assim, perde participação no PIB. Quando esse processo acontece, o trabalho industrial é reduzido e a necessidade da mão de obra diminui, sendo assim, realocados em outros setores. O rendimento e produtividade, normalmente, é maior na indústria que em outros setores, assim, o preço dos produtos industriais tende a cair em relação aos manufaturados ou não industrializados.

### **3 A DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA**

O Brasil, após manter níveis elevados de seu investimento realizados pelo setor público, a reforma econômica das décadas de 1980 e 1990 deixou uma falha institucional que ainda não foi preenchida corretamente pelo setor privado nem mesmo pelo próprio setor público, mesmo depois da atenuação dos desequilíbrios fiscais (FERNANDEZ, 2015).

Para Marquetti (2002), a desindustrialização foi consequência do baixo investimento da economia brasileira na indústria. Como um dos primeiros estudiosos a mostrar e estudar o fato, para o autor, o processo foi negativo para o crescimento da economia já que está ligado diretamente a empregos e setores menos produtivos, gerando menor crescimento em longo prazo. A dificuldade para entender e avaliar o mito ou realidade do processo de desindustrialização no período posterior à mudança do regime cambial brasileiro se encontra na mudança do cálculo do PIB. A mudança metodológica praticada pelo IBGE inutiliza a comparação entre o valor adicionado na indústria e no PIB nos períodos anterior e posterior a 1995. Essa falha tem admitido que alguns economistas neguem a ocorrência de desindustrialização na economia brasileira.

Após a crise financeira de 2008 foram lançados programas de incentivos à indústria. Neste mesmo ano o governo anunciou uma “Política de Desenvolvimento Produtivo” (PDP) que dava prosseguimento à anterior “Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior”

(PITCE). No entanto no governo da Dilma foi lançado em 2010 o programa “Plano Brasil Maior”, que também era focado no setor industrial. Esses programas foram apresentados na linha de financiamento e desonerações tributárias para aqueles setores que era considerado chave, abandonando o investimento em infraestrutura para um segundo plano (FERNANDEZ, 2015).

Silva (2014) descreve que o governo Dilma aumentou o imposto de importação, taxou as entradas de capitais especulativos afim de evitar apreciação cambial, e desonerou encargos sociais da folha salarial de alguns subsetores para reduzir o custo da produção. Relata ainda, que a preocupação para com a inflação ficou em segundo plano, em razão da desaceleração da indústria em uma conjuntura econômica mundial recessiva. E que para contornar isso, além do supracitado, o Banco Central se viu na condição de reduzir a taxa básica de juros – mesmo com inflação alta – afim de viabilizar e estimular investimentos privados, ainda que com menor entrada de divisas. Porém, o caráter dessas medidas foi de curto prazo, provocando impactos nos lucros do empresariado, ao invés de potencializar o caixa das empresas, gerar valor, e por consequência, novos investimentos, que era o objetivo mais almejado pelos empresários.

Ao analisarmos o comportamento do coeficiente de exportação da indústria extrativa e o da transformação entre 1996 e 2013 observa-se trajetórias notadamente divergentes. Dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI), mostram que a indústria extrativa experimentou um crescimento do seu coeficiente de exportações. Já a indústria de transformação, após experimentar um crescimento do seu coeficiente, apresentou um retrocesso contínuo. Essa perda de espaço das exportações da produção industrial nacional está caracterizada por um aumento do coeficiente de insumos importados, embora não de uma forma tão marcante. Enquanto na indústria extrativa o coeficiente de importações se manteve estável, na indústria de transformação ele aumentou (FERNANDEZ, 2015).

Apesar de, a princípio, esse aumento do coeficiente de importações tenha sugerido um processo de modernização produtiva, podendo ser encarado de forma positiva, tem sido acompanhado de uma redução do coeficiente de exportações resultando numa evolução negativa na balança comercial (FERNANDEZ, 2015).

O início do processo de desindustrialização brasileiro foi marcado pela redução da importância relativa do emprego e do produto industrial na década de 1990, que coincidiu com a primeira etapa do processo de abertura econômica. A queda da produção industrial em relação à produção total, bem como a evolução negativa da balança comercial industrial na segunda metade dos anos 2000, os subsetores de maior valor agregado particularmente

caracterizam o segundo momento do processo de introspecção pelo qual a indústria nacional está passando. A indústria é o setor fundamental para o desenvolvimento econômico. Dessa forma serviços de infraestrutura podem ser definidos como um conjunto de ativos base, essencial para o desenvolvimento da atividade econômica (FERNANDEZ, 2015).

Segundo Bacha (2013), o desenvolvimento está ligado intrinsecamente com o volume de exportações. O autor destaca o paradoxo na balança comercial brasileira que tem na conta de capitais facilidades para captação de investimento estrangeiro direto para com a conta de transações correntes que enfrenta um fluxo fechado de comércio. Na análise, propõe-se que, conforme a experiência de outros países, uma maior integração ao comércio internacional é um forte indutor para a redução da carga tributária, para o aumento da taxa e investimento, para a melhoria da infraestrutura do país e para o aumento da qualidade do ensino, visando uma maior produtividade da mão de obra. Citando Hirschman, Bacha defende que um processo de industrialização pode levar um país subdesenvolvido a elevar seu patamar de desenvolvimento. Processos como o de substituição de importações podem funcionar nesse sentido também, desde que o país consiga desenvolver novas fontes de exportação através das substituições, como o Brasil esboçou que faria ao construir uma forte indústria de transformação a partir das substituições de importações, mas, infelizmente, não mirou sua produção para o comércio internacional, contentando-se apenas em fomentar o mercado interno.

#### **4 SOLUÇÕES**

Para produzir desenvolvimento Bacha (2013), sugere um programa a ser implantado gradualmente com o apoio massivo das instituições. Para tanto, isso se fará a partir de duas constatações: (i) é necessário abandonar esse sistema de isolamento econômico e passar a aproveitar as dotações de recursos do país de forma intensa; e (ii) os acordos de preferência comercial (APC) são uma realidade mundial e o Brasil precisa se adaptar a essa realidade. O programa sugerido está baseado na reforma fiscal, na substituição de tarifas por câmbio e em acordos comerciais.

A reforma fiscal reduziria o “custo Brasil” sem ampliar a dívida pública: O objetivo da reforma fiscal seria permitir uma simplificação e redução substantiva da carga tributária sobre as empresas, sem que isso implique um aumento da dívida pública. (BACHA, 2013, p. 9).

A substituição de tarifas por câmbio induz uma troca das taxas e tarifas que o importador paga atualmente pela diferença cambial. Esse sistema seria gerenciado pelo Banco

Central com a manutenção de uma taxa de câmbio de referência, baseada em relatórios e estudos do próprio BC, de forma velada por um tempo determinado até que todo processo de integração comercial seja concluído. A Receita Federal, através do Despacho Aduaneiro Expresso/Linha Azul balizaria a redução fiscal sem perdas de receitas. (BACHA, 2013).

Esse pilar promoveria uma total reestruturação na indústria, seja pela especialização tecnológica característica desse sistema comercial, seja pela importação de insumos de melhor qualidade. O sistema certamente produzirá vencedores e perdedores, porém o resultado final será sempre mais vantajoso para o país. Embora esse pilar torne a liberalização mais acelerada, as regras do jogo se complicam e transformam as ações das instituições mais complexas e menos transparentes. Além disso, deve-se relativizar a segurança das tarifas pela transição de um novo processo produtivo com maior participação no comércio internacional.

Os acordos comerciais são o terceiro pilar das propostas sugeridas por Bacha, o ponto central desse pilar é oferecer o grande mercado interno brasileiro para, primeiro, aqueles que querem fazer acordos com o Brasil e, posteriormente, com o restante. Esse pilar não é fundamental para a proposta, contudo tais acordos permitem ganhos de escala ainda maiores graças às reduções aduaneiras, permitindo que fatores específicos sejam melhor alocados e possibilite a redução nos preços relativos. (BACHA, 2013)

Segundo Oliveira e Turolla, citado por Fernandez (2015), a indústria de infraestrutura é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico de qualquer país, tendo duas características fundamentais, gerar externalidades positivas e reduzir as negativas principalmente no que corresponde ao setor de transporte e elétrico. Uma maior a disponibilidade desses serviços e qualidade, aumente os ganhos da produtividade dos fatores, como também pode reduzir os custos de produção. A relação que existe entre o investimento e a infraestrutura e o crescimento econômico vêm sendo explorada mais por autores ortodoxos do que heterodoxos. Como os serviços de infraestrutura está na base de toda e qualquer atividade produtiva, seu fornecimento adequado possibilita uma redução dos custos de produção e o desenvolvimento de segmentos em segmentos que não possui vantagens inicialmente sobre o comercio externo (FERNANDEZ, 2015).

Silva (2014) defende a ideia de que a modernização da indústria deve ser implementada por incentivos à inovação com apreciação cambial, políticas de créditos diferenciados a setores específicos, incentivos fiscais com reduções de impostos sobre importações, além de outros, e mais, com políticas econômicas de estímulos à demanda para diluir o risco inerente de cada atividade, ou aumentar as chances do resultado esperado ser efetivado. O autor cita como exemplo, a redução do preço da iluminação pública, em 2013.

Silva (2014) segue defendendo o aumento da competitividade dos produtos brasileiros, se comparados ao resto do mundo. E descreve essa possibilidade com implementação de investimentos em infraestrutura (ampliação do PAC, por exemplo), mas ainda, com a possibilidade de firmação de melhores tratados comerciais. O autor ainda considera que, se a macroeconomia não for consentânea, a política industrial poderá ser neutralizada, tornando o país um mero coadjuvante na economia mundial.

## 5 CONCLUSÃO

O processo de desindustrialização que vem ocorrendo no Brasil pode ter origem em vários fatores, assim como demonstrado acima, mas é inegável que esse processo não condiz com a realidade da demanda brasileira, com a taxa de inflação, com a taxa de inadimplência e com o volume de crédito comercializável. Índices que demonstram o poder de consumo da população.

A abertura comercial proporcionou a exploração das vantagens comparativas existentes no país, mas fomentou a defasagem tecnológica que a planta industrial tem sobre os principais países do mundo. Outro viés que vem contribuindo para a desindustrialização brasileira foi a escolha pelo modal rodoviário, o Brasil, país continental, aumenta seus custos e impede que investimentos de cunho exportador sejam feitos de forma mais constantes. Daí vê-se a necessidade da retomada do processo de redução dos custos de produção através de investimentos em infraestrutura.

Muito do que discute sobre uma política industrial reflete na carga tributária produtiva e trabalhista. Embora seja consenso que, o peso desses custos retardem o desenvolvimento industrial, a exploração de políticas externas não vem sendo amplamente observadas. Se o país abre as portas para o mercado mundial, também deve usufruir dos benefícios desse. Aproveitar as variações do câmbio para trocar a tecnologia quando apreciado ou aumentar as reservas quando depreciado. No Brasil das *commodities*, quem controla o dólar são os recursos naturais.

Em alguns setores o Brasil apresenta níveis tecnológicos que são comparáveis aos países desenvolvidos, como petróleo, financeiro, automotivo, entre outros, todos com a influencia do mercado externo. Contudo, setores voltados para o mercado interno estão defasados e ainda aumentam o grau de concentração, isso provoca aumento nos preços e dependência de políticas protecionistas.

Portanto, para que o processo de desindustrialização seja revertido, uma política

industrial precisa contemplar essas nuances. A exploração de todos esses pontos negativos produziria um alcance maior sobre a indústria e permitiria o aproveitamento total dos investimentos em P&D. Além de melhorar a qualidade dos produtos oferecidos e reduzir os custos, a contemplação desse itens alcançaria a competitividade internacional e elevaria o país ao patamar da fronteira tecnológica mundial.

## REFERÊNCIAS

Fórum Nacional (Sessão Especial), Brasil: Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade. BACHA, Edmar.

**Integrar Para Crescer: O Brasil na Economia Mundial**, 2013. Rio de Janeiro: BNDES, 18-19 de setembro de 2013.

CANO, Wilson. **Desindustrialização no Brasil não é estrutural**, 2011. Campinas: CEDE. Disponível em: <<https://www3.eco.unicamp.br/cede/centro/146-destaque/508-desindustrializacao-no-brasil-e-real-e-estrutural>>. Acesso em: 09 jun. 2016

PRADO, Altevir Dias do. **Desindustrialização no Brasil: um debate dos anos 2000**. 106f. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Economia. São Leopoldo, 2014. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/3347/Altevir%20Dias%20do%20Prado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

SILVA, José Alderir. A questão da desindustrialização no Brasil. **Revista econômica e tecnologia**, Vol. 10(1), p. 45-75, Jan/Mar 2014.

FERNANDEZ, Marwil, Jhonatan Dávila. Desindustrialização e o investimento em infraestrutura como instrumento conciliado de uma política industrial base no Brasil. **Revista de Economia Política**. vol. 35, nº 3 (140), pp. 576-600, julho-setembro/2015