

## A DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: UM PROCESSO, VÁRIAS VERTENTES

## DEINDUSTRIALIZATION IN BRAZIL: A PROCESS, VARIOUS GROUPS

*Arthur Osvaldo Colombo*

 <http://lattes.cnpq.br/1191349622949044>

 <https://orcid.org/0000-0002-1128-9140>

Mestre em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

*Ednilson Silva Felipe*

 <http://lattes.cnpq.br/4003290201240274>

 <https://orcid.org/0000-0002-4147-2069>

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.

*Daniel Pereira Sampaio*

 <http://lattes.cnpq.br/7665386759198695>

 <https://orcid.org/0000-0002-6130-2753>

Doutor e Mestre pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Professor de Magistério Superior no Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES.

### Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar e analisar as teorias de uma variada gama de autores que se tornaram referência no estudo da desindustrialização, tendo como foco de pesquisa o Brasil. Para facilitar a análise, esses autores foram divididos em quatro vertentes: *i)* ortodoxa, *ii)* novo desenvolvimentista, *iii)* estruturalista e *iv)* industrialista. A contribuição deste trabalho além da desta divisão é a demonstração das possíveis causas do problema para cada grupo, no que se embasam suas conclusões, assim como suas respectivas recomendações para uma possível atenuação ou resolução do problema que aflige a indústria de transformação brasileira a décadas, não obstante um balanço crítico a respeito de cada vertente buscando contribuir com esta temática.

**Palavras-chave:** Desindustrialização. Indústria de Transformação. Economia Brasileira.

### Abstract

This article aims to present and analyze the theories of a wide range of Brazilian authors who has been became a reference in the studying of Brazilian deindustrialization. These authors were divided into four groups: *i)* orthodox, *ii)* new developmentalist, *iii)* structuralist, and *iv)* industrialist. The contribution of this work beyond this division is to present the possible causes of the deindustrialization for each group is answer how these groups produce their conclusions, as well as their respective recommendations for a possible mitigation of the problem that has afflicted the Brazilian manufacturing industry for decades, despite a critical assessment of each group who has been seeking to contribute to this theme.

**Keywords:** Deindustrialization. Manufacturing Industry. Brazilian economy

## **Introdução**

No debate sobre a desindustrialização faz-se necessário lembrar que os autores se embasam em distintas teorias do crescimento ou do desenvolvimento econômico. Um dos grupos encontrados é formado por autores que incorporam pressupostos neoclássicos<sup>1</sup>, que não fazem distinção entre os setores da economia, ou seja, agricultura, serviços ou a indústria têm a mesma contribuição para o desenvolvimento de uma nação, por isso não é setor-específico. Portanto, a lógica envolvida é que o livre comércio entre nações automaticamente regularia as transações entre as nações e os setores se desenvolveriam de maneira natural. Possíveis contribuições diferentes entre os setores seriam fruto do acaso e, nesta visão, os setores não têm pesos especiais ou tampouco geram vantagens comparativas.

Porém, existe um segundo grupo de autores, embasados principalmente nas premissas de Kaldor e Schumpeter, que atribuem um peso especial ao setor da indústria, afirmando que este setor possui vantagens comparativas em relação aos demais. Referenciando-se nisso, a indústria deveria funcionar como o motor de crescimento de longo prazo de um determinado país, justamente por apresentar retornos crescentes de escala, integração vertical para trás e para frente em cadeias produtivas, recepção e difusão de novas técnicas de produção e maior valor agregado visando exportações. O estudo do processo de desindustrialização apresenta relativa importância, porque dependendo do estágio de desenvolvimento em que um país se encontra, este processo pode ser extremamente danoso, principalmente para o crescimento no longo prazo (OREIRO, 2012; CANO, 2014).

No Brasil, o tema da desindustrialização só foi ganhar notoriedade nos anos 2000, porém na literatura internacional o assunto já era trabalhado desde a década de 1960. Existem várias definições que expressam o conceito de desindustrialização na bibliografia estrangeira; os primeiros a surgirem foram em relação ao produto e ao emprego, de maneira que desindustrialização seria a diminuição da participação da indústria de transformação no PIB ao longo dos anos, ou seja, a porcentagem do PIB advindo da indústria de transformação é decrescente ao longo do tempo. Outro conceito já mencionado faz referência ao emprego. Nesta concepção, desindustrialização é a diminuição da participação da indústria de transformação no emprego total ao longo dos anos, isto é, a porcentagem do emprego originado na indústria de transformação é decrescente ao longo do tempo (ROWTHORN e RAMASWAMY, 1999).

O ponto chave a ser verificado é em qual estágio de desenvolvimento se inicia este processo em uma determinada nação, porque é natural que em uma economia dita como

---

<sup>1</sup> Estes pressupostos são aqueles encontrados no modelo de crescimento de Solow.

“madura”, o nível de renda *per capita* já tenha atingido um patamar considerado alto, dado isso, seria normal com o tempo, a elasticidade renda da demanda por produtos industrializados diminuir e, como consequência, uma queda da demanda por produtos industriais. Outro fator, que não exclui o primeiro, é em relação ao emprego industrial: é possível que em determinado país a produtividade no setor industrial já se encontre em um nível elevado, seja ela devido a ganhos de escala, seja ela devido a produtividade alta por trabalhador ou avanço tecnológico, o que traria como consequência a migração da força de trabalho da indústria, para outros setores (especialmente serviços), ou seja, neste estágio, o emprego originado na indústria de transformação se reduz, então a desindustrialização vista dessa forma é encarada como um processo “positivo” (ROWTHORN e WELLS, 1987; ROWTHORN e RAMASWAMY, 1999).

Porém, o processo pode ocorrer de maneira distinta; é perceptível que em algumas nações, o processo tenha tido início em um período no qual a renda *per capita* se encontra em um nível aquém do encontrado em economias denominadas desenvolvidas, assim como o nível de emprego, que se encontra distante da situação de pleno emprego. Nesta situação é plausível intuir que o processo está ocorrendo de maneira precoce, sendo adjetivado de “negativo” (RICUPERO, 2005). Segundo as evoluções das variáveis participação da indústria de manufatura no PIB e a participação da indústria de manufatura no emprego total no Brasil são encontrados sinais desindustrialização a partir de meados dos anos de 1980. Em 1985, por volta de 22% do PIB tinha origem na indústria de transformação, já em 2016 este valor não chegava aos 12%. A outra variável não apresenta evolução distinta: em 1985 quase 26% do emprego total encontrava-se na indústria de transformação, já em 2016 mal chegava aos 16%, ou seja, ambos os indicadores apresentaram a significativa queda de 10 p.p., apesar disso, não é possível elaborar nenhuma conclusão levando em consideração apenas estes dois conceitos (FIESP, 2017).

No decorrer deste artigo, serão apresentadas diversas vertentes, que buscam explicar o porquê da ocorrência deste processo, assim como possíveis soluções, levando em conta que no caso brasileiro, a hipótese preliminar é de que o processo está ocorrendo da segunda maneira descrita anteriormente, ou seja, negativa (precoce).

