



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

HARLEI URAIS REIS NASCIMENTO

**A DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO LULA (2003 – 2010):
A POLÍTICA CAMBIAL E A TAXA DE JUROS – RUPTURA OU
CONTINUIDADE?**

SÃO CRISTÓVÃO
2021

HARLEI URAIS REIS NASCIMENTO

**A DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO LULA (2003 – 2010):
A POLÍTICA CAMBIAL E A TAXA DE JUROS – RUPTURA OU
CONTINUIDADE?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais como
requisito para obtenção do título Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Me. Corival Alves do Carmo

SÃO CRISTÓVÃO
2021

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução da participação da indústria de transformação no emprego formal brasileiro.....	31
Figura 2 – Participação da indústria no PIB %.....	32
Figura 3 – Exportações por tipo de produto.....	34
Figura 4 – Importações.....	35
Figura 5 – Taxa efetiva real de câmbio.....	36

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, que sempre esteve comigo ajudando e incentivando em todos os momentos. Sou extremamente grato à minha mãe, Edilma, a mulher mais guerreira e mais doce que já existiu, e ao meu pai, Aldemi, por me apoiarem nos momentos mais difíceis e por sempre acreditarem em mim. Posso dizer que estes últimos meses não foram fáceis, no entanto, o apoio, a compreensão, o carinho e a presença de algumas pessoas foram determinantes e fundamentais para a conclusão desta jornada.

Sou grato a todos os amigos que fiz ao longo deste curso. Todos tiveram alguma influência e me proporcionaram algum tipo de aprendizado. Agradeço àqueles que começaram o curso comigo e aos que conheci em outros tempos e ocasiões. Em especial, agradeço a Pedro, com quem passei ótimos momentos e tive as melhores conversas. Também sou grato por ter conhecido Luisa, Beatriz e Carol que sempre foram gentis, prestativas e amigas e que sempre estiveram do meu lado nos momentos mais turbulentos.

Agradeço também a todos os meus professores, que de modo direto ou indireto me ensinaram lições importantes, e ao meu orientador, por toda paciência e apoio nessa jornada.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de colaborar para o entendimento do debate sobre a desindustrialização no Brasil. Defendemos que, apesar do crescimento econômico, as políticas econômicas do governo Lula deram continuidade à desindustrialização brasileira advinda da abertura comercial e financeira dos anos 1990. Analisamos como a abertura comercial e financeira dos anos 1990 deu início ao processo de desindustrialização e como as políticas econômicas se relacionam com esse processo, investigamos também se as políticas adotadas entre os anos 2003 a 2010 deram continuidade ao processo de deterioração da indústria nacional.

Palavras-chave: Abertura Comercial e Financeira; Desindustrialização; Política Econômica;

ABSTRACT

This work aims to collaborate to understand the debate about deindustrialization in Brazil. We argue that, despite the economic growth, the economic policies of the Lula government continued the Brazilian deindustrialization resulting from the commercial and financial opening of the 1990s. We analyzed how the commercial and financial opening of the 1990s started the process of deindustrialization and how the economic policies related to this process, we also investigated whether the policies adopted between the years 2003 to 2010 continued the process of deterioration of the national industry.

Keywords: Deindustrialization; Commercial and Financial Opening; Economic policy;

SUMÁRIO

Introdução.....	8
1. O conceito de desindustrialização e suas abordagens no Brasil.....	9
1.1. A desindustrialização e o pensamento ortodoxo.....	10
1.2. A desindustrialização e o pensamento novo-desenvolvimentista.....	15
1.3. A desindustrialização e o pensamento estruturalista.....	19
2. A abertura comercial e financeira e a indústria nacional.....	22
3. A política econômica e a desindustrialização no governo Lula.....	29
4. Conclusão.....	37
Referências Bibliográficas.....	40

Introdução

Nos últimos anos o tema da desindustrialização tem apresentado grande relevância e provocado muitos debates. Tanto no cenário nacional como no cenário internacional, essa, sem dúvida, é uma questão importante e com várias interpretações. Diante da imprecisão em relação ao momento presente, e expectativas quanto ao futuro da industrialização no Brasil, muitos economistas e estudiosos da área passaram a realizar, principalmente na década de 2000, constantes debates acerca do processo de desindustrialização da economia do país. Essa discussão provocou divergências em relação aos fatores que impulsionaram uma tendência ao declínio substancial do setor industrial na economia brasileira.

É notório que a indústria brasileira vem enfrentando dificuldades significativas nos últimos anos, apresentando um desempenho insatisfatório, acompanhado de baixos níveis de crescimento na produção industrial e constantes déficits em sua balança comercial. Este cenário vem preocupando os formuladores de políticas econômicas e especialistas desse setor tão relevante.

Os resultados recentes da economia brasileira apontam para uma forte perda de fôlego da atividade industrial. Inúmeros autores demostram preocupação devido a crescente retração dos diversos setores, até mesmo daqueles com maior solidez. Esses resultados têm colaborado para o questionamento das causas desse menor dinamismo da indústria e provocado muitas discussões em torno da questão de uma possível desindustrialização brasileira.

Alguns economistas propõem que o processo de desindustrialização vivenciado pela economia brasileira é reflexo justamente das políticas liberais adotadas no início dos anos de 1990, dos quais resultaram na abertura comercial e financeira e a apreciação cambial, que além de ter limitado sua capacidade de crescimento, teria acarretado uma perda relativa do setor industrial.

Diante disso, também tem sido intensa a discussão sobre os efeitos das políticas adotadas no governo Lula e suas implicações a respeito da desindustrialização brasileira. Portanto, o presente trabalho tem por objetivo contribuir para o entendimento desse debate. Partindo da hipótese de que, apesar do crescimento econômico, as políticas econômicas do governo Lula deram continuidade à desindustrialização brasileira advinda da abertura comercial e financeira. A abertura comercial e financeira nos anos 1990 gerou uma valorização cambial e aumentou a competitividade dos produtos internacionais, o que acabou prejudicando a indústria brasileira e consequentemente dando início ao processo de desindustrialização.

No Brasil, a década de 1990 foi marcada pela redução da relevância da indústria nacional, em decorrência da abertura comercial e financeira, levando a um grande processo de privatizações e de um regime cambial valorizado, fornecendo as bases para que o processo de desindustrialização da economia brasileira pudesse ocorrer. O que este trabalho busca é analisar se as políticas econômicas do governo Lula deram continuidade a desindustrialização brasileira, observando se as políticas adotadas deram sequência ao processo de desindustrialização no país, investigando também como a abertura comercial e financeira desencadeou esse processo e como as políticas econômicas se relacionam com o processo de deterioração da indústria nacional.

O recorte de pesquisa fora delimitado nesse período por ter sido no governo Lula (2003-2010), o momento de maior crescimento econômico brasileiro após a abertura comercial e financeira. Portanto, é necessário compreender os problemas e limitações do Brasil, tanto em relação ao crescimento econômico ocorrido naquele período, quanto a forma de superar os obstáculos causados pela desindustrialização, que impede o desenvolvimento econômico e dificulta as relações no sistema internacional.

Além desta introdução e da conclusão, no estudo que se segue, buscamos no primeiro capítulo analisar a fundo as questões teóricas que envolvem o processo de desindustrialização, observando as suas categorias e subdivisões. É importante reconhecer que muitas vezes essa classificação dos autores de acordo com diferentes linhas não é totalmente explícita, e, como em qualquer tentativa de síntese, corre-se o risco de eliminar certas nuances de argumentação. Mesmo no âmbito estritamente acadêmico, o tema tem sido abordado de diferentes ângulos, com diferentes objetivos e carregando, explícita ou implicitamente, diferentes visões teóricas. Em seguida, analisamos como a abertura comercial e financeira desencadeou o processo de desindustrialização no Brasil. Por fim, no terceiro capítulo fora analisado se as políticas adotadas no governo Lula (2003-2010) deram ou não, continuidade ao processo de desindustrialização brasileira, analisando a política econômica no período delimitado.

1. O conceito de desindustrialização e suas abordagens no Brasil

Nos últimos anos, o processo de desindustrialização no Brasil tem sido objeto de intenso debate, buscando questionamentos sobre a definição, as causas e as consequências desse fenômeno. Para que haja avanços significativos neste debate, é importante tentar compreender os problemas e as limitações do crescimento econômico do Brasil, assim como superar os impasses e as barreiras impostas pela desindustrialização. Seria este um processo digno de atenção? Partimos da ideia de que a indústria é um dos setores mais importantes de

uma economia, sendo indispensável para o crescimento e desenvolvimento econômico de um país. Nas palavras de Prado (2014, p. 11):

Sua relação direta com o avanço tecnológico, geração de emprego e renda, dinamização da economia e as relações com o comércio exterior, tornam o setor fundamentalmente importante para os países no caminho do desenvolvimento.

Muitos autores acreditam que a indústria ainda é o setor mais importante para o desenvolvimento de um país, sendo inclusive mais importante do que o setor de serviços. No entanto, há outras vertentes que acreditam que a indústria não tem desempenhado um papel tão importante e que o crescimento econômico pode vir de outros setores da economia (ROSSI, 2015). Neste caso, como ponto de partida devemos primeiro entender o significado de desindustrialização e suas abordagens.

Rowthorn e Ramaswamy (1999) definem desindustrialização como sendo uma redução da participação do emprego industrial no emprego total de um país. Em seguida, Tregenna (2009) amplia o termo e define a desindustrialização como uma redução da participação da indústria tanto no emprego quanto no PIB. Portanto, a característica do processo de desindustrialização não é apenas uma queda em números absolutos ou uma diminuição nas oportunidades de emprego na indústria, mas uma perda proporcional da relevância do setor industrial no PIB.

1.1 A desindustrialização e o pensamento ortodoxo

Os ortodoxos entendem que, para promover o desenvolvimento do setor industrial, uma maior abertura de comercial e ganhos de produtividade e uma legislação trabalhista mais flexível são essenciais. Bonelli (2005) defende que a indústria brasileira passou por um processo de perda de peso relativo quando posta em uma análise de longo prazo. O fato de haver mais informalidade na economia brasileira e as discussões que envolvem os ganhos de produtividade na indústria, são levadas em consideração ao defender essa tese. Ao longo do processo de desenvolvimento industrial, as estruturas econômicas de inúmeros países conseguem demonstrar que existe um certo padrão na evolução de longo prazo dessas estruturas.

Quando a renda per capita ultrapassa determinado nível, o consumo de produtos industrializados passa a aumentar mais devagar, isso faz com que o peso da indústria também possa diminuir com tempo, dependendo do país. Isso pode ocorrer simplesmente pelo nível de desenvolvimento industrial do país ou pelas políticas econômicas e comerciais implantadas pelo governo, o que acaba refletindo tanto na evolução dos produtos como na evolução dos

empregos (BONELLI, 2005). Portanto, em países que já estão em um processo de industrialização mais avançado, a fase na qual ocorre a perda da participação relativa na indústria é denominada desindustrialização. “Esse processo está em curso nas economias maduras desde as décadas de 1960-70 tanto em relação à produção quanto ao emprego” (BONELLI, 2005, p. 3).

Para Bonelli, Pessoa e Matos (2013) há três aspectos que estão essencialmente relacionados com o processo de desindustrialização no Brasil. Esses três elementos possuem uma correlação direta e muitas vezes escapam da capacidade de manutenção do governo. O que os autores tentam explicar é como a desindustrialização afeta a estrutura industrial brasileira. O critério utilizado nessa vertente para analisar a desindustrialização é medir o “numerador e denominador em preços constantes de algum ano que se queira usar como base” (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013, p. 49).

Quando analisado o comportamento industrial, o desempenho da indústria se mostra fraco em nível global e carrega consigo um caráter cíclico. Este é o primeiro elemento apresentado pelos autores, ou seja, ao fazer essa observação, foi percebido que o desempenho geral de determinados setores industriais parece ter diminuído (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013). Outra questão analisada é o fato de alguns países estarem mais integrados à economia mundial. O melhor exemplo são os chineses, cujo nível de integração econômica é maior, e as consequências afetam diretamente o panorama de vantagem comparativa global.

Devido a este fator, a concorrência das importações chinesas teve um impacto significativo no desempenho das indústrias de outros países. A maioria desses países, incluindo o Brasil, não consegue competir internacionalmente com as importações desses países emergentes (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013). O outro aspecto apresentado pelos autores diz respeito as mudanças de padrões de consumo, que fazem com que haja uma tendência de perda de peso da indústria no mundo. Essas mudanças ocorrem por causa do próprio processo de desenvolvimento, onde o setor de serviços aumenta em relação à indústria. Esse fator é considerado estrutural.

Em Bonelli (2005) é apresentado quatro fatores que estão relacionados ao processo da queda da importância na produção industrial e no emprego, para o pensamento ortodoxo:

1. Fortes ganhos de produtividade na produção de manufaturas em diversos países — os EUA sendo o caso mais nítido, especialmente com a recuperação da produtividade observada na última década;
2. Mudanças nos padrões de comércio, com parte da produção antes gerada nos países da OCDE sendo suprida por países em desenvolvimento caracterizados por vantagens competitivas, em geral, mas não

exclusivamente, associadas (temporariamente) à utilização de mão de obra de baixo custo e a uma taxa de câmbio muito desvalorizada; a concorrência dos produtos importados por parte de países em desenvolvimento — o caso mais notável sendo o da China, cujo crescimento da produção e do volume de comércio têm permitido contínua penetração em mercados como o dos EUA e outros países da OCDE — é fenômeno frequentemente citado como origem da desindustrialização; 3. Mudanças de preços relativos derivadas da introdução de novas tecnologias, economias de escala e especialização e ganhos de produtividade a elas associados; 4. Terceirização de atividade antes executadas no interior das fábricas, que faz com que o uso de mão de obra direta por unidade de produção industrial diminua (BONELLI, 2005, p. 4).

Nota-se que esse processo é também acompanhado por mudanças internas na indústria. Os setores de produção de capital e bens de consumo tendem a crescer com essas mudanças no processo de desenvolvimento, já no setor de Serviços, as mudanças internas fizeram com que, em paralelo à expansão dos serviços modernos, os chamados serviços tradicionais também declinassem relativamente, sendo o setor de serviços pessoais um exemplo disso (BONELLI, 2005). Além disso, outro aspecto está diretamente relacionado à evolução dos preços relativos entre a indústria e outros setores econômicos, que é o deflator da Indústria de Transformação em relação ao deflator do PIB:

O índice de preços relativos da indústria parte de valores da ordem de 0,8 no começo dos anos 50 para alcançar quase 1,3 em meados dos anos 1980, revelando forte encarecimento relativo dos produtos industrializados nessa fase de industrialização acelerada com forte proteção da competição. Obviamente, como o deflator do PIB inclui o da indústria, a comparação da evolução dos preços industriais com os não-industriais (isto é, deduzindo do deflator do PIB os preços industriais) revelaria aumento bem maior do que o registrado nessa fase. O oposto ocorreria na seguinte. Mas observe-se que esse aumento de preços não foi uniforme nessa fase de crescimento: há dois sub-períodos em que a tendência crescente foi brevemente interrompida: na década de 1960 e na segunda metade da década de 1970, logo antes do segundo choque dos preços do petróleo. Talvez não por acaso, ambas são épocas de desaceleração da produção industrial (BONELLI, 2005, p. 13).

A indústria brasileira vem reduzindo sua participação no PIB desde a década de 1970, ao contrário do que pensam os outros autores que serão apresentados nas próximas sessões, que defendem que o processo de desindustrialização tenha se iniciado no Brasil anos mais tarde, em meado dos anos 1980 e 1990:

Se por desindustrialização se entende a perda sistemática de peso da indústria na economia quando medida a preços constantes, o processo de desindustrialização começou no Brasil em meados dos anos 1970 (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013, p. 52).

Depois disso, observou-se que os preços dos produtos industriais caíram significativamente. Em relação às causas desse processo, é possível chamar a atenção para diversos fatores complexos, entre eles a recessão do início dos anos 1990, a abertura comercial e o aumento da produtividade da mão de obra industrial. Ao analisar os resultados, esse processo sem dúvida beneficiou consumidores de produtos industrializados. O ambiente

macroeconômico e a concorrência dos importados, fizeram com que as atividades industriais agissem de forma heterogênea no longo prazo (BONELLI, 2005). O que sustenta essa tese, para os ortodoxos, é a forma como ela foi investigada. As mudanças no interior da indústria foi um dos pontos de partida para essa análise.

É importante notar que essas mudanças não são semelhantes no grau de industrialização desses países:

Na Ásia, definitivamente não há desindustrialização, mas o aumento de participação da indústria deve-se, como vimos, exclusivamente a China. Na Europa Central, a perda de peso da indústria deixou de existir há dez anos, mas o conjunto relevante de países tem experimentado desindustrialização. O mesmo se pode dizer do Oriente Médio - que, de qualquer forma, nunca foi uma região muito industrializada (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013, p. 59).

Portanto, a conclusão é que todas as regiões, exceto a China, passaram por fases de severa perda de peso industrial nas últimas décadas.

A variável taxa de poupança sugere um motivo potencial para a indústria ser muito maior nos países asiáticos do que no Brasil, por exemplo. Cada 10 p.p. do PIB de poupança a mais estão associados a 3 p.p. adicionais de participação da indústria. Assim, dado que a diferença de poupança entre o Brasil e a China é de aproximadamente 35 p.p. do PIB, somente esta variável “explica” uma participação da indústria no produto de 10 p.p. do PIB além da participação observada no Brasil (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013, p. 64).

“A primeira coisa que chama a atenção quando se examina o desempenho da produtividade industrial nas últimas duas décadas é sua alta volatilidade” (BONELLI, 2005, p. 14). O nível de informalidade nas atividades econômicas é outro fator apontado pelos ortodoxos. Os trabalhos informais na economia brasileira afetam diretamente a indústria. O crescimento das relações de trabalho informais está profundamente associada à existência de empresas de pequeno porte e tem criado entraves ao crescimento industrial e ao retorno da produção.

Um estudo da McKinsey (McKinsey&Company, 2004) analisou as causas da informalidade no Brasil e concluiu que ela está associada aos custos de obedecer às normas e legislações, especialmente a evasão do pagamento de impostos sobre o custo do trabalho. Uma vez tornadas informais, existe pouco incentivo para as firmas investirem em capital físico e humano e o acesso ao crédito torna-se mais difícil. As firmas têm pouco incentivo para crescer, porque isso as tornaria mais visíveis, e seus relacionamentos tendem a ser com outras firmas informais. O impacto sobre a produtividade e produção ocorre porque elas tendem a usar menos capital relativamente à mão de obra do que as demais firmas. Quanto à composição no interior da indústria, o relatório mostra que ela se concentra em setores como vestuário e acessórios (onde 62% do emprego é informal), têxteis (56%), produtos alimentares e bebidas (40%) e produtos de metal (38%) (BONELLI, 2005, p. 18).

Portanto, mesmo que Bonelli (2005) defende que o aumento da informalidade tenha crescido ao longo do tempo, se for observado o total de ocupações do setor, os ganhos

relativos da indústria no emprego seriam maiores. “Logo, a desindustrialização parece limitada ao período posterior a 1990” (BONELLI, 2005, p. 21). Desse modo, a redução do peso relativo da indústria no PIB, ou seja, a desindustrialização, está diretamente relacionada à redução relativa dos preços dos produtos industriais, ao fato de ter ocorrido privatizações em setores importantes da indústria e também à modernização do parque industrial brasileiro.

A modernização por que vem passando o parque industrial brasileiro, que atravessou com sucesso uma abertura comercial e duras reações da política macroeconômica a contextos internacionais e domésticos diversas vezes desfavoráveis não autoriza pessimismo. Ao contrário, tendo desenvolvido musculatura nos últimos 15 anos, a indústria estará crescentemente capacitada a enfrentar desafios competitivos domésticos e no exterior à medida que as limitações macroeconômicas forem sendo levantadas (BONELLI, 2005, p. 22).

Com o tempo, o nível de renda per capita apresenta tendência de queda, o que potencializa a participação do setor industrial. Isso faz com que haja uma transição mais repentina para uma economia de serviços. Portanto, para os autores, um país está em processo de desindustrialização quando:

Nesse caso, diz-se que uma economia apresenta desindustrialização se a participação da indústria no produto for sistematicamente menor do que a norma internacional. Isto é, quando a participação da indústria no PIB for menor do que a participação em função das características da economia, sendo estas definidas pelo vetor de variáveis explicativas selecionadas (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013, p. 67).

Apesar da vertente ortodoxa, aqui representada por Bonelli, Pessoa e Matos (2013) e Bonelli (2005), defender que a desindustrialização no Brasil não seja algo descomunal, é importante lembrar que as análises que os mesmos fizeram, foram construídas em torno de evidências empíricas.

A primeira delas diz respeito às medições das Contas Nacionais, que podem levar a interpretações equivocadas se lidas sem levar em conta desvios provocados por mudanças metodológicas. Assim, nosso trabalho propõe incialmente correções nas séries a preços correntes das Contas, correções essas que reduzem sobremaneira a participação da indústria no produto total. A perda de participação medida com correções é bem menos aguda do que aparenta nos dados originais (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013, p. 69).

Portanto, para a vertente ortodoxa, analisar a queda da proporção da indústria no PIB a preços constantes seria a melhor forma de avaliar se um país apresenta desindustrialização. Em síntese, os ortodoxos entendem que a produtividade do trabalho industrial se apresenta com um caráter pró-cíclico quando a análise é feita no longo prazo (BONELLI, 2005). Essa tese dá margem para que a desindustrialização não seja vista com tanto pessimismo, como será vista pelas próximas vertentes que serão apresentadas a seguir.

1.2 A desindustrialização e o pensamento novo-desenvolvimentista

Os autores do novo-desenvolvimentismo entendem que a economia brasileira passa por um processo de desindustrialização devido à abertura comercial, altas taxas de juros e valorização cambial. Bresser-Pereira e Marconi (2009) argumentam que a desindustrialização da economia brasileira seria o resultado da doença holandesa, onde houve uma redução da participação dos manufaturados e um aumento da participação das commodities.

De acordo com Oreiro e Feijó (2010) o conceito de desindustrialização desenvolvido por Tregenna (2008) é compatível com um crescimento da produção industrial. Entretanto, esse crescimento não pode ser inexpressivo ao ponto de não alterar significativamente a expansão da produção da indústria em termos físicos. O fato de os empregos não serem gerados principalmente pela indústria é o elemento essencial que sustenta esse conceito:

Em outras palavras, uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e/ ou de valor adicionado para uma determinada economia. Dessa forma, a simples expansão da produção industrial (em termos de quantum) não pode ser utilizada como “prova” da inexistência de desindustrialização (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221).

Para Bresser-Pereira e Marconi (2009) o processo de desindustrialização pode ser analisado com base em três fatores básicos: primeiro, comparando o valor adicionado de cada setor específico no valor total da indústria, o segundo método de avaliação é analisar as características das exportações, a terceira maneira de fazer essa avaliação seria investigar o caráter dos investimentos.

Em Bresser-Pereira (2012) a gravidade da doença holandesa é determinada pela diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a de equilíbrio corrente, podendo assim surgir a partir de três tipos diferentes de situações:

ou jamais se industrializaram (caso da Venezuela), ou lograram industrializar durante algum tempo porque, consciente ou inconscientemente, neutralizaram a doença holandesa, mas, depois, adotaram abertura financeira, perderam o controle sobre sua taxa de câmbio, e por esse motivo ou porque os preços das commodities que exportam aumentaram muito, entraram em processo de desindustrialização prematura (caso do Brasil), ou porque descobriram recursos naturais que dão origem à doença holandesa depois de haverem se industrializados (casos da Holanda e da Noruega) (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 13).

De acordo com Bresser-Pereira e Marconi (2009) as taxas de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial são as duas variáveis utilizadas para medir a gravidade da doença holandesa, é na diferença entre essas duas variáveis que se torna possível verificar o grau da magnitude do problema.

Para Bresser-Pereira (2012) quanto maior for a diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a de equilíbrio corrente, mais aprofundado será a doença holandesa no país. Inversamente, quando a política de gestão da taxa de câmbio a torna competitiva (do nível de equilíbrio corrente ao nível de equilíbrio industrial), a doença holandesa pode ser atenuada. A forma mais simples de tentar neutralizar a doença holandesa seria através de ações do Estado que impusessem impostos sobre as exportações das principais commodities do país.

Para Oreiro e Feijó (2010) existem fatores internos e externos que são imprescindíveis para entender as causas da desindustrialização. Um fator interno é quando a produtividade na indústria cresce mais rápido do que no setor de serviços. Outro fator interno é quando a relação entre a procura por produtos manufaturados e serviços mudam.

Nesse contexto, o processo de desenvolvimento econômico levaria “naturalmente” todas as economias a se desindustrializar a partir de um certo nível de renda per capita. Isso porque a elasticidade renda da demanda de serviços tende a crescer com o desenvolvimento econômico, tornando-se maior do que a elasticidade renda da demanda por manufaturados. Dessa forma, a continuidade do desenvolvimento econômico levará a um aumento da participação dos serviços no PIB e, a partir de um certo nível de renda per capita, a uma queda da participação da indústria no PIB (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 222).

O nível de integração produtiva e comercial das economias pode ser considerado um fator externo, a desindustrialização causada pela doença holandesa também é um exemplo.

A desindustrialização causada pela “doença holandesa” é também denominada de “desindustrialização precoce”; uma vez que a mesma se iniciaria a um nível de renda per capita inferior ao observado nos países desenvolvidos quando os mesmos iniciaram o seu processo de desindustrialização. Sendo assim, os países afetados pela “doença holandesa” iniciam o seu processo de desindustrialização sem terem alcançado o “ponto de maturidade” de suas respectivas estruturas industriais e, portanto, sem ter esgotado todas as possibilidades de desenvolvimento econômico que são permitidas pelo processo de industrialização (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 223).

Para Bresser-Pereira (2012) a política de crescimento da poupança externa faz com que a taxa de câmbio fique abaixo do saldo corrente devido às entradas de capitais. A doença holandesa faz com que a taxa de câmbio se valorize, mas não a empurra para o déficit em conta corrente, pois uma de suas características básicas é ser compatível com o saldo intertemporal da conta corrente. Em Bresser-Pereira e Marconi (2009) vemos que em países industrializados, mesmo que a conta corrente esteja equilibrada, a sobrevalorização é a causa da desindustrialização. Em um país não industrializado, a doença holandesa reflete pobreza persistente e baixo crescimento.

Durante muito tempo acreditei que o endividamento externo era o preço do desenvolvimento. Compartilhava essa visão com a teoria estruturalista e seu modelo

dos dois hiatos que formalizava a crença de que os países latino-americanos enfrentam uma permanente restrição de divisas externas que precisaria ser sanada com déficits em conta corrente financiados por empréstimos ou investimentos externos. Não considerava, entretanto, que os déficits em conta corrente ou a poupança externa não se somavam à poupança interna mas em grande parte a substituía na medida em que com poupança externa aprecia a moeda nacional (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 14).

A ideia defendida pelos ortodoxos de que os países que estão em desenvolvimento precisam de poupança externa pra se industrializar, é interpretada como falsa por essa vertente. Segundo Bresser-Pereira (2012) o que é defendido pela macroeconomia estruturalista é que há uma relação direta entre a apreciação da taxa de câmbio, que funciona como uma variável endógena, e a entrada de capitais no país, quanto maior for a entrada de capitais, mais apreciada será a taxa de câmbio.

Do outro lado, temos os assim chamados “economistas ortodoxos” que afirmam que as transformações pelas quais a economia brasileira passou nas últimas décadas não tiveram um efeito negativo sobre a indústria e que a apreciação do câmbio real resultante dessas reformas favoreceu a indústria ao permitir a importação de máquinas e equipamentos tecnologicamente mais avançados, o que permitiu a modernização do parque industrial brasileiro e, consequentemente, a expansão da própria produção industrial (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 220).

A crítica a essa tese ortodoxa é a de que em médio e longo prazo, a fragilidade financeira do país aumentaria e que isso geraria crise no balanço de pagamentos, portanto, as políticas que visam o desenvolvimento a partir da poupança externa, não são entendidas como positivas para o país.

Porém, Bresser (2012) defende novo tipo de abordagem em relação ao anterior, o novo-desenvolvimentismo, argumentando que o modelo de substituição de importação já é um modelo superado e que o modelo exportador seria mais eficaz.

No modelo exportador, os países em desenvolvimento tem a possibilidade de usar duas grandes vantagens – mão de obra barata e possibilidade de comprar ou copiar tecnologia disponível. Por sua vez, se o país adota essa estratégia, as autoridades econômicas, que estão fazendo política industrial em favor de suas empresas, passam a ter um critério de eficiência em que se basear: só as empresas eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 19).

Uma das principais diferenças entre o nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo é em relação ao papel do Estado. No primeiro, o objetivo era promover uma política industrial eficiente, já no novo-desenvolvimentismo o mercado ganha mais destaque e o papel do Estado diminui, mesmo que em poucas proporções (BRESSER-PEREIRA, 2012). Não é uma negação do Estado e nem mesmo das políticas industriais, a novidade é que elas ganham um caráter mais planificado, direcionada para setores estratégicos

e como aporte às empresas que tenham a capacidade de competir com a concorrência internacional.

A neutralização da doença holandesa não implica protecionismo, mas a administração da taxa de câmbio por meio, especialmente, da imposição de um imposto sobre as commodities que dão origem a ela (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 20).

As relações entre a re-primarização da pauta exportadora e a desindustrialização é um elemento importante para a compreensão das características desse processo. Mesmo em processo de desindustrialização, às vezes pode haver um aumento da participação de produtos de maior valor agregado ou de setores industriais de maior conteúdo tecnológico (OREIRO; FEIJÓ, 2010). A situação inversa também é possível: onde, o processo de desindustrialização seja acompanhado pela re-primarização da pauta de exportação. São esses fatores que vão classificar a natureza desse processo.

Se assim for, a desindustrialização pode vir acompanhada por um aumento da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e maior valor adicionado na pauta de exportações. Nesse caso, a desindustrialização é classificada como “positiva”. No entanto, se a desindustrialização vier acompanhada de uma “re-primarização” da pauta de exportações, ou seja, por um processo de reversão da pauta exportadora na direção de commodities, produtos primários ou manufaturas com baixo valor adicionado e/ou baixo conteúdo tecnológico; então isso pode ser sintoma da ocorrência de “doença holandesa”, ou seja, a desindustrialização causada pela apreciação da taxa real de câmbio resultante da descoberta de recursos naturais escassos num determinado país ou região. Nesse caso, a desindustrialização é classificada como “negativa”, pois é o resultado de uma “falha de mercado” na qual a existência e/ ou a descoberta de recursos naturais escassos, para os quais o preço de mercado é superior ao custo marginal social de produção, gera uma apreciação da taxa de câmbio real, produzindo assim uma externalidade negativa sobre o setor produtor de bens manufaturados (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 222).

O fato de o novo desenvolvimentismo não ter uma estratégia protecionista especial não significa que os países devam se abrir sem restrições. Em particular, isso não significa que o país deva abandonar sua política industrial (BRESSER-PEREIRA, 2012). Há uma distinção entre as estratégias de desenvolvimento e as estratégias de estabilidade macroeconômica. A crítica que Bresser-Pereira (2012) faz em relação aos ortodoxos refere-se às ações incorretas das políticas econômicas, que muitas vezes não conseguem convergir às necessidades dos países em desenvolvimento. Os mercados têm suas deficiências, mas podem ser apropriados para conduzir sistemas econômicos.

Tanto o novo-desenvolvimentismo quanto a ortodoxia convencional são favoráveis a mercados de trabalho mais flexíveis, mas o novo-desenvolvimentismo, apoiado na experiência originalmente escandinava, mas crescentemente europeia, da “flexiseguridade”, não confunde flexibilidade com falta de proteção, enquanto a ortodoxia convencional flexibiliza o trabalho para precarizar a força de trabalho e viabilizar a baixa de salários (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 22).

Percebendo que a doença holandesa aprecia a moeda e acelera o processo de desindustrialização, é necessário que a taxa de câmbio seja flutuante para que seja possível neutralizar esse processo estabelecendo um imposto sobre as exportações das commodities (BRESSER-PEREIRA, 2012). A taxa de câmbio se torna o elemento central para compreender o desenvolvimento econômico e consequentemente a desindustrialização.

Portanto, de acordo com Bresser-Pereira e Marconi (2009) enquanto não eliminarmos a doença holandesa, seremos vítimas da desindustrialização, isso ocorre porque o setor industrial mais afetado é o de alta tecnologia. Esses setores deveriam liderar o processo de desenvolvimento econômico do país, pois produzem progresso tecnológico e aumento da produtividade industrial, mas ficaram defasados.

Oreiro e Feijó (2010) chamam a atenção para o fato de que a queda no ritmo do avanço tecnológico e as barreiras externas fazem com que o crescimento econômico no longo-prazo perca força e desempenho. Diante disso, fica claro que a desindustrialização tem impacto desfavorável à economia. Não há dúvidas para os autores dessa vertente de que haja de fato um processo de desindustrialização ocorrendo.

1.3 A desindustrialização e o pensamento estruturalista

Cano (2012) estima que a desindustrialização não é um processo recente, mas é o resultado de uma série de políticas econômicas e comportamentos da economia brasileira, que já ocorre há cerca de 30 anos. Devido à falta de políticas industriais e de desenvolvimento, bem como aos efeitos combinados de altas taxas de juros, falta de investimento, taxas de câmbio sobrevalorizadas e abertura comercial exagerada, o processo de industrialização que fora alcançado nas décadas anteriores se deteriorou.

O processo de desenvolvimento industrial é afetado quando não há um certo nível de compatibilidade entre as políticas industriais e as políticas macroeconômicas do país. É necessário que haja conformidade entre esses dois elementos para que o desenvolvimento econômico avance. À medida que um país se desenvolve, ele mostrará alguns indicadores econômicos básicos, que já estão próximos aos já obtidos por outras economias avançadas: o nível de renda per capita é alto e a participação do setor agrícola no PIB e no emprego decai significativamente (CANO, 2012). Esse declínio é apenas relativo, porque o crescimento e a urbanização em outros setores forçam o desenvolvimento, a diversificação e a modernização da agricultura.

A industrialização deve progredir e crescer mais do que outros setores, aumentar a produtividade e mudar sua estrutura. Na história, nenhum país pode se desenvolver sem a industrialização generalizada e o papel ativo do Estado. Como mostra Cano (2012), para que os frutos da industrialização se espalhem na economia, o Estado deve participar como motor do investimento industrial. No Brasil, na década de 1930, a participação do Estado nos investimentos na industrialização aumentou. Porém, devido a fatores externos e internos, na década de 1980 (conhecida como a "década perdida"), a taxa de investimento do Estado caiu drasticamente e o setor começou a perder peso na economia do país.

Após atingir este padrão elevado, a estrutura de produção e emprego começa a se desenvolver no sentido de se expandir, de se modernizar e cria uma maior diversificação no setor de serviços. Não só a agricultura e a indústria, mas também a proporção relativa do setor industrial declina, perdendo seu status para o setor de serviços. Neste caso, a desindustrialização deve ser entendida em um sentido positivo ou normal. Cano (2012) nos mostra os principais fatos que levaram à nociva desindustrialização precoce, dando-lhe um sentido de regressão no desenvolvimento econômico, consequentemente no processo de desindustrialização da economia brasileira.

A primeira razão se refere as taxas de câmbio excessivas fizeram com que as indústrias domésticas não conseguissem concorrer internacionalmente em relação às indústrias de outros países.

1) Uma das causas principais tem sido a política cambial prevalecente, instaurada a partir do Plano Real. Com as reformas liberalizantes e a política de estabilização, o câmbio excessivamente valorizado cumpre, até hoje, o papel de âncora dos preços, no que recebe o devido apoio "logístico" da prática de juros reais absurdamente altos e da âncora fiscal. Isso produz parte do pagamento dos juros da dívida pública^{7.9}O resultado da insana trilogia foi a crescente perda de competitividade internacional da indústria nacional perante outros países (CANO, 2012, p.834).

O segundo motivo diz respeito à abertura comercial dos anos 1990 que reduziu o grau de proteção contra a concorrência internacional.

2) Outra razão resulta da abertura desregrada pela qual o Brasil passou e passa desde 1989, ainda no governo Sarney, quando ocorre uma primeira investida quanto à proteção que tínhamos sobre as importações. Tal investida ampliou-se sobremodo no governo Collor, em 1990. A terceira foi feita no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994. Essa desregulamentação manteve-se e assim está até hoje. A abertura comercial com a queda das tarifas e demais mecanismos protecionistas da indústria nacional complementou o nocivo efeito do câmbio valorizado, reduzindo drasticamente o grau de proteção perante a concorrência internacional (CANO, 2012, p.834).

Terceira razão são as taxas de juros elevadas do país faz com que o investimento seja fortemente inibido, o que deixa a indústria vulnerável e com queda na produtividade.

3) Terceira razão: a taxa de juros elevada do país faz com que o empresário capitalista – tanto na visão de Marx quanto na de Keynes –, compare-a com a taxa de lucro, com a expectativa de acumular capital. Com exceção dos raros ou ilícitos setores para os quais a taxa de lucro é exorbitante, podemos constatar que, no financeiro, esses ganhos têm sido muito elevados. A taxa de lucro da economia industrial moderna é relativamente contida e, quando ela se confronta com uma taxa de juros como a oficial (Selic) brasileira, hoje, pouco mais de 8%^{8,10} o empresário nacional fica atento a esse fenômeno e só investe em última instância, se obrigado a investir. Caso contrário, quebra e fecha. Em tais condições, o investimento é fortemente inibido, o que deixa a indústria vulnerável. Uma indústria que não investe envelhece, torna-se, em parte, obsoleta, não cresce, tem dificuldades enormes de assimilar progresso técnico no dia a dia. Enfim, perde produtividade, novas oportunidades e competitividade, passando a ser forte entrave ao desenvolvimento econômico do país (CANO, 2012, p.834).

Quarta razão refere-se ao investimento direto estrangeiro que geralmente são atraídos pela especulação financeira.

4) Quarta razão: o investimento direto estrangeiro. É verdade que tal fluxo cresceu em números absolutos nos últimos anos, fato comemorado por muitos economistas. Eles, porém, têm um defeito grave quando falam de investimento porque pensam apenas no sentido global, no volume e participação no PIB. O investimento, no entanto, é uma variável tão importante na economia que os economistas deveriam ser mais cuidadosos. Uma taxa de investimento precisa ser estruturalmente analisada. Primeiro, deduz-se do fluxo total de capital estrangeiro o investimento em carteira, em títulos privados e na dívida pública, em geral, predominantemente, de caráter especulativo (CANO, 2012, p.835).

Analizando algumas das vulnerabilidades da indústria brasileira, Cano (2012) nos apresenta alguns fatores importantes que mostram um certo grau de fragilidade no desenvolvimento industrial, dentre eles, a estrutura da indústria de transformação no Brasil, problemas que o país enfrenta na tentativa de alavancar seu nível de inserção comercial externa, as políticas adotadas pelo governo e a estrutura da pauta exportadora e importadora.

Se analisarmos a indústria em termos de intensidade tecnológica, todos esses fatores vão agravar a desindustrialização. O aumento das importações rompeu vários elos da cadeia produtiva e cancelou as linhas de produção de algumas empresas (CANO, 2012). As taxas de câmbio baratas e menores oportunidades de investimento têm um impacto ainda pior nas contas de receita, levando a uma redução do reinvestimento e ao aumento das remessas de lucros e dividendos. A contenção do investimento doméstico e a desvalorização do dólar estimularam fortemente a saída de capitais brasileiros.

Se as políticas macroeconômicas não tiverem sustentação política e econômica, qualquer política específica não terá sucesso. Em outras palavras, as políticas macroeconômicas devem ser consistentes com as políticas industriais. Do contrário, dadas as atuais taxas de juros e as atuais políticas cambiais, não existe uma política industrial que possa reverter o processo de desindustrialização (CANO, 2012). O que está ocorrendo de fato

é a continuidade de uma longa crise desde o final dos anos 1970. Esse processo não apenas prejudicou as instituições de desenvolvimento industrial, mas também enfraqueceu o próprio país e deu continuidade ao processo de desindustrialização.

Diante desses fatos, Cano (2011) se mostra pessimista em relação a algum tipo de reversão desse processo de desindustrialização. Se não houver base para políticas macroeconômicas, essa questão não se limitará a quaisquer medidas específicas que possam, em última instância, ter um efeito positivo em sua construção.

2. A abertura comercial e financeira e a indústria nacional

Para a economia brasileira, a década de 1990 representou uma mudança na forma como o governo controlava as políticas macroeconômicas. No final da década de 1980 e início da década de 1990, vários países da América Latina, inclusive o Brasil, adotaram políticas acompanhadas da globalização da economia mundial. Com o fim da política de industrialização por substituição de importações, o governo adotou outra opção, que foi ter uma maior abertura comercial com outros países. Neste segundo capítulo, são expostos os pontos de vista decorrentes da abertura comercial e financeira e como essas políticas adotadas desencadearam o processo de desindustrialização no Brasil, observando também como a política cambial e a taxa de juros se relacionam com esse processo de deterioração da indústria nacional.

Moreira e Correa (1997) argumentam que o aumento da diferença entre as taxas de juros interna e externa associado às necessidades de estabilização, juntamente com a relativa liberalização cambial, levou a um aumento substancial do investimento estrangeiro no país, nesse sentido, a valorização da taxa de câmbio teriam três efeitos negativos:

Primeiro, ela geraria uma tendência ao excesso de endividamento externo e a déficits crescentes em conta corrente, estes últimos, gerado por um movimento de preços relativos contrários aos bens comerciáveis, colocando em risco a abertura comercial e o crescimento econômico; segundo, ele eleva substancialmente o custo social de reestruturação da economia; e terceiro, a apreciação pode ter impactos alocativos indesejáveis, com reflexo negativo sobre o bem-estar e o crescimento econômico, uma vez que poderia levar ao deslocamento de setores produtores de bens comerciáveis (MOREIRA; CORREA, 1997, p. 72).

Nesse sentido, a valorização da taxa de câmbio estaria levando a um aumento substancial das importações. Acreditava-se que os empresários iriam importar equipamentos e insumos mais avançados e ganhar uma vantagem competitiva a partir dessa valorização, e que isso levaria ao aumento da produtividade (MOREIRA; CORREA, 1997).

Para Marquetti (2002) a economia brasileira vivenciou o processo de desindustrialização nas décadas de 1980 e 1990 muito por causa dos baixos investimentos, principalmente na indústria. E, do ponto de vista do crescimento econômico do Brasil, o processo de desindustrialização foi essencialmente negativo para a economia.

Contudo, mais importante do que caracterizar este processo como uma desindustrialização da economia brasileira, o que demandaria um estudo próprio, é chamar a atenção para os efeitos negativos que este processo tem sobre os prospectos de crescimento do país. A mudança estrutural da economia brasileira com a transferência de trabalho e outros recursos da indústria para setores com menor produtividade do trabalho possui um duplo efeito negativo sobre o crescimento da produtividade agregada do trabalho. Primeiro, reduz imediatamente a produtividade agregada ao transferir trabalho para setores de menor produtividade. Segundo, reduz a capacidade do setor industrial de sustentar o crescimento da produtividade agregada do trabalho. Portanto, maiores taxas de crescimento serão obtidas somente com uma política que privilegie os investimentos, em particular, no setor industrial (MARQUETTI, 2002, p. 122).

A economia brasileira e a indústria de transformação passaram a apesentar baixas taxas de crescimento, principalmente na década de 1980. Essa baixa ocorreu principalmente com a instabilidade macroeconômica que rondava o país e com as inúmeras tentativas de controlar a inflação, junto a isso, houveram as reformas econômicas que estavam em curso com a abertura comercial e financeira, ou seja, as privatizações e os processos de desregulamentação que estavam ocorrendo na economia. Frente a tamanha instabilidade e profundas mudanças estruturais, até 1998, a indústria de transformação brasileira começou a reduzir sua participação no PIB quase sem interrupção (MORCEIRO, 2012).

De acordo com Cavalieri (2012), também deve ser claramente destacado que os desequilíbrios macroeconômicos ocorridos na década de 1980 levaram à redução e ao enfraquecimento do desenvolvimento tecnológico do país. Isso gerou um hiato tecnológico nacional em relação aos países estrangeiros. Em comparação com a economia central, o hiato tecnológico da indústria brasileira aumentou ainda mais. Em suma, a crise econômica que atingiu o país na década de 1980 deveu-se ao rompimento do modelo de financiamento externo anterior que o país desfrutou por décadas. A interrupção da entrada de recursos financeiros estrangeiros, associada ao aumento das taxas de juros internacionais, acabou levando à crise financeira do governo. Nesse caso, além de lidar com a dívida externa e conter a aceleração da inflação, políticas ortodoxas também têm sido formuladas para tentar controlar a instabilidade macroeconômica (CAVALIERI, 2012; CURADO, 2013).

O valor adicionado na indústria em 1980 era de 31,3%, atingiu 25,7% em 1990 e apenas 20,6% em 1995, reduzindo bastante a participação na indústria de transformação. Em relação ao pessoal ocupado na indústria houve queda semelhante, pois em 1980 era de 15,5%

e em 1994 era de 12,4%. Em 1985 a participação da indústria no PIB teria caído de 42,3% para 31,4% no ano de 1995. A queda do PIB se dá às custas da participação da indústria, o que pode ser explicado pela queda na participação da indústria no valor adicionado que caiu de 31,6% para 20,6% (MARQUETTI, 2002, p. 121).

Portanto, no processo de abertura comercial, a apreciação da taxa de câmbio trouxe impactos à economia brasileira, desencadeando a discussão sobre o processo de desindustrialização que a economia brasileira teria vivenciado a partir da abertura comercial e da liberalização financeira. Portanto, o país deveria corrigir a tendência de valorização do câmbio, pois isso poderia fazer com que as fábricas aqui instaladas se mudassem para o exterior (CASTRO; SOUZA, 2006).

Para Filgueiras, em razão da:

abertura comercial e uma profunda recessão provocada por uma política de estabilização, fez com que se acirrasse a concorrência intercapitalista empurrando as empresas para um processo acelerado de reestruturação que até então caminhava lentamente e que, a partir do Plano Real, com a abertura comercial e a valorização da moeda nacional, fez com que as taxas de desemprego se elevassem (FILGUEIRAS, 2006, pag. 187).

Em 1988, a primeira série de medidas foi tomada nesse sentido, reduzindo as tarifas de importação e tomando medidas parciais para limitar certas barreiras não tarifárias. No entanto, a consolidação dessa nova tendência só ficou clara no início da década de 1990, quando a maioria das restrições não tarifárias foi removida e um cronograma para a redução das tarifas de importação foi estabelecido. Com o lançamento do Plano Real propriamente dito, o processo de abertura comercial e financeira entrou em uma nova etapa, e a necessidade de controle do nível dos preços determina os passos que foram dados pelas políticas adotadas na abertura. Na verdade, são essas três diferentes etapas que constituem o recente processo de liberalização das importações brasileiras (AZEVEDO; PORTUGAL, 1998).

Seguindo esse raciocínio, Wasques e Trintin, nos mostra que o período 1990/99 pode ser dividido em três etapas:

a) a primeira fase, triênio 1990-1992, caracteriza-se por uma tendência de forte desaceleração do nível de atividade da economia brasileira. Nesta fase, a produção física da indústria de transformação regrediu 6,4%, dos quais 4,08% somente em 1992. Em todo o período, registrou-se uma queda de 3,22% ao ano, em média; b) a segunda fase, iniciada em 1993, isto é, antes do Plano Real, indica uma tendência de recuperação do crescimento do produto da indústria de transformação. A expansão acumulada no período 1993-1997 foi de 22,3%. Após a expansão expressiva no biênio 1993-1994, a produção física da indústria manufatureira se desacelera. Essa redução no ritmo de crescimento pode ser explicada, conforme Mercadante (1998), por meio da combinação perversa da política cambial e monetária, especialmente após o “Efeito Tequila”. Essa combinação, ao estimular a importação de bens

manufaturados, teria promovido um esmagamento da indústria. Nesta fase, a taxa média anual de variação da produção física foi de 4,46%; c) a terceira e última fase, biênio 1998-1999, distintamente da fase anterior, caracteriza-se por desaceleração da produção física da indústria de transformação. Nesta fase, a produção física regrediu 4,8%. Além do mais, verificou-se queda de 2,4% ao ano, em média. Esse baixo dinamismo da indústria de transformação em termos de produção física pode ser explicado por meio da combinação dos seguintes elementos: liberalização comercial, sobrevalorização cambial, elevadas taxas de juros e os efeitos dos intensos choques internacionais sobre a economia brasileira, que culminaram com a mudança do regime cambial, com forte desvalorização do Real e severo aperto monetário no primeiro semestre de 1999 (WASQUES; TRINTIN, 2012, p. 9).

O foco da liberalização comercial do Brasil em 1988/1989 foi reduzir a redundância tarifária média e abolir alguns sistemas especiais de importação. Em 1990, a maioria das barreiras não-tarifárias foi eliminada e foi estabelecido um cronograma para a redução das tarifas de importação, que entraria em vigor de 1991 a 1994. A partir de março de 1994, a implementação da política de importação está subordinada ao plano de estabilização de preços, de forma que a alíquota de todos os produtos importantes que compõem o índice nacional de preços é reduzida a zero ou 2% (MIRANDA, 2001, p. 17).

Entre 1991 e 1998, a produtividade média dos trabalhadores ocupados aumentou 2,5% ao ano, mas as diferenças entre os setores ficaram mais desiguais. Na mesma década, as diferenças no nível de produtividade setorial aumentaram e os setores com maior produtividade antes da liberalização do comércio ganharam maiores benefícios. A correlação entre o crescimento da produtividade e os produtos reais é fraca, e a correlação entre o crescimento da produtividade e os preços relativos é zero, portanto, é difícil estabelecer qualquer ligação empírica entre a abertura do comércio, o crescimento da produtividade e as variações dos preços relativos (MIRANDA, 2001, p. 11).

Além disso, o crescente déficit em transações correntes vem ameaçando gradativamente a credibilidade do regime cambial, principalmente depois da crise asiática de 1997. As tentativas de compensar a perda de credibilidade da moeda, aumentando as taxas de juros, aprofundaram a recessão interna e a deterioração das finanças do país. Ao mesmo tempo, a persistência da apreciação da taxa de câmbio e a magnitude do déficit em conta corrente indicam aos órgãos econômicos relevantes que os fundamentos da economia brasileira não serão capazes de manter o atual sistema cambial. Em janeiro de 1999, o real começou a flutuar, o que paralisou as decisões de investimento, produção e exportação (MIRANDA, 2001). Segue-se um período de altas flutuações cambiais, o que trará novas dificuldades para os cálculos econômicos, principalmente para projetos de longo prazo.

Em meados da década de 1990, teve início também a liberalização da conta de capital, que autorizou as instituições financeiras a reter dólares. Portanto, essas instituições começaram a definir as taxas de câmbio comerciais. Também permite a aquisição de ativos financeiros denominados em dólares. Também autoriza investidores institucionais estrangeiros a entrarem diretamente no mercado brasileiro de renda fixa e variável. A liberalização da conta de capital e a expansão gradual da diferença entre juros doméstico e internacional levaram a um aumento significativo da entrada de capitais desde 1991, principalmente dos investimentos de portfólio, ou seja, de curto prazo. Além disso, no final de 1993, quando a taxa de câmbio real efetiva já dava sinais de apreciação, ocorreu o aumento das reservas internacionais para US \$ 26 bilhões. Em agosto de 1994, após a introdução da reforma monetária que introduziu o real, o banco central permitiu flutuações na taxa de câmbio nominal, juntamente com o aumento das diferenças nas taxas de juros, resultando em uma apreciação substancial da taxa de câmbio real. (MIRANDA, 2001, p. 17)

Então, entre 1988 e 1993, o processo de liberalização comercial começou a ser extenso, o que deu maior transparência à estrutura de proteção, eliminou as principais barreiras não tarifárias e protegeu o grau de comércio e das indústrias locais. Entre 1988 e 1989, a taxa média de redundância tarifária caiu de 41,2% para 17,8%, o regime especial de importação (com redução de impostos, desenvolvimento regional, incentivos à exportação, governo, Befiex e acordos internacionais) foi abolido, e o Vários impostos sobre bens adquiridos no exterior reduziram ligeiramente o grau e o nível de proteção tarifária na indústria local. A tarifa média é reduzida de 51,3% para 37,4%, a modal é de 30% a 20% e a amplitude é de 0-105% a 0-85 %. Essa redução ocorrerá gradativamente entre 1990 e 1994, portanto, ao final desse período, a tarifa máxima será de 40%, a tarifa média será de 14%, a tarifa modal será de 20% e o desvio-padrão será menor que 8% (AVERBUG, 1999, p. 46).

Contrariando essa abordagem, observasse que o processo de abertura comercial e a privatização das empresas estatais, levaram à interrupção do desenvolvimento da produtividade, portanto, acreditam que o processo ocorrido tenha causado profundas mudanças estruturais na forma de administrar as empresas, criando um novo paradigma de gestão de tecnologia. Os autores destacam que a produtividade em geral aumentou, ou seja, o aumento da produtividade não se limita aos setores mais vulneráveis à competição externa, mas envolve também a maioria dos setores industriais. Um dos principais indicadores de modernização industrial é o aumento da compra de máquinas e equipamentos importados, que chegou a 90% em 1995 (ROSSI JR, FERREIRA; 1999).

Entretanto, desde as décadas de 1980 e 1990, o valor adicionado da indústria de transformação caiu drasticamente, conforme mostra Marquetti (2002). Em 1990, a manufatura respondia por 25,7% do PIB, enquanto em 1998, respondia por pouco mais de 19%. Como resultado, caiu 6,6 pontos percentuais em apenas 8 anos.

Segundo Marquetti (2002), esses números refletem o baixo investimento no setor industrial brasileiro na década de 1980. Entre outras coisas, a diferença entre as conclusões sobre as relações da abertura comercial e o processo de desindustrialização pode ser explicada pelo fato de esse debate ter sido conduzido originalmente muito próximo ao início da liberalização comercial (ROSSI JR, FERREIRA; 1999).

De acordo com Almeida (2005) houve uma queda acentuada da participação da indústria no PIB. Em 1987, a indústria de transformação respondia por 32% do produto nacional bruto, mas em 1998 caiu drasticamente para 12%. A desindustrialização seria o resultado do aumento da concorrência interna e externa causada pela abertura comercial e pela sobrevalorização da taxa de câmbio real e taxa de juros de 1995 a 1998 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para combater a inflação.

Por outro lado, a taxa de emprego industrial na década de 1990 sofreu uma queda absoluta. A resposta da indústria para responder ao processo de abertura comercial envolveu a redução do número de trabalhadores na indústria. Como resultado, o nível de emprego neste setor diminuiu significativamente em aproximadamente 24% entre 1992 e 1999 (ALMEIDA, 2005).

Quanto ao crescimento da indústria, na década de 1990, sua taxa média de crescimento anual foi de 2,9%. A taxa média de crescimento anual da produção agrícola é de 6,3%. No geral, a taxa média de crescimento anual da indústria é de 3,4%, que é superior à taxa de crescimento da indústria de transformação. Isso prova que a importância desse setor econômico no PIB brasileiro diminuiu com a abertura comercial e financeira (ALMEIDA, 2005, p. 80).

Para Palma (2005), a ocorrência conjunta de perda de importância da indústria no PIB e aumento do déficit comercial da indústria é um sintoma evidente da doença holandesa, não sendo decorrente da descoberta de recursos naturais ou do desenvolvimento do setor de exportações de serviços, mas sim por causa das mudanças no regime de política econômica, que seria a liberalização comercial e financeira, somado as altas taxas de juros e câmbio.

Do mesmo modo argumentam, Oreiro e Marconi (2011) e Silva e Lourenço (2015) ao mostrarem que a doença holandesa não foi fruto do aumento das exportações de serviços ou da descoberta de recursos naturais, mas das mudanças que ocorreram na condução da política macroeconômica, em especial devido às aberturas financeira e comercial dos anos 90.

Bresser e Marconi (2008) também relataram a ocorrência da doença no Brasil. Eles acreditam que embora o grau de exposição à doença no Brasil seja relativamente pequeno se comparado a países que se especializam em uma ou várias commodities, as consequências da forma de desindustrialização gradual são preocupantes. O autor descreve alguns sintomas no Brasil, que indicam que o país sofre desta doença:

Há muitas formas de avaliar o processo de desindustrialização. Uma é comparar a participação, em cada setor, do valor agregado no valor total da produção industrial na fase 1996-02 com a participação no período em que a elevação dos preços internacionais das commodities implicou contínua apreciação da taxa de câmbio (2003-07). De acordo com a Pesquisa Industrial Anual do IBGE, houve uma redução nessa participação de 12,7% para os setores de manufaturados e uma elevação de 2,3% para os primários e derivados. A queda de participação é maior (14,4%) para os manufaturados de média-alta e alta tecnologia. Outra forma de avaliar a desindustrialização é examinar as exportações no período entre 1997 e 2008. A exportação de produtos primários nesse período cresceu mais (366%) que a de manufaturados (244%): 35% a mais para os primários. Uma terceira maneira: o quantum de importações de primários aumentou 26% entre 1997 e 2008, enquanto o de manufaturados, 154%. A diferença é brutal, confirmando a queda do valor adicionado exportado. E, finalmente, a desindustrialização aparece no plano dos investimentos. Provavelmente como consequência da estratégia de substituição de insumos nacionais por importados a que foram obrigadas as empresas, os investimentos na indústria evoluíram muito pouco. Enquanto no setor de commodities, no período 1997-08, os investimentos em termos reais, levantados pela PIA-IBGE, cresceram 277% (14,2% ao ano, 11% sem considerar a extração e o refino de petróleo), no setor de manufaturados os investimentos aumentaram muito menos, apenas 30% (2,7% ao ano). A desindustrialização do Brasil é, portanto, clara. A mudança desse cenário exige uma nova política de administração da taxa de câmbio. Os economistas convencionais, entretanto, ignorando a experiência mundial e brasileira, dizem ser impossível administrar a taxa de câmbio no longo prazo. Enquanto a sociedade brasileira não perceber o equívoco dessa posição antinacional, o governo não se sentirá com forças suficientes para adotar uma política mais decisiva de administração da taxa de câmbio e de neutralização da doença holandesa (BRESSER; MARCONI, 2008, p.3).

Ainda segundo Bresser e Marconi (2008), devido às vantagens comparativas na produção de diversas commodities, a economia brasileira tende a ser afetada pelo fenômeno da doença holandesa. Eles acreditam que a doença não foi compensada pela política econômica da época até o início dos anos 1990, o que desestimulou a importação de manufaturados por meio do incentivo à produção nacional. Com o fim dessa política, por causa da abertura comercial e financeira, o país suspendeu sua neutralização até então. Portanto, uma das evidências desse processo é a apreciação da taxa de câmbio provocada pelo aumento das exportações, em especial das exportações de commodities.

Marconi e Rocha (2011) concordam que a taxa de câmbio também será uma variável altamente correlacionada no modelo de explicação do processo. O câmbio de valorização tem um impacto negativo no desenvolvimento da indústria de transformação. Isso porque essa valorização faz com que o preço dos produtos importados caia. Por sua vez, essa queda de preços é mais significativa do que o declínio da indústria nacional. Como resultado, a competitividade do setor é prejudicada e o investimento no mercado interno é desestimulado, a produção industrial é afetada e toda a economia é afetada consequentemente.

Uma indústria que não investe envelhece, torna-se, em parte, obsoleta, não cresce, tem dificuldades enormes de assimilar progresso técnico no dia a dia. Enfim, perde produtividade, novas oportunidades e competitividade, passando a ser forte entrave ao desenvolvimento econômico do país (CANO, 2012, p. 834).

Portanto, as taxas de juros também têm um impacto importante nas atividades industriais (CANO, 2012). No longo prazo, ele tem a capacidade de estimular ou inibir investimentos nessa área. No curto prazo, afetará o custo do capital de giro (financiamento) e o custo de oportunidade do patrimônio líquido.

3. A política econômica e a desindustrialização no governo Lula

Para entender como as políticas macroeconômicas promoveram a desindustrialização do Brasil, é necessário entender os planos econômicos adotados por cada período de governo, que se concentram em políticas de estabilização, com foco em taxas de câmbio valorizadas e altas taxas de juros, prejudiciais à indústria. Para tanto, apresentaremos brevemente os planos econômicos adotadas por cada período de governo e seus efeitos na redução da participação da indústria no PIB.

As políticas macroeconômicas ortodoxas adotadas desde o início da década de 1990 continuaram sendo implementadas nos governos seguintes, o que teve um efeito positivo sobre a estabilidade da moeda nacional, mas promoveu o aprofundamento da desindustrialização (SANTOS, 2019). É importante ressaltar que apesar das diferenças, principalmente no que se refere às políticas de estabilização adotadas pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, de maneira geral, as características das políticas macroeconômicas adotadas pelo Brasil desde o início dos anos 1990 são similares.

Assim, Sawaya destaca que

O que marca a política econômica dos anos 90 é o amplo processo de liberalização que teve como princípio básico de sua formulação o Consenso de Washington[...]. Dentre esses princípios destacam-se a liberdade do fluxo comercial, com a diminuição ou extinção de barreiras alfandegárias, tarifas e das políticas de manipulação das taxas de câmbio; liberdade para entrada e saída de fluxos

financeiros; privatização das empresas estatais; e, mudança do papel do Estado, tradicionalmente com papel ativo desenvolvimentista – seja por políticas econômicas, seja como investidor direto – para um Estado regulador, como agente responsável apenas em criar e manter o ambiente necessário para atração do investimento direto estrangeiro – tido como o verdadeiro responsável pelo novo ciclo de crescimento que deveria ocorrer – sem interferir nesse movimento. (SAWAYA, 2006, p. 201)

Em 1 de janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva toma posse na Presidência da República. Com isso, esperava-se que o país se reindustrialize e que o governo adotasse uma política econômica de desenvolvimento. No entanto, de acordo com Paulani,

a partir do Plano Real, há um sentimento difuso de “emergência econômica”, no sentido de exceção, que acompanha a emergência do país como promissor mercado financeiro. Tudo se passa como se aos poucos estivesse sendo decretado um estado de exceção econômico que justifica qualquer barbaridade em nome da necessidade de salvar o país, ora do retorno da inflação, ora da perda de credibilidade, ora da perda do bonde da história. Mas será com o governo Lula e o neoliberalismo petista que virá a emergência definitiva do estado de emergência. É aí que ele será definitivamente decretado (PAULANI, 2006, p. 16).

Essa emergência econômica trata-se do enfraquecimento do estado, ocorrida após a globalização financeira na década de 1990 e as políticas do governo, quando o Brasil adotou políticas macroeconômicas ortodoxas. A política de recuperação das condições econômicas adotada por Lula ao assumir a Presidência da República agravou essa situação.

[...] o governo FHC terminou com um quadro de profunda instabilidade econômica: pressões cambiais e aceleração inflacionária. [...] a dívida pública atingiu patamares recordes, na faixa de 60% do PIB. [...]. As elevações das taxas de juros para combater as pressões inflacionárias ampliavam a incerteza em relação a sustentabilidade da dívida pública, o que pressionava a taxa de câmbio e gerava novas pressões inflacionárias (GREMAUD et al., 2014, p. 491).

Portanto, o presidente Lula posteriormente indicou ao Ministério da Fazenda, Antonio Palocci, e ao Banco Central, Henrique Meirelles, demonstrando ao mercado financeiro comprometimento com o tripé macroeconômico e, portanto, com a continuidade das políticas ortodoxas, visando manter a confiança do mercado (SANTOS, 2019).

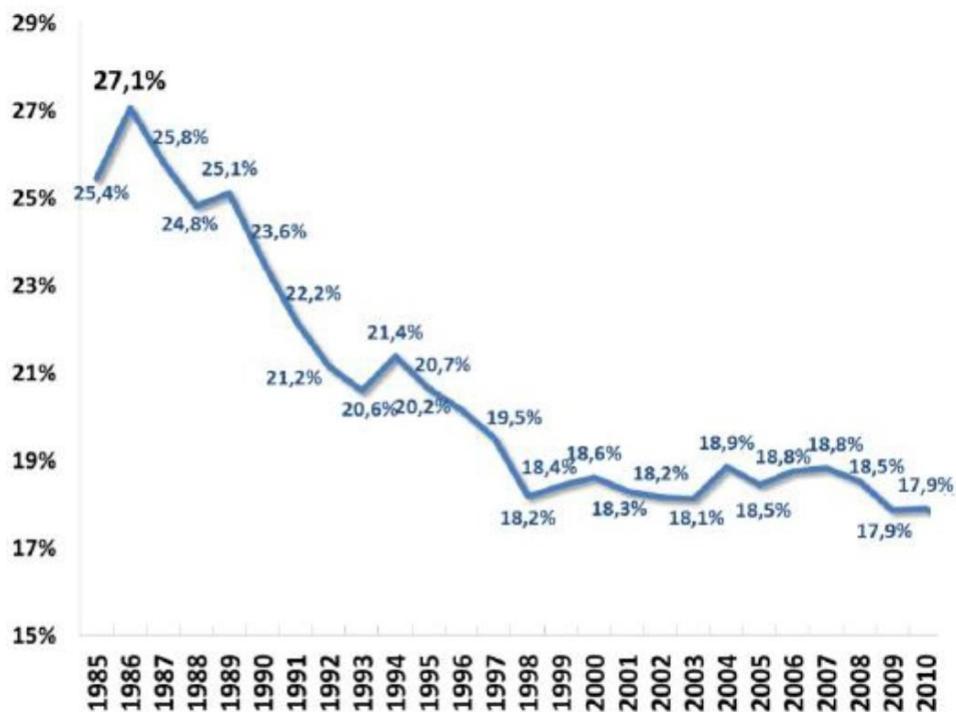
Em 2005, a situação comercial mudou, principalmente devido à melhoria da conjuntura econômica internacional, aumentos dos preços das commodities, depreciação cambial e reduções fiscais no setor exportador (GREMAUD et al., 2014). Vale ressaltar que o aumento dos preços das commodities foi um dos fatores mais importantes que levaram à desindustrialização do Brasil nesse período, causando a chamada doença holandesa no país.

No que se refere ao quadro fiscal, em comparação com o governo anterior, o primeiro governo Lula se mostra positivo, a meta de superavit primário foi atingida como também apresentou resultado ascendente. Em quatro anos, esse resultado ficou entre 4% e 5% do PIB

e, junto com a apreciação cambial, ajudou a reduzir a dívida líquida do setor público em relação ao PIB a partir de 2004 (GREMAUD et al., 2014, p. 493).

Em termos de indústria e, portanto, de crescimento econômico, devido às políticas fiscal e monetária adotadas em 2003, esse setor atingiu 13,2% do PIB, um pouco acima dos 13% do PIB de 2002. Ressalte-se que a recuperação em 2004 atingiu 13,6% do PIB, e a taxa de participação diminuiu desde então, atingindo cerca de 12% do PIB em 2010, ao mesmo tempo, o número de empregos na indústria de transformação diminuiu ligeiramente em 2003 em comparação com 2002, mas manteve a tendência de crescimento até 2007, um ano antes da crise mundial (SANTOS, 2019, p. 91).

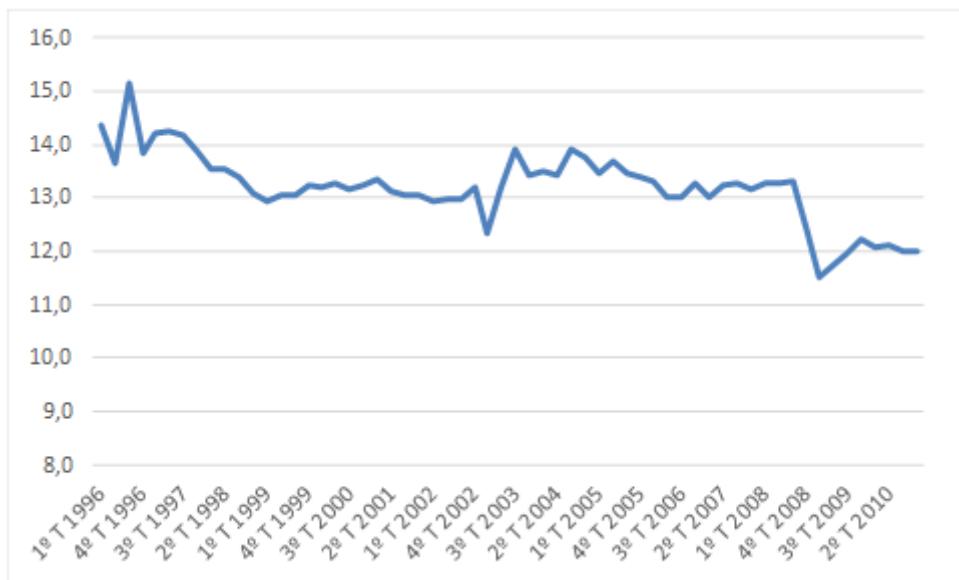
Figura 1: Evolução da participação da indústria de transformação no emprego formal brasileiro



Fonte: Santos, 2019, p. 72

Isso significa que, nesse período, a perda de participação da indústria no PIB desacelerou em relação aos anos anteriores, embora ainda se encontre em processo de desindustrialização.

Figura 2: Participação da indústria no PIB - %



Fonte: Santos, 2019, p. 92

Outros elementos importantes que devem ser considerados nos resultados da desindustrialização do primeiro mandato de Lula são o aumento da carga tributária e a retração do investimento público, que tem gerado uma série de impasses no setor de infraestrutura, como geração e transmissão de energia, problemas portuários, estradas inadequadas e instalações de saneamento básico insuficientes (GREMAUD et al., 2014).

Portanto, as políticas econômicas de cunho ortodoxo foram fortalecidas. Porém, após ser acusado de corrupção, o secretário da Fazenda, Antonio Palocci, renunciou em 2006 e foi sucedido por Guido Mantega, assim, iniciou-se uma mudança de orientação da política fiscal, de ortodoxa para heterodoxa. Em 2006, o primeiro mandato de Lula terminou com um PIB de 3,6% (MARQUES; ANDRADE, 2016, p. 76). Porém, como resultado das políticas macroeconômicas ortodoxas que marcaram o atual período de seu governo, como destacou Oreiro e Feijó, “o maior dinamismo relativo da indústria no biênio 2003-2004 não recuperou o peso da indústria na segunda metade dos anos 1990” (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 229), que em 2005 e 2006 caiu novamente.

É importante destacar que a política econômica do primeiro mandato de governo contribuiu para reduzir o índice de perdas de participação da indústria no PIB. A partir de 2006, mesmo com o crescimento da produção industrial e do crescimento econômico, a participação do setor primário de exportação também aumentou, resultando em uma redução relativa da participação industrial no PIB (SANTOS, 2019).

Com a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda, o rumo da política fiscal mudou no segundo mandato de Lula como presidente. Se as políticas econômicas adotadas no primeiro mandato foram de cunho ortodoxo, mesmo no final sendo um pouco amenizada, no segundo mandato foi adotada uma política econômica de caráter mais heterodoxa, principalmente a partir de 2007 com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e com as políticas sociais (SANTOS, 2019).

Após o colapso do banco de investimento americano Lehman Brothers, começou uma das maiores crises do capitalismo mundial desde o colapso da Bolsa de Valores de Nova York em 1929. Por ser uma crise do setor financeiro, ela atingiu os Estados Unidos e todas as economias avançadas, afetando todo o planeta. Segundo Marques e Andrade (2016), no Brasil, a economia nacional foi afetada diretamente por três maneiras, houve uma queda acentuada nos preços das commodities, uma queda na demanda externa e uma queda acentuada na entrada de capital estrangeiro.

Tendo em vista que o principal componente de alavancagem do PIB brasileiro eram as commodities, junto à queda da demanda externa por produtos domésticos fez com que se reduzisse o saldo da balança comercial, portanto, era esperado que o PIB brasileiro diminuísse. De fato, inicialmente, a crise internacional impactou negativamente o Brasil em 2009, fazendo com que houvesse contração do crédito, queda no ritmo da produção doméstica, aumento do desemprego e queda da demanda doméstica (MARQUES; ANDRADE, 2016).

No segundo mandato, em resposta à crise, foi adotada uma política anticíclica, principalmente para fortalecer a política de crescimento do investimento público no PAC. Essas políticas tiveram como características:

- a) estímulo ao crédito bancário; b) reestruturação bancária a fim de se precaver contra a insolvência de alguns bancos mais frágeis ou menores; c) estímulo à demanda através da renúncia fiscal e mudança no imposto de renda para pessoas físicas; e d) apoio aos desempregados, mediante ampliação do seguro desemprego. (MARQUES; ANDRADE, 2016, p. 77)

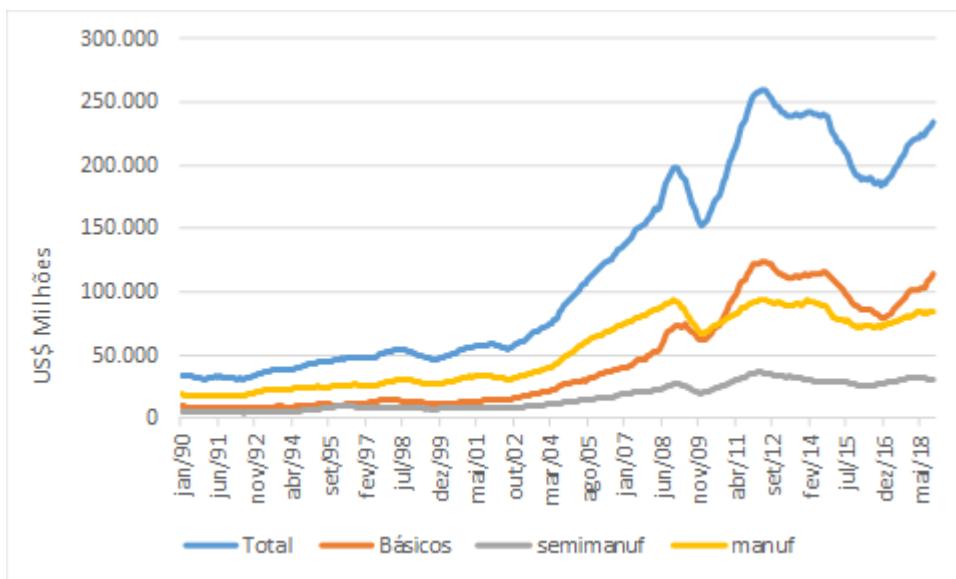
Ao mesmo tempo, Biancarelli (2010) nos mostrou que, no setor financeiro, foi adotada uma política em 2009, que determinava que o ingresso de capitais estrangeiros no país cobrasse uma alíquota de 2% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para ações e títulos de renda fixa. Segundo Biancarelli,

A iniciativa e também as reações a ela – muitas das quais claramente hostis a qualquer forma de intervenção estatal nas relações financeiras internacionais – trouxeram de volta à tona discussões e argumentos que envolvem a abertura

financeira. [...] a abertura financeira é uma das frentes mais importantes das reformas liberalizantes levadas a cabo pelo Brasil durante os anos 1990 e aprofundadas no ano 2000. Seus impactos influenciam diretamente não apenas as variáveis macroeconômicas fundamentais – como câmbio e juros –, mas também as possibilidades de funcionamento do sistema financeiro doméstico. (BICANCARELLI, 2010, p. 55)

No entanto, ao contrário do que se esperava, a adoção destas políticas não melhorou o estado da economia nacional, tendo o PIB caído 0,2%, o setor industrial caído 5,6% e o setor agrícola caído 3,1%. Devido à crise mundial, as exportações diminuíram 9,1%, a formação bruta de capital diminuiu 22,01% e sua contribuição foi negativa para o PIB, - 4,56%. Essa situação só não se agravou por causa da retomada da trajetória de alta dos preços das commodities, que fez com que houvesse uma recuperação da economia nacional no segundo semestre de 2009 (MARQUES; ANDRADE, 2016, p. 77).

Figura 3: Exportações por tipo de produto



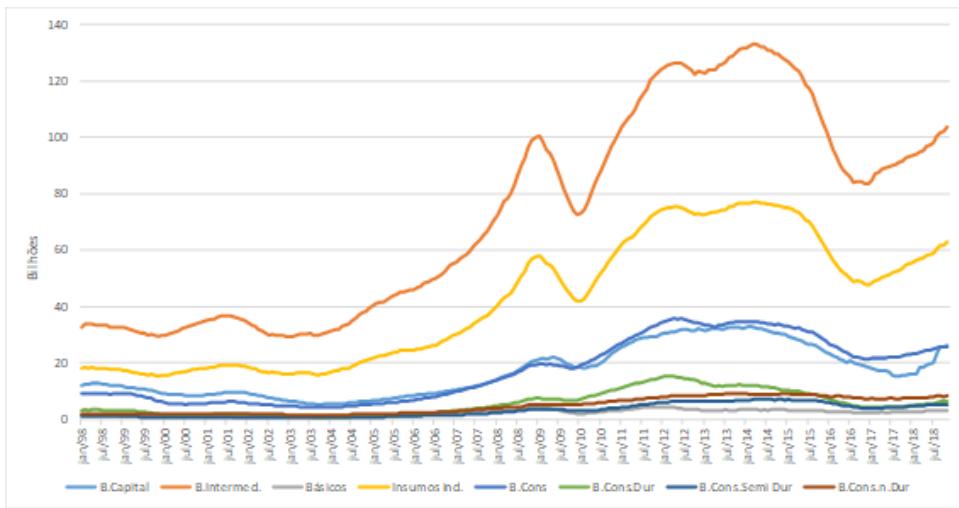
Fonte: Santos, 2019, p. 70

Outro fator que fez com que essa situação não se agravasse ainda mais foi devido à política de estímulo ao crescimento em 2009, principalmente as ações do PAC. Além disso, apesar do profundo impacto no sistema financeiro, a estimativa de recessão nos Estados Unidos não foi tão severa quanto o esperado, o que teve um papel positivo no fraco impacto da crise brasileira (MARQUES; ANDRADE, 2016). Portanto, devido à crise global, as exportações gerais diminuíram, principalmente de manufaturados, em 2009, mas se recuperaram desde 2010. Essa situação levou a uma queda da participação da indústria no PIB brasileiro. Desde o início do segundo mandato de Lula como Presidente da República, o bom andamento dessa redução levou à súbita perda na participação da indústria no PIB em 2009.

Segundo Morais e Saad-Filho (2011), a política macroeconômica do segundo mandato de Lula, de cunho novo-desenvolvimentistas, só alcançou resultados positivos ao final de seu mandato em 2010. No entanto, conforme Sawaya (2016) apontou, a economia brasileira cresceu 7,5% em 2010. Porém, no que diz respeito ao setor industrial, houve uma deterioração de sua participação no PIB, chegando a um patamar pouco superior a 10%.

Isso se deve ao fato de que a maior parte do crescimento econômico observado nesse período não foi transferido para a produção nacional, mas sim para as importações, principalmente as peças de reposição que aos poucos foram deixadas de ser produzidas pela industrial nacional.

Figura 4: Importações



Fonte: Santos, 2019, p. 71

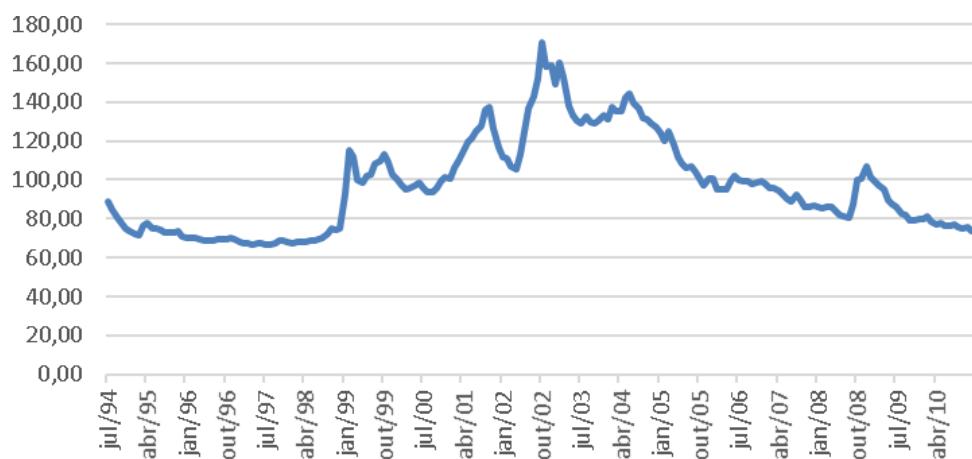
Devido a esta situação, a proporção do emprego formal na indústria, que parou de diminuir até 2007, voltou a cair em 2008 e 2009, representando 17,9% em 2010, o que mostra que a indústria como motor de criação de empregos enfraqueceu nesse período (SANTOS, 2019 p. 96). De acordo com Sawaya,

Sem mexer nas taxas de câmbio – objeto de controle da estrutura de poder – o crescimento não foi acompanhado de investimentos industriais. Ao contrário, a desindustrialização que se iniciara no início do pacto neoliberal de 1991 permanece. As indústrias se tornaram cada vez mais importadoras de partes, peças e componentes e, seus proprietários, simples comerciantes, agora rentistas aliados aos bancos e, sua apropriação de riqueza pública via juros da dívida interna. [...] [...] com o fim do boom de commodities, as quase duas décadas de taxa de câmbio valorizadas que promoveram a substituição de produção interna por importada começaram a cobrar seu preço em saldos negativos crescentes na balança comercial. O Brasil havia desestruturado sua indústria e tornado empresários produtivos em comerciantes, aplicando seus lucros nos mercados financeiros, administradores da dívida pública, recebendo juros elevados como prêmio do governo. As empresas fabricantes de produtos básicos como aço tornaram-se exportadoras de matérias-primas. No período Lula, o Brasil apostou suas fichas no boom de commodities.

Tornou-se primário-exportador de soja e minério de ferro. A queda nos preços internacionais expôs a fragilidade e impunha mudanças na estratégia se intentava, de alguma forma, continuar crescendo. (SAWAYA, 2016, p. 61)

De fato, a valorização da taxa de câmbio real foi implementada ao longo do período Lula. Essa política levou a um baixo crescimento das exportações de manufaturados, e a participação em produtos básicos superou esse crescimento em 2009. Além disso, percebesse que a indústria continuou a encolher na composição da produção nacional entre 2004 e 2006 e recuperou ligeiramente entre 2006 e 2009 devido ao crescimento econômico, e a partir de 2009 a participação da indústria no PIB caiu significativamente.

Figura 5: Taxa efetiva real de câmbio



Fonte: Santos, 2019, p. 67

De fato, durante seu segundo mandato, a direção política sofreu uma mudança fundamental em relação ao primeiro. Porém, a falta de atenção à indústria e a ilusão de que a prosperidade das commodities iria continuar, de um lado, e o processo de manutenção de juros elevados e apreciação cambial do outro, apesar do crescimento econômico, fez com que a indústria nacional não tenha respondido como esperado (SANTOS, 2019). Apesar de haver crescimento econômico, a indústria só conseguiu manter sua participação no PIB. Quando Henrique Meirelles estava na presidência do Banco Central, foi adotada uma política monetária ortodoxa na definição de taxas de câmbio e juros, por um lado benéfica ao setor financeiro da economia, por outro impedia a recuperação do setor industrial.

Portanto, no segundo mandato, há um descompasso entre o Ministério da Fazenda, responsável pela política fiscal (adotando uma política de cunho novo-desenvolvimentista), e o Banco Central do Brasil, responsável pela política monetária e cambial (adotando uma política monetária restritiva), mantendo a valorização da taxa de câmbio. Este descompasso entre as duas áreas da política macroeconômica levou à sua desorientação e, portanto, a capacidade de restaurar a indústria nacional como importante componente do PIB.

4. Conclusão

Como observado, a partir da exposição dos conceitos de desindustrialização, com base no debate atual e nos dados utilizados, constatou-se que a economia brasileira passa por um processo de desindustrialização. Neste, em razão da política econômica e da apreciação do câmbio, a indústria perde competitividade por consequência da ascensão dos setores intensivos em recursos naturais na pauta de exportação, no PIB e na geração de empregos.

No contexto referente às abordagens do processo de desindustrialização, observamos que existem dois conceitos mais comuns na literatura que definem o processo. Inicialmente, o conceito de desindustrialização foi elaborado por Rowthorn e Wells (1987) referindo-se a queda da participação da indústria no emprego total de uma economia, onde, com o aumento da produtividade manufatureira, a mão de obra acaba sendo deslocada para o setor de serviços, que acaba absorvendo uma parcela do mercado de trabalho. Assim como em Rowthorn e Ramaswamy (1997), a desindustrialização é uma consequência do processo natural do desenvolvimento econômico, sendo uma redução da participação do emprego industrial no emprego total em economias avançadas. Entretanto, Silva e Lourenço (2014) afirmam que esta definição não considera o lado da produção, de modo que a desindustrialização pode ocorrer mesmo que a produção industrial esteja crescendo. Desse modo, Tregenna (2009) argumenta que a definição de desindustrialização em termos de emprego é limitada, ampliando o conceito, a autora define a desindustrialização como uma redução da participação da indústria tanto no emprego quanto no produto interno bruto, ou seja, em vez de uma queda geral na participação do setor manufatureiro, a menor participação da indústria na economia está relacionada a uma diminuição da intensidade da mão de obra na produção.

Com a abordagem dos fenômenos acima citados, adentrou-se, então, ao estudo de como o processo desindustrialização tem seu início. Portanto, expomos as visões acerca da abertura comercial e financeira dos anos 1990, e como essas políticas desencadearam o processo de desindustrialização no Brasil, também observamos como as políticas econômicas adotadas no período se relacionam com a deterioração da indústria nacional. De fato, a busca da abertura econômica, surtiu efeito desastroso sobre o setor produtivo do país. A busca da estabilização monetária realizada com o remédio do câmbio e juros custou caro para a atividade econômica nacional.

Durante grande parte da década de 1990, o que se viu foi uma valorização das taxas de câmbio, e mais rapidamente em 1994. Percebe-se que o movimento de apreciação cambial foi

intenso e duradouro. Para Moreira e Correa (1997) a apreciação cambial traria consigo três consequências negativas:

“primeiro, ela geraria uma tendência ao excesso de endividamento externo e a déficits crescentes em conta corrente, estes últimos, gerado por um movimento de preços relativos contrários aos bens comerciáveis, colocando em risco a abertura comercial e o crescimento econômico; segundo, ele eleva substancialmente o custo social de reestruturação da economia; e terceiro, a apreciação pode ter impactos alocativos indesejáveis, com reflexo negativo sobre o bem-estar e o crescimento econômico, uma vez que poderia levar ao deslocamento de setores produtores de bens comerciáveis” (Moreira e Correa, 1997, p. 72).

A valorização cambial, durante o processo de abertura comercial trouxe impactos para a economia brasileira, abrindo um grande leque de discussões a respeito do processo de desindustrialização que a economia brasileira passou durante o processo de abertura. Como argumentou Palma (2005), os chamados países industrializados ou desenvolvidos teriam passado por esse processo de desindustrialização durante a década de 1970 e os países da América Latina passaram por esse processo de desindustrialização durante a década de 1990, o que coincide com o período de implantação de políticas neoliberais nos países da América Latina, como abertura comercial e financeira.

Por fim, analisamos se as políticas adotadas no governo Lula deram ou não, continuidade ao processo de desindustrialização brasileira, analisando a política econômica nos anos 2003 a 2010. No entanto, constata-se que mesmo o Estado tendo implantado algumas políticas industriais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), elas acabam não surtindo efeitos duradouros. Esses resultados podem ser atrelados a vários fatores inerentes à política econômica implantada no período.

Observamos que, as políticas econômicas ortodoxas adotadas desde o início da década de 1990 continuaram sendo implementadas nos governos seguintes. Durante o período Lula, houve uma valorização da taxa de câmbio real, o que levou a um crescimento lento das exportações de manufaturados, e a participação dos produtos básicos superou esse crescimento em 2009 (SANTOS, 2019). Além disso, observa-se que a composição da produção nacional da indústria continuou a encolher de 2004 a 2006, devido ao crescimento econômico, ela se recuperou ligeiramente de 2006 a 2009, desde então, a participação da indústria no PIB caiu significativamente.

Dessa forma, o processo de desindustrialização que se desencadeou no Brasil representa um sério obstáculo ao crescimento econômico do país, portanto, para reverter o quadro da indústria brasileira e ampliar a participação do País no comércio internacional, é importante que se aplique políticas econômicas, no intuito de diversificar as exportações

brasileiras, com inovações a fim de ampliar a competitividade, elevar a participação nacional nos mercados de tecnologias, aumentar a participação do valor de transformação industrial no valor bruto da produção, além de ampliar o valor agregado nacional.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Julio SG; FEIJÓ, Carmen A.; CARVALHO, Paulo GM. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil. **Estudos de Indústria e Política Industrial do IEDI**, 2005.
- AVERBUG, André. **Abertura e integração comercial brasileira na década de 90**. 1999.
- BIANCARELI, A. M. A abertura financeira no Brasil: um balanço crítico. **MARCOLINO, LC; CARNEIRO, R. Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Atitude**, 2010.
- BONELLI, Regis. Industrialização e desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil. In: **Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento**. 2005.
- BONELLI, Regis; PESSOA, Samuel; MATOS, Silvia. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, p. 45-80, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos avançados**, v. 26, n. 75, p. 7-28, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. **Valor Econômico**, v. 25, n. 11, 2009.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe, p. 831-851, 2012.
- CANO, Wilson. Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento. **Revista Faac**, v. 1, n. 2, p. 155-164, 2011.
- CASTRO, Antônio B.; SOUZA, Francisco EP. Dois episódios de valorização cambial. **Folha de S. Paulo**, v. 29, n. 03, 2006.
- CAVALIERI, S. H. **O processo de desindustrialização: uma avaliação sob a perspectiva da economia brasileira (1990-2010)**. 2012.
- CURADO, Marcelo. Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 609-640, 2013.
- DE AZEVEDO, André Filipe Z. et al. Abertura comercial brasileira e instabilidade da demanda de importações. **Nova Economia**, v. 8, n. 1, p. 37-63, 1998.
- FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**, p. 179-206, 2006.
- GREMAUD, Amaury. et al. 7.ed. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2014.
- MARCONI, Nelson; ROCHA, Marcos. **Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio**. Texto para discussão, 2011.
- MARQUES, Rosa Maria; ANDRADE, Patrick Rodrigues. Doze anos de governo PT: o preço da não escolha. In: **DOWBOR, L. & MOSANER, M. A crise brasileira; coletânea de contribuições dos professores da PUC/SP**. São Paulo: Contracorrente, 2016, p.73-92.

- MARQUETTI, Adalmir A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 32, n. 1, p. 103-124, 2002.
- MIRANDA, J. C. da R. **Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990**. Brasília: IPEA, 2001.
- MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.
- MORCEIRO, Paulo César. Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores. **Cultura Acadêmica**, 2012.
- MOREIRA, Mauricio Mesquita; CORREA, Paulo Guilherme. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 17, n. 2, 1997.
- OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.
- OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. Câmbio: adiar o ajuste pode sair caro. **Valor Econômico**, v. 13, n. 05, 2011.
- PALMA, José Gabriel. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In: **Conferência de industrialização, desindustrialização e desenvolvimento**. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2005.
- PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. **X Jornada de Economia Crítica**, v. 23, 2006.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil?. **Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**, v. 4, 2007.
- PRADO, Altevir Dias do. **Desindustrialização no Brasil: um debate dos anos 2000**. 2014.
- ROSSI JR, José Luiz; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial**. 1999.
- ROSSI, Caroline Gut et al. **Desindustrialização no Brasil: uma análise estrutural**. 2015.
- ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. Growth, trade, and deindustrialization. **IMF Staff papers**, v. 46, n. 1, p. 18-41, 1999.
- SANTOS, Rodolfo. Política econômica e desindustrialização no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no período 1985-2018. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 32, n. 1 (57), 2020.
- SAWAYA, R. O dia em que o PT imaginou que era amigo dos inimigos. **DOWBOR, L; MOSANER, M et al. A crise brasileira: coletânea de contribuições de professores da PUC/SP. São Paulo: Editora Contracorrente**, 2016.
- SAWAYA, Rubens R. **Subordinação consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil**. Annablume, 2006.

SILVA, José Alderir da; LOURENÇO, André Luís Cabral De. **Revisitando o conceito de desindustrialização e doença Holandesa: causas, debate e definições**. 2015.

TREGENNA, Fiona. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.