### **A vertente Ortodoxa: A análise embasada no modelo de Solow**

A primeira vertente a ser analisada é aquela que conta com autores ortodoxos. Esta linha de pensamento tem esta classificação justamente porque leva em consideração o modelo de crescimento de Solow. Partindo deste modelo, a indústria não apresenta as vantagens (já citadas anteriormente) em relação aos outros setores, portanto não seria um “problema grave” a

indústria deixar de ser “motor de crescimento” de um determinado país (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Os principais integrantes da vertente ortodoxa são: Regis Bonelli, Edmar Bacha, Monica De Bolle, e Samuel Pessoa<sup>2</sup>. O trabalho que inaugura o pensamento desta vertente e um dos primeiros que trata sobre a questão da desindustrialização no Brasil é o de Bonelli (2005), no qual o autor faz uso de um indicador tradicional com relação ao emprego<sup>3</sup>, para investigar se o Brasil passava de fato por um processo de desindustrialização. Ao final do trabalho, o autor conclui que o processo só ocorreu de fato nos anos de 1990<sup>4</sup> e os motivos foram muito mais ligados a fatores externos do que internos, ressaltando que durante a década de 1990 a abertura comercial foi algo positivo, forçando o aumento da produtividade da indústria:

Desnecessário lembrar também o papel jogado por uma taxa de câmbio relativamente valorizada entre 1995 e 1998, que acirrou ainda mais a competição e forçou as empresas a competir [...] o aumento da competição interna e externa causado pela abertura comercial e financeira; a privatização em determinados segmentos industriais; e a introdução de novas técnicas de gerência da produção, modernização de práticas gerenciais, etc., que contribuiu para uma maior racionalização no uso da mão de obra e ganhos de produtividade. É preciso também lembrar o papel jogado por uma taxa de câmbio relativamente valorizada entre 1995 e 1998, que acirrou ainda mais a competição. (BONELLI, 2005, p. 15-23).

Segundo esta análise, embora o câmbio sobrevalorizado e principalmente a abertura comercial tenham prejudicado, no curto prazo, a indústria nacional, elas seriam pontos benéficos no longo prazo, estimulando a indústria nacional a evoluir. A partir desta interpretação, esses pontos, em especial a abertura comercial, estimularam a indústria nacional para um novo patamar de competição, adquirindo ganhos de produtividade, justamente porque até os anos de 1980, a competição era restrita, dado, segundo o autor supracitado, ao exacerbado protecionismo que vigorava até então.

Bonelli (2005) ainda ataca a questão da informalidade, enfatizando que isto limitava a produtividade industrial e argumentou que uma possível maneira para atenuação deste problema seria flexibilização das leis trabalhistas, o que diminuiria os custos de produção e estimularia o aumento do emprego na indústria assim como da produção.

Bonelli, Pessoa e Matos (2013) analisam o processo de desindustrialização de maneiras distintas. Ao analisar através de indicadores tradicionais, concluíram que o país passa por desindustrialização principalmente a partir de meados dos anos 1970, sendo que a base de dados utilizada compreende o período entre 1974 e 2011. Outra maneira também utilizada para investigar o processo foi através de testes econométricos em que os autores comparam o Brasil

---

<sup>2</sup> Outros autores que também contribuíram para esta vertente como Pérsio Arida e Silvia Matos.

<sup>3</sup> Participação do emprego da indústria de transforma no emprego total.

<sup>4</sup> A indústria deve apresentar seu crescimento em baixo nível durante vários anos para se configurar um processo sistemático

com outros países: a amostra utilizada contava com 170 países e a conclusão obtida foi de que existe uma tendência mundial para que a indústria tivesse perda de participação no PIB. Não obstante, o Brasil apresentava-se com “doença soviética” entre as décadas de 1970 e 1980, ou seja, a indústria tinha um peso muito acima do nível médio das outras nações e a partir dos anos 1990 e teria convergido para um “padrão normal” de grau de industrialização. Portanto, na visão dos autores, existe uma tendência estrutural de longo prazo para a diminuição da participação da indústria de transformação no PIB dos países, e o Brasil estaria inserido dentro desta tendência. Assim, fica implícito de que na análise dos autores, a desindustrialização vivida pela economia brasileira não seria um processo “completamente danoso”, mas sim algo normal, dado uma comparação com outras nações (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013).

Essa vertente também apresenta propostas para atenuar o processo de desindustrialização no Brasil, que seria retomando a competitividade da indústria em um cenário global. Contudo, é necessário ressaltar que as propostas aqui possuem relativa distinção das que serão apresentadas pelas demais vertentes. Uma nova rodada de abertura comercial é vista como algo benéfico para a indústria, pois segundo esta concepção, aumentar o grau de abertura da economia brasileira proporcionaria uma maior competitividade o que por consequência traria ganhos de competitividade.

O papel estatal também se alteraria, pois, ao contrário do Estado promover algum tipo de política industrial, ele deveria ser o “menor possível”, e sua função se limitaria a apresentar as contas fiscais saneadas e um baixo nível de inflação. Isso, por consequência, traria um impacto positivo nas expectativas dos agentes, gerando novos investimentos ao setor industrial, além da simplificação no sistema tributário que também é vista como necessária para os integrantes desta vertente, ou seja, o baixo crescimento da produtividade no Brasil deve-se as ineficiências alocativas geradas a partir da proteção tarifária à indústria nacional (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013; ARIDA, 2018).

Ao analisar esta vertente, alguns pontos podem ser questionados. Ao elaborar os trabalhos sobre o processo de desindustrialização vivido pelo Brasil, boa parte dos autores desta vertente enfatizam que o processo estaria limitado a alguns períodos como a década de 1990 e durante a crise de 2008, colocando como principais causadores os fatores externos. A partir disso, uma das recomendações atuais para que o processo seja atenuado é uma nova rodada de abertura comercial. Se levar em consideração que um dos pontos do tempo onde o processo ocorreu com mais intensidade foi na década de 1990, década na qual o Brasil passou por uma forte abertura comercial e financeira; consideramos esta medida relativamente ambígua. Uma possível nova rodada de abertura comercial em um cenário que, por exemplo, o país se encontre

com os fatores sistêmicos (taxa de câmbio, juros, spreads bancários entre outros) desajustados para a indústria nacional poderia agravar ainda mais o processo de desindustrialização.

Outro ponto colocado dentro desta vertente se dá em relação às leis trabalhistas, onde essas em demasia aumentariam os custos de produção e seriam um entrave para a produção. Tal medida seria de pouca eficácia caso todas as demais variáveis continuassem a ir na contramão dos requisitos do setor industrial, dificilmente o empresariado aumentaria o número de trabalhadores contratados se o cenário for indesejável e a lucratividade esperada seja baixa, nestas condições essa medida que envolve as leis trabalhistas surtiria pouco efeito.

A constatação através de modelos econométricos de que existe uma “tendência mundial” para a diminuição da indústria manufatureira como proporção do PIB, é estatisticamente forte, porém, deixa a margem um conceito qualitativo relevante, principalmente quando se compara uma nação a outra, o de *path dependence*. O Brasil por exemplo, teve o seu processo de industrialização em um período do tempo e em condições diferentes de outras nações, portanto é um grande equívoco compará-lo às nações em condições e estágios de desenvolvimento distintos. O ideal seria observar em qual estágio se encontra cada nação separadamente. Portanto, seria necessário para esta vertente a incorporação da análise histórica, justamente para que as especificidades do país sejam contempladas, para que possíveis propostas equivocadas não sejam feitas.

### **A vertente novo desenvolvimentista: O conceito de doença holandesa**

O novo desenvolvimentismo tem início através das concepções trazidas por Bresser Pereira (2006; 2007; 2009), esta teoria pretende ser uma espécie de “guia” trazendo um possível direcionamento da economia através de uma série de reformas institucionais e orientação para variáveis macroeconômicas. Essas orientações se apresentam como ideais para que um país emergente, como o Brasil, trilhe uma trajetória de crescimento buscando atingir um nível de desenvolvimento e renda *per capita* semelhante ao das nações que hoje são consideradas desenvolvidas, considerando o médio e longo prazo. Como base central, esta teoria tem como referência um modelo de crescimento do tipo *export-led*<sup>5</sup>, no qual o principal motor da economia seriam as exportações, particularmente a de manufaturados, auxiliando como consequência a adoção de progresso tecnológico.

A taxa de câmbio é a principal variável para o sucesso deste modelo e, sendo assim, o governo deve mantê-lo em um nível que torne a indústria competitiva no cenário internacional.

---

<sup>5</sup> A direção do crescimento tem como via principal as exportações, neste caso em especial de manufaturas.

Uma taxa real de câmbio competitiva deve ser mantida no médio e longo prazo desvalorizada para incentivar a indústria de transformação. Além disso, o governo deve apresentar suas contas saneadas de maneira intertemporal, apresentando no longo prazo um déficit fiscal zero. Assim, em momentos em que a economia se encontra em crise, o governo pode (e deve) atuar de maneira ativa através do gasto público para impulsionar a retomada do crescimento e diminuir a amplitude do ciclo econômico. Já em momentos de crescimento, obter superávits, de um modo que no longo prazo a condição de déficit fiscal zero seja satisfeita. Com isto, é criada uma situação na qual é possível para o Estado investir de maneira sustentável no longo prazo.

O salário é outra variável que não apresenta relativa importância. A política salarial necessita ser orientada de maneira que os salários sejam corrigidos pela inflação acrescido da produtividade do trabalho e, isto proporcionaria (junto com a política fiscal citada anteriormente) de um ambiente macroeconômico marcado pela estabilidade de preços e proporcionaria a distribuição funcional da renda no longo prazo, sobrando espaço para o Estado permitir o Banco Central praticar uma política monetária de juros baixos estimulando o crescimento de maneira contundente e no longo prazo.

Satisfeitas todas as condições anteriormente citadas, o Estado proporcionaria um ambiente favorável para as empresas, fomentando de maneira sustentável o investimento privado, auxiliado de um investimento público em infraestrutura. A partir disso, é possível notar que o crescimento estimulado através de déficit público, protecionismo e o antigo modelo cepalino de substituição de importações<sup>6</sup> não seriam de grande serventia ou até mesmo equivocados para incentivar a indústria de modo geral. Segundo esta vertente, como ressalta Oreiro:

[...] dessa forma o modelo de desenvolvimento que esses países adotaram na fase inicial do seu processo de industrialização, o qual era baseado na substituição de importações se esgotou no início da década de 1970...o novo desenvolvimentismo não é protecionista. Como a fase de indústria infante foi superada, as empresas dos países de renda média devem ser competitivas em todos os setores industriais aos que se dedicarem, devendo inclusive ser competitivas o suficiente para exportar (OREIRO 2016, p.149)

Portanto, esta estratégia, na qual se baseia o novo desenvolvimentismo, acaba tornando técnicas protecionistas desnecessárias. Os principais pontos podem ser resumidos em dois grandes eixos como conclui Oreiro:

O primeiro...a adoção de regime cambial que garanta um câmbio competitivo..., a existência de infraestrutura adequada para as necessidades das empresas, principalmente para a exportação...incentivos para a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e qualificação da mão de obra... O

---

<sup>6</sup> A tática utilizada em um período passado de substituição de importações seria alterada por uma “promoção as exportações”.

segundo aumento da poupança do setor público...aumento (significativo) dos investimentos público em infraestrutura, aumento dos gastos em educação primária e secundária, juntamente com aumento dos gastos na formação técnica industrial e serviços... aumento do financiamento público para investimento de adoção de novas tecnologias por parte das empresas (OREIRO, 2016, p.150).

Todos os principais integrantes da vertente novo desenvolvimentista (Bresser Pereira, José Oreiro e Nelson Marconi) enfatizam que o Brasil passa por um processo de desindustrialização e a principal causa para o processo é a chamada “doença holandesa”. Este fenômeno foi debatido, nos de 1960 na Holanda, onde uma imensa reserva de gás natural foi descoberta e o país preferiu a exportação deste produto, de baixo valor agregado, devido a sua facilidade de produção em relação aos produtos manufaturados. Como consequência, o país apresentou uma significativa apreciação cambial e a indústria manufatureira foi seriamente ameaçada (BRESSER-PEREIRA, OREIRO e MARCONI, 2014).

Os integrantes da vertente novo desenvolvimentista adaptaram o acontecimento holandês para o Brasil, afirmando que a doença holandesa é definida como uma falha de mercado, que atinge praticamente todas as nações que estão em fase de desenvolvimento. Nas palavras dos autores:

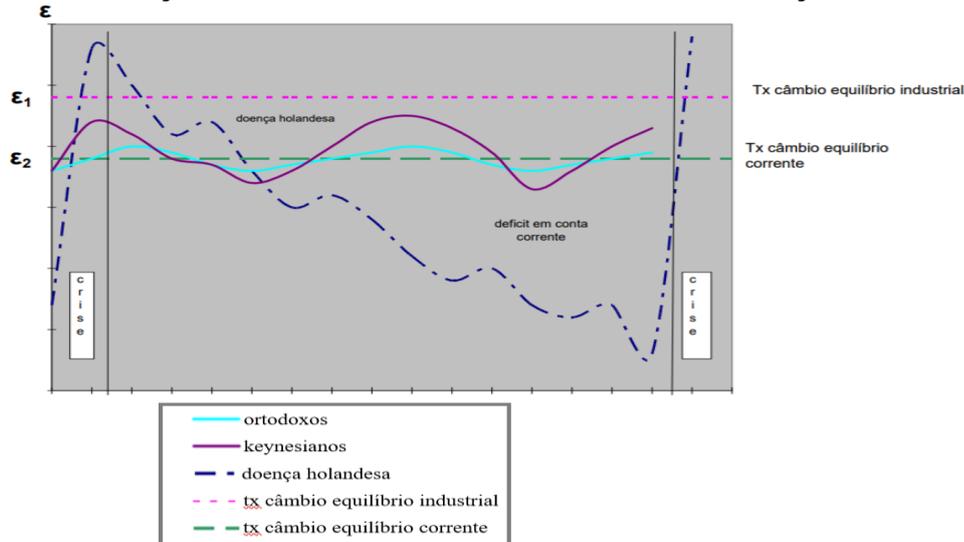
A doença holandesa é a crônica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo. É um fenômeno estrutural que cria obstáculos a industrialização ou, se tiver sido neutralizada e o país se industrializou, mas, depois, deixou de sê-lo, provoca desindustrialização (BRESSER-PEREIRA, OREIRO e MARCONI, 2014, não p.).

Portanto, em um possível cenário onde existe uma queda da participação da indústria de transformação no PIB, ao mesmo tempo em que a balança comercial de *commodities* passa a ser cada vez mais superavitária e, como contraponto, a de produtos manufaturados passa a ser cada vez mais deficitária, é um sinal claro, segundo os defensores desta vertente, de que a desindustrialização ocorre devido a existência de doença holandesa (OREIRO E FEIJÓ, 2010)<sup>7</sup>.

Observando o Gráfico 1, a seguir, é possível notar como se comporta a taxa de câmbio ao longo do tempo em um país que sofre com esta falha de mercado:

---

<sup>7</sup> Os autores observam os dados para o Brasil concluindo justamente a ocorrência deste cenário durante o período compreendido entre 1992-2007

**Gráfico 1: Evolução da Taxa de Câmbio em um País com Doença Holandesa**

No eixo das abcissas está representada a variável tempo, enquanto no eixo das ordenadas está representada a taxa real de câmbio. Segundo a análise de Bresser Pereira (2010), a teoria ortodoxa afirma que se o governo não intervir no câmbio e o deixar flutuar de maneira livre, ao longo do tempo a taxa de câmbio vai permanecer próximo a um valor que equilibre as transações correntes de um país, apresentando como resultado zero. Esta concepção está representada pela linha azul-claro no Gráfico 1 acima. A concepção keynesiana adere a hipótese de que existe forte incerteza nos mercados, e devido a isso o câmbio apresenta comportamento volátil, e nada garante que no longo prazo este atinja, em média, um valor que equilibre as transações correntes, concepção essa representada pela linha roxa no Gráfico 1 acima. Na visão do autor, uma economia que sofre de doença holandesa, a situação é diferente das duas descritas anteriormente, se o câmbio não sofrer nenhuma coerção por parte do governo, este tem tendência a se apreciar no longo prazo, e sofrerá de fortes depreciações em períodos de crise, devido à fuga de capitais.

Nesta concepção, representada pela linha azul-escuro no Gráfico 1, o que dita o ritmo da evolução do câmbio são as crises no balanço de pagamentos. É possível constatar que um país que sofre de doença holandesa apresenta a seguinte trajetória: em períodos em que os preços de commodities apresentam alta, o país cresce via exportações, e alcança estabilidade nos preços (baixa inflação), devido à grande entrada de divisas, o que promove valorização cambial. O problema é quando o movimento oposto ocorre: o preço das commodities arrefece e traz consigo uma situação de estagnação, ou seja, baixo crescimento e inflação persistente.

Justamente para evitar esta volatilidade no crescimento ao longo do tempo e para que o processo de desindustrialização vivido pelo Brasil cesse, esta vertente recomenda que o governo

atue com uma política cambial de maneira que o patamar desta variável proporcione competitividade para a indústria neutralizando a doença holandesa<sup>8</sup>.

Além da manipulação do câmbio visando neutralizar a doença holandesa, é observada outra recomendação: a criação de um imposto que onere a exportação de commodities causadora da doença holandesa, com objeto de corrigir a falha de mercado. Este imposto teria como objetivo o auxílio no controle do câmbio (já que estes produtos são competitivos mesmo com um câmbio mais apreciado) e, no longo prazo, incentivar a produção de manufaturas em detrimento de produtos com menor valor agregado (BRESSER-PEREIRA, 2016). Portanto, a taxa de câmbio apresenta papel central nesta concepção.

Dois graves problemas são sanados através desta taxa: a neutralização da doença holandesa e a diminuição da entrada excessiva de capitais, via conta capital e financeira, que são necessários para financiar os insistentes déficits em conta corrente apresentados pelo Brasil ao longo dos anos. Segundo a vertente novo desenvolvimentista, o persistente déficit em transações correntes não é prejudicial para o país, justamente porque o Banco Central se vê obrigado a financiá-los mantendo uma alta taxa de juros para estimular a entrada de divisas que ocorre via conta capital e financeira.

Ao manter a taxa de câmbio em um nível que proporcione competitividade ao setor industrial, elimina-se o problema de déficit em conta corrente possibilitando a diminuição da taxa juros o que é fundamental segundo a concepção desta vertente. Portanto, é notório que para esta vertente, dentre todas as variáveis, a taxa de câmbio mantida sobreapreciada é a principal causa para o processo de desindustrialização, justamente porque desta maneira a doença holandesa causa todos os seus sintomas negativos, tornando sua neutralização essencial.

Oreiro (2018) embora se posicione a favor da abertura comercial, critica o argumento da vertente ortodoxa, mencionando que o real motivo para a perda de competitividade da indústria brasileira é outro:

A baixa competitividade da indústria brasileira é resultado da sobrevalorização cambial decorrente da doença holandesa. Nesse contexto, a indústria brasileira não consegue competir nos mercados internacionais, apresentando assim um baixo coeficiente de exportação. Além disso, a sobrevalorização cambial torna impossível a indústria brasileira competir no próprio mercado doméstico se não for amparada por um elevado nível de proteção comercial. Dessa forma, a proteção comercial e o viés pró-mercado interno da indústria nacional são ambos resultados dos efeitos da doença holandesa sobre a taxa de câmbio. (OREIRO, 2018, não p.)

Como podemos perceber, ambas as vertentes defendem a ideia de uma indústria buscando como estratégia uma melhor inserção no mercado externo, porém, as maneiras de

---

<sup>8</sup> Segundo Marconi (2018), a taxa nominal de câmbio que neutraliza a doença holandesa, se encontra entre 3,80 e 4 reais.

como se alcançar este objetivo são distintas, enquanto o novo desenvolvimentismo ressalta a importância de um câmbio competitivo para a indústria nacional, a vertente ortodoxa parece mais preocupada com o nível de abertura comercial.

Nassif (2018)<sup>9</sup> tenta diferenciar dois conceitos que são muito confundidos neste debate. O autor confronta a diferença entre nível de abertura comercial e nível de proteção comercial. O nível de proteção comercial está diretamente ligado a proporção das tarifas sobre os produtos importados, ou seja, se um país tiver suas tarifas aplicadas a produtos importados em um patamar acima da média que é praticada em outros países considera-se então uma economia fechada. Já o nível de abertura comercial está ligado a indicadores como participação das exportações e das importações de bens e serviços em relação ao PIB, ou seja, se esses indicadores apresentarem um patamar mais baixo do que em outras nações a nação tem um baixo nível de abertura comercial sendo assim uma nação “fechada”. Baseado nestes indicadores<sup>10</sup> o autor conclui que o Brasil, de fato, não é um país muito protegido como fica claro no trecho a seguir:

Entretanto, não se pode afirmar que o Brasil é extremamente protegido, uma vez que a tarifa média incidente sobre os produtos importados é inferior à da Índia, um país em desenvolvimento similar, e à da Coreia do Sul, um país desenvolvido. E o desvio-padrão, relativamente baixo, só é superior ao da China, indicando reduzida dispersão das demais linhas tarifárias em relação à tarifa média aplicada. (NASSIF, 2018, não p.)

Entretanto esse autor aponta que o Brasil ainda é uma nação muito fechada, e sugere uma nova rodada de abertura comercial de maneira unilateral. Deste modo, a partir de uma nova rodada de abertura ocorreria uma espécie de choque competitividade entre a indústria nacional e a internacional impulsionando o crescimento da produtividade agregada do setor, que se encontra estagnada há duas décadas.

Contudo, atenta para o fato de que poucos dentro da vertente ortodoxa (citada anteriormente) admitem, aumentar o grau de abertura comercial com um câmbio valorizado é no mínimo ineficiente:

É preciso ressaltar, porém, que tanto programas de liberalização comercial como políticas industriais voltadas para acelerar o desenvolvimento econômico só são eficazes se, e somente se, a moeda brasileira não estiver sobrevalorizada em relação a uma cesta de moedas de parceiros relevantes. Como mostra a experiência internacional, liberalização comercial e política industrial eficientes dependem de que a taxa de câmbio real seja mantida ligeiramente subvalorizada e em níveis estáveis. (NASSIF, 2018, n. paginado).

---

<sup>9</sup> Nassif (2018), neste ponto referente abertura comercial, se aproxima da recomendação novo desenvolvimentista, porém em outro trabalho também contribui para a vertente industrialista que será apresentada no decorrer deste capítulo, devido a isso será citado em ambas as vertentes, o mesmo vale para Carmém Feijó.

<sup>10</sup> Para observar na íntegra o valor dos indicadores analisados pelo autor ver Nassif (2018).

Analisando os principais pontos colocados em evidência pela vertente novo desenvolvimentista, é perceptível que esta concepção se apresenta com uma predominância de aspectos macroeconômicos, ou seja, o grande esforço ocorre na direção de traçar um plano para o governo ajustar as variáveis macroeconômicas, objetivando que a indústria tenha suas carências contempladas no médio e longo prazo. Com atenção especial ao câmbio, variável essa que se demonstra diretamente ligada tanto com a lucratividade do setor industrial, quanto para neutralização da falha de mercado denominada aqui como doença holandesa.

Embora aborde questões chave no processo de desindustrialização vivido pelo Brasil, esta vertente carece de posicionamento em relação às variáveis microeconômicas. A indústria brasileira como um todo é marcada por uma forte heterogeneidade ao longo das cadeias produtivas. A partir disso as mais diversas especificidades podem ser constatadas em uma análise setorial, considerando suas especificidades. Um câmbio desvalorizado contemplando a condição de equilíbrio industrial, parece ser uma benesse para a indústria quando a ótica gira em torno deste setor de maneira generalizada, porém quando observa-se a indústria brasileira nos últimos anos é possível notar que diversos setores, especialmente os mais intensivos em tecnologia de ponta, são fortemente dependentes de insumos importados. Portanto, pelo menos no curto prazo, uma desvalorização cambial real tenderia a elevar os custos de produção.

Além disso, como ficou claro na exposição desta concepção anteriormente, esta teoria se posiciona contrária às medidas protecionistas, como observa Oreiro (2016): “a fase de indústria infante já passou” (OREIRO, 2016, p.149). Historicamente, os diversos planos visando a industrialização do país obtiveram relativo êxito em consolidar um parque industrial no país, porém, desde a segunda metade da década de 1980, a indústria nacional encontrou diversas dificuldades para integrar os novos setores insurgentes a partir da terceira revolução industrial. A partir disso, considerando a experiência histórica e os exemplos de industrialização exitosa do período recente, seria possível refletir sobre medidas de cunho protecionista que contemplassem os setores tecnologicamente mais avançados, justamente porque diversas dessas cadeias produtivas podem ser consideradas na fase de “indústria infante”. A vista disso, um certo grau de protecionismo visando o amadurecimento destes setores seria prudente, caso contrário as importações apresentam a tendência de dominar estes setores.

Por fim, esta teoria trata a questão da inovação de maneira relativamente marginal, de modo que o assunto até chega ser abordado e dito como importante, porém não é observado um trato refinado como ocorre com as variáveis macroeconômicas. O nível de competitividade da indústria está diretamente ligado com a capacidade de inovação das unidades industriais, tanto nos moldes de produção, quanto nos modelos de negócio segundo a teoria neoschumperiana.

Portanto, é um tema que requer maior atenção, principalmente dentro do processo de desindustrialização vivido pelo Brasil, onde justamente a baixa capacidade de inovar se mostra como uma das possíveis causas do processo (BELLUZZO, 2014).

### **A vertente estruturalista: A análise através da abordagem histórico-estrutural**

Nesta seção serão apresentadas as ideias da vertente classificada como estruturalista. Ela conta principalmente<sup>11</sup> com pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), por isso, podendo se referir a ela como vertente da “escola de campinas”, podemos citar como os principais integrantes dessa escola Wilson Cano, Luiz Gonzaga Belluzzo e Ricardo Carneiro.

O método utilizado por esses autores consiste em explicar o processo de desindustrialização vivido pelo Brasil através de uma recuperação histórica. Ou seja: o fato de o país estar inserido no grupo de países subdesenvolvidos tem relevância na análise, sendo que o subdesenvolvimento não se apresenta apenas como um estágio de evolução, mas sim como processo histórico, devido a relação forçada<sup>12</sup> imposta pelo capitalismo (FURTADO, 2000).

Alguns fatos históricos principalmente a partir dos anos de 1980 tiveram grande contribuição para o início e continuidade do processo de desindustrialização no Brasil. O primeiro grande fato é a crise da dívida externa no início dos anos de 1980. Boa parte dos empréstimos feitos pelo regime militar para implementação do segundo PND foram obtidos através de taxa de juros flutuante e prazos relativamente curtos. Em 1979 ocorreu o chamado “choque Volker” o que mudaria exponencialmente a amortização e rolagem da dívida.

Paul Volcker presidente do Banco Central Norte Americano, ordenou uma abrupta elevação nas taxas de juros, saindo da média 12,88%, para 20,18% ao ano. Esse feito provocou alterações até mesmo na Libor londrina que teve um salto de 12,27% para 18,03% ao ano, com isso a dívida externa brasileira aumentou de maneira substancial, o que somado ao segundo choque do petróleo, provocou um período marcado pela hiperinflação e ajuste externo. Nesta situação se apresentava inviável qualquer tipo de política industrial, o que marcou o início do processo de desindustrialização vivido pelo Brasil.

Já nos anos de 1990 tivemos implementação das políticas de cunho “neoliberal”. O período ficou marcado por políticas macroeconômicas de juros elevados, câmbio

---

<sup>11</sup> Além dos pesquisadores da UNICAMP, Rubens Ricúpero também faz parte desta vertente, o autor contribuiu muito para o debate da desindustrialização coordenando um amplo estudo realizado pela UNCTAD em 2003 enquanto era secretário geral da instituição.

<sup>12</sup> Relação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

demasiadamente valorizado e restrições fiscais juntamente com abertura comercial e financeira que foram feitas sem qualquer tipo de controle, como bem observa Carneiro:

O quadro de fraco desempenho da indústria brasileira, após os anos 1990, encontra explicação no perfil de política econômica liberal posto em prática no país após essa década. No bojo dessa política uma variável crucial à qual se atribuiu um papel associado essencialmente à estabilização de preços foi a taxa de câmbio. Do uso recorrente da taxa de câmbio como instrumento de estabilização, e dos ciclos de liquidez internacional, decorreu um perfil de flutuação cíclica acentuado da taxa de câmbio real bem como episódios recorrentes de forte apreciação (CARNEIRO, 2008, p.32).

Este emaranhado de ações “anti-industriais” diminuíram o dinamismo da indústria nacional e contribuiu de forma enfática para o processo de desindustrialização precoce, porque, além de por si só tais medidas prejudicarem fortemente a indústria brasileira, ocorreram em um ponto do tempo em que as nações asiáticas se colocavam como novas competidoras de produtos manufaturados no cenário internacional (CARNEIRO, 2008).

Portanto, segundo esta vertente, o processo de desindustrialização tem que ser encarado como o processo nocivo e que prejudica o crescimento econômico no longo prazo. Cano (2012) também aponta todos os fatores já citados anteriormente como a causa do processo de desindustrialização, porém acrescenta outro fato histórico que acirrou o processo: a crise mundial de 2008. Segundo o autor, devido ao processo de desindustrialização, o Brasil acabou ingressando de maneira passiva nas cadeias globais de valor, participando com a produção e exportação principalmente de commodities.

Devido a competição acirrada com o mercado externo após a rápida abertura comercial várias unidades industriais, principalmente produtoras de peças e insumos perderam espaço sendo substituídas por concorrentes estrangeiras. Isso por sua vez acabou gerando o processo de “quebra elos” nas cadeias produtivas, agravando a dependência do setor externo, ou seja, a indústria nacional passou a depender cada vez mais de importações para a produção ser possível. Este processo traz como consequência, uma menor capacidade de agregar valor por parte da indústria de manufatura brasileira. Embora o processo de quebra de elos não represente necessariamente o encerramento de atividades em unidades industriais ele apresenta caráter nocivo para o desenvolvimento econômico.

Para alterar este cadafalso que caminha a indústria brasileira devido ao processo de desindustrialização seria necessário, primeiramente, o rompimento com este modelo que vigora desde o início dos anos 2000 proporcionando juros mais baixos, câmbio competitivo para a indústria e retomada de políticas de cunho protecionista. Para isso recomenda-se que o Brasil deveria abandonar a Organização Mundial de Comercio (OMC), justamente porque esta

instituição restringe as possibilidades de o Estado praticar políticas que auxiliem em uma possível forte retomada da indústria nacional como argumenta Cano:

As restrições impostas sobre o câmbio, juro, crédito e finança pública impedem ou causam fortes restrições de fato ao manejo da política macroeconômica de desenvolvimento que efetivamente atenda os interesses desses países. É uma verdadeira “camisa de força” que restringe muito o manejo da política econômica nacional. E é com essa herança perversa que entramos no século XXI. Conseguimos nos livrar da ALCA em 2005, mas já havíamos entregue nossa política comercial, quando em 1994 aceitamos o jogo da OMC. A ALCA nos obrigou a muito trabalho político e diplomático, dadas as dificuldades em dizer não aos EUA. Mas essa proposta, tinha apenas a fachada de “livre comércio”, pois continha cláusulas comprometedoras com várias questões delicadas: comércio de serviços e eletrônico; compras governamentais; acordo de investimentos e de propriedade intelectual. (CANO, 2014, p.13)

Um exemplo que corrobora com a conclusão de Cano acima a respeito da OMC é que esta mesma instituição classificou como ilegal algumas medidas adotadas recentemente pelo governo brasileiro. Segundo a instituição, ao menos 7 programas praticados durante o Governo Dilma e início do governo Temer estariam em descompasso com as regras do comércio internacional. As reclamações vieram dos países da União Europeia e Japão que se queixaram das altas taxas de importação que acabavam favorecendo os produtos nacionais. Vantagens como isenções fiscais também estavam sendo praticadas e foram, na conclusão da OMC, classificados como “subsídios ilegais”. O possível encerramento desses programas afetaria diretamente setores de densidade tecnológica elevada como informática e automobilístico, assim como outros voltados à exportação (ALVARENGA, 2017).

Assim, ao analisar a vertente novo desenvolvimentista e a estruturalista até este ponto, é possível observar uma divergência teórica entre ambas. Para os novos desenvolvimentistas, como já foi ressaltado anteriormente, práticas protecionistas não seriam mais necessárias, na qual uma das principais práticas para combater o processo de desindustrialização seria a “promoção de exportações”. Já para a vertente estruturalista, práticas protecionistas são fundamentais para o desenvolvimento da indústria nacional e têm papel de grande importância para cessar o processo de desindustrialização.

Os indicadores que denotam o processo de desindustrialização no Brasil não são um consenso entre os pesquisadores. Para Belluzzo (2014), o processo de desindustrialização ocorre pela perda da capacidade por parte das indústrias nacionais de promover o *catching up*, ou seja, a tecnologia utilizada pelas unidades industriais brasileiras se torna obsoleta quando comparada a tecnologia empregada na produção em nações desenvolvidas resultando no que o autor chama de *gap tecnológico*. Carneiro também faz uma observação sobre este processo:

Como é sabido, durante o assim denominado período da substituição de importações, o crescimento se fez acompanhar de uma significativa diversificação da estrutura

produtiva, notadamente na indústria, num movimento de catching up com os países desenvolvidos. Nos anos que compreendem o processo de globalização, este processo é revertido, ou seja, os segmentos mais dinâmicos da indústria brasileira não coincidem, em boa medida, com aqueles dos países desenvolvidos, e com o dos emergentes de melhor performance. (CARNEIRO, 2008, p.4)

Como observam os autores, até meados dos anos de 1980, utilizando do processo de substituição de importações o país teve relativo êxito ao tentar incorporar os setores de maior tecnologia, porém no período posterior ocorreu justamente o contrário, ou seja, de *catching up* acabou se transformando em *falling behind*.

Este “distanciamento tecnológico” citado anteriormente pode ser caracterizado como outro formato da desindustrialização, ou seja, o aumento do *gap tecnológico* também causa desindustrialização, porém, assim como a quebra de elos também caracteriza um processo relativo (SAMPAIO, 2015).

Portanto a vertente estruturalista se apresenta como uma vertente que (guardadas as devidas proporções) consegue analisar as especificidades do processo de desindustrialização brasileiro, justamente por levar em consideração que o Brasil está inserido no sistema capitalista como uma nação subdesenvolvida e, a partir disso, elabora uma recuperação histórica para analisar as complicações singulares do país que levaram ao processo de desindustrialização.

Apesar disso, dentre um dos pontos colocados como causa do processo de desindustrialização, como aumento do *gap tecnológico*, fica notória a ausência de indicadores que sirvam ao menos como *proxy* para mensurar esta especificidade do processo, porque um fator é indicar que o Brasil se encontra atrasado do ponto de vista tecnológico e das técnicas de produção em relação a nações mais desenvolvidas. O desafio seria demonstrar indicadores que sirvam para, de alguma forma, medir este distanciamento, sendo justamente neste segundo ponto que esta concepção não trata de maneira aprofundada.

### **A Vertente Industrialista: A interface entre indústria e inovação**

A quarta vertente a ser analisada neste artigo é a industrialista. Esta vertente coloca em evidência a importância de acompanhar os novos moldes de produção, com o objetivo de aumentar a produtividade da indústria de transformação, isto é, as unidades industriais necessitam estar “a par”, se possível, de todas as novas técnicas de produção que surgirem, justamente para não perder em produtividade. A preocupação desta vertente gira em torno de uma indústria competitiva em nível global, para isto, a inovação se apresenta como um dos fatores centrais, porém não o único.

Para esta vertente, o processo de desindustrialização no Brasil ocorre devido a incapacidade da indústria brasileira, principalmente após os anos 1980, de acompanhar as

inovações e os avanços produtivos que as indústrias tiveram no plano global e por causa disso vem ficando para trás. Pode-se colocar como principais integrantes desta vertente David Kupfer, João Ferraz e Luciano Coutinho, não obstante, podemos citar os autores como Mariano Laplane, Fernando Sarti, Célio Kiratuka, e Clélio Diniz Carmém Feijó e André Nassif que contribuíram amplamente para o debate da desindustrialização e se enquadram nesta vertente.

Este atraso, no qual se encontra a indústria de transformação brasileira desde a década de 1980, ocorre devido a fatores macroeconômicos, como o câmbio sobrevalorizado, que por sua vez estimula a importação de insumos acarretando em um menor adensamento das cadeias produtivas, a hiperinflação, que estava presente até a criação do Plano Real e políticas industriais de baixa efetividade. Além disso, é necessário enfatizar que a concorrência internacional em um patamar mais agudo, principalmente levando em consideração a China contribui para o processo (KUPFER, 2009).

Dado este ambiente, a indústria nacional acaba buscando como alternativa o corte de despesas reduzindo o valor adicionado produzido nas fronteiras nacionais, que por sua vez, deixam os investimentos em tecnologia em segundo plano. Como consequência transformações qualitativas nos produtos ocorrem cada vez em menor grau e frequência. A partir disso, a indústria nacional vem perdendo espaço no cenário mundial, pois a indústria predominante no Brasil ainda é a intensiva em trabalho, muito distante das tecnologicamente mais avançadas no cenário global (KUPFER, 2016).

Portanto, é preocupante o fato de que em termos estruturais a indústria brasileira acaba se tornando atrasada, assim como retrata Kupfer no trecho abaixo:

O problema é maior ainda porque está havendo transformações pesadas do papel da tecnologia e da inovação e também das formas de organização internacional da produção na competição global. Estamos em um mundo em rápido movimento e o Brasil parece não conseguir acompanhar. O resultado é inevitável: a defasagem tecnológica da economia está aumentando. Estamos acumulando um baita problema... É mais amplo do que exclusivamente essa dimensão macroeconômica. É algo num plano estrutural, na tecnologia num sentido amplo ligada aos produtos que circulam na economia, aos processos que elaboram esses produtos, à organização produtiva por trás desse sistema industrial e assim sucessivamente. (KUPFER, 2015, não p.)

Este atraso na estrutura não ocorre única e exclusivamente por causa de inequívocos fatores sistêmicos, mas também pela inexistência de um projeto de longo prazo da econômica brasileira que desde o início dos anos 2000 se tornou uma economia predominantemente preocupada com interesses focados no curto prazo:

O Brasil não tem um projeto de desenvolvimento não porque não o considere importante, ou porque não o considere factível ou qualquer razão diretamente ligada a essa necessidade. Nós não temos um projeto por causa da ausência de coesão política

na sociedade brasileira. Nós não conseguimos construir esse projeto porque estamos permanentemente atropelados por interesses de prazos muito curtos, imediatistas... É como se a ausência de um projeto levasse o Brasil a acumular um atraso e, a partir de um certo nível de atraso, surgisse enfim um projeto, mas que se resume simplesmente a voltar ao nível anterior. Não é sustentável nem é algo que esteja relacionado com as nossas forças produtivas nem com a nossa capacidade de transformação. (KUPFER, 2015, não p.)

De outro modo, o autor supracitado argumentou que é necessária uma combinação de fatores que contemplando desde variáveis macroeconômicas até projetos que passam por decisões políticas para que ocorra uma modernização nos moldes de produção da indústria nacional. Do contrário, a tendência é que ocorra um acúmulo de atrasos e, partir disso, as ações se darão apenas no sentido de “correr atrás do tempo perdido”. Apenas para exemplificar o ambiente de atraso no qual se encontra a indústria brasileira, em 2015 a idade média dos bens de capital brasileiros se apresentava em torno de 17 anos, enquanto nos países desenvolvidos a média girava em torno de 4 a 7 e ainda menos na indústria chinesa. (KUPFER, 2015).

Ferraz (2014) argumenta na mesma linha de raciocínio, enfatizando que boa parte dos bens de consumo duráveis acabam sendo obtidos via importação do mercado chinês, pode ser atribuído, em parte, como fruto de fatores sistêmicos, porém atenta ao fato das unidades industriais também terem sua parcela de “culpa”:

A capacidade competitiva da indústria brasileira foi comprometida dentro das próprias empresas", com baixos níveis de produtividade decorrentes, entre outros fatores, da idade média elevada dos bens de capital e do baixo volume de investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação. Tudo isso deixou a indústria brasileira muito limitada. (FERRAZ, 2014, não p.)

Outro ponto importante destacado é a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); ele tem, historicamente, grande importância no desenvolvimento da indústria de transformação, porém, a sua atuação isolada não é suficiente para frear um processo tão complexo como a desindustrialização, mesmo assim seu esforço é imprescindível; em 2007 cerca de 8% da formação bruta de capital fixo tinha origem nos desembolsos do BNDES, já em 2013 chegava ao patamar de 25% (MITERHOF, FERRAZ, MARQUES, 2015).

Coutinho (2018) coloca em destaque a importância do setor de bens de capital, desde o seu poder de gerar renda e emprego através do multiplicador, até a grande importância na formação de *clusters* geradas entre a proximidade e interação dos produtores deste bem. A partir desta proximidade as inovações tendem a aparecer com mais facilidade, aumentando os ganhos de produtividade. Justamente este setor que tem papel estratégico para a indústria de transformação de qualquer país vem sofrendo duras perdas com o processo de desindustrialização vivido nas últimas décadas. Em 1995, o consumo de máquinas e

equipamentos era de 79% obtida em território nacional; em 2017 já se encontra em 48%, configurando uma incapacidade do setor nacional de atender a demanda. Outro fator importante com relação a bens de capital são incentivos fiscais praticados por parte do Estado facilitando a importação deste item. Superficialmente, pode parecer uma iniciativa benéfica, porém aumentar o incentivo para a importação de maquinário e equipamentos, ao invés de estimular a produção nacional no médio e longo prazo podem agravar o processo de desindustrialização relativa por quebra elos citados anteriormente na vertente estruturalista.

Durante o período da industrialização no Brasil, especialmente entre as décadas de 1950 e 1980, o desenvolvimento econômico e industrialização eram vistos como “objetivo” e “método”, como bem observa Laplane (2006). Porém, após os anos de 1980, perdeu-se esta ideia, optando-se por outro que predominava as benesses da soberania dos mercados, via especialização em recursos naturais baseado nas vantagens comparativas em recursos naturais. O abandono do modelo de industrialização causou o enfraquecimento da indústria no Brasil, desde então a economia não conseguiu realizar uma trajetória expansiva em longo prazo puxada pelo crescimento e diversificação do setor manufatureiro, ensejando a discussão a respeito da desindustrialização, no qual o autor cita o trabalho elaborado por Palma (2005), baseando-se nele para suas proposições a respeito do tema.

Chama a atenção a relação de causalidade entre autores da vertente ortodoxa e da industrialista; a ideia de autores da vertente ortodoxa é de que a indústria brasileira arrefeceu porque o PIB no geral também sofreu forte queda nos últimos anos. Laplane (2006) propõe que a causalidade seja invertida justamente quando compara o Brasil com outras nações que tiveram seu crescimento baseado na indústria de transformação no mesmo período em questão e tiveram excelente desempenho. Nas palavras do próprio autor:

[...]o contrário poderia também ser verdadeiro. Em outras palavras, a fraca performance da economia brasileira pode ser, pelo menos em parte, consequência do baixo crescimento da indústria. Ao longo dos últimos quinze anos os países concorrentes do Brasil aumentaram sua competitividade industrial e fortaleceram suas economias por meio da exploração de economias de escala, da constituição de empresas industriais de porte global, da aliança com empresas multinacionais, da conquista de fatias de mercado importantes nas economias desenvolvidas e do fortalecimento da capacidade de inovação (LAPLANE, 2006, p.12).

Portando, é perceptível a ênfase do autor em demonstrar a grande perda de uma dita “janela de oportunidades” por parte do Brasil, em abandonar o desenvolvimento voltado para a indústria. O autor coloca em perspectiva que as políticas macroeconômicas nos pós 1980 contribuíram para o fraco desempenho da indústria brasileira, porém, ressalta que a os fatores microeconômicos também tiveram sua “parcela de culpa”. No geral é possível notar que as unidades industriais atuaram de maneira “defensiva”, priorizando a manutenção de suas

respectivas margens de lucro e investimento de baixo risco, diminuindo os investimentos em formação bruta de capital e em pesquisa e desenvolvimento, pois ambos possuem grau de maturação mais elevado. Segundo esta vertente esses fatores impedem um desenvolvimento mais arrojado do setor industrial e limita o surgimento de novas técnicas que proporcionam ganhos de produtividade. Para reversão deste quadro, o autor propõe uma articulação público-privada, de maneira que o setor público teria o papel de posicionar as variáveis macroeconômicas em um patamar que possibilitasse um certo nível de lucratividade para a indústria. Isso seria possível através de um câmbio desvalorizado e uma menor taxa de juros. Além disso, uma política industrial que auxiliasse as unidades industriais a buscar novas técnicas de produção, ou seja, entraria aqui o papel da iniciativa privada, que teria como incentivo renovar de tempos em tempos por exemplo, seus bens de capital, justamente para que a produção não se torne obsoleta comparada com os concorrentes em um cenário global. Em resumo, as unidades industriais buscariam atuar de maneira não defensiva, porque, do contrário, os esforços por parte do Estado seriam neutralizados; a parceria público-privada para obter êxito demanda esforços de ambos os lados.

Sarti e Harituka (2011) retomam a discussão a respeito da desindustrialização elaborada até então, porém, entendem que mais importante do que constatar de fato se o processo existe ou não e sua causa real, é traçar um novo plano para o futuro da indústria nacional a despeito das décadas de estagnação vividas no pós década de 1980; o objetivo é que a indústria retome um papel importante no desenvolvimento econômico do país.

Os autores elaboram uma extensa lista de recomendações para que o Brasil coloque em prática um novo processo de revitalização da indústria. Os pontos passam tanto pelo curto quanto pelo longo prazo. No curto prazo a alavanca deve vir da demanda doméstica (consumo e investimento), justamente para manter em alta a competitividade dos setores mais maduros, ou seja, um conjunto que conta com uma demanda dinâmica e uma oferta competitiva é a referência para a entrada um ciclo virtuoso de crescimento (SARTI E HARITUKA, 2011).

Já no que se refere ao médio e longo prazo:

[...]o desafio da política de desenvolvimento industrial será promover mudanças estruturais: a) ampliação da capacidade de produção, de inovação, de diferenciação e de agregação de valor; b) modernização e ampliação da infraestrutura; c) reestruturação patrimonial e consolidação de empresas líderes e de grupos econômicos para a ampliação da escala empresarial; d) maior integração dos sistemas de produção, distribuição e comercialização; e) ampliação e melhoria das funções corporativas das filiais de empresas estrangeiras no âmbito da cadeia global de valor; f) maior inserção exportadora em setores de maior conteúdo tecnológico e maior agregação de valor; e g) ampliação do grau de internacionalização produtiva das empresas nacionais. Assim, nos médio e longo prazos a estrutura produtiva deverá reduzir a dependência do mercado doméstico e reforçar seu potencial de crescimento

e de acumulação com um intenso processo de internacionalização comercial e produtiva (SARTI e HARITUKA, 2011, p. 30).

Portanto, é notório que os autores traçam uma estratégia ampla que envolve tanto o curto quanto o longo prazo, em que tanto o mercado interno quanto o mercado externo tem sua parcela de importância (a articulação entre eles é fundamental), para promover o que eles chamam de ciclo virtuoso de crescimento, onde o mercado interno se encontra aquecido e as dependências do mercado externo para a produção sejam diminuídas, na tentativa recolocar o Brasil em uma posição de protagonista nas cadeias globais de valor<sup>13</sup>.

Diniz (2017), se dispõe a analisar o processo de desindustrialização vivido pelo Brasil. Sua análise perpassa por fatores internos e externos. O autor observou que em um primeiro momento<sup>14</sup> houve um esforço por parte do Estado em aquecer a demanda interna, via políticas que aumentaram significativamente empregos, salários e crédito para o consumo, o que por sua vez estimulou o consumo de manufaturados, porém, a indústria nacional não respondeu na mesma magnitude e o resultado disso foi um aumento na importação de bens manufaturados, tornando a balança comercial destes produtos deficitária. O motivo dessa fraca resposta do lado da oferta, mesmo frente a um grande incentivo da demanda, pode ser explicado por algumas características históricas que marcam a indústria manufatureira brasileira como: formação bruta de capital fixo insuficiente, mão de obra pouca qualificada e irrisória capacidade e aptidão na busca em promover inovações.

Além disso, é necessário lembrar da infraestrutura precária existente no país e a existência de uma carga tributária regressiva na qual afeta cumulativamente a produtividade e a competitividade da indústria brasileira (DINIZ, 2017; SARTI; HARITUKA, 2017).

Em um segundo momento, principalmente pós 2010, existiu um claro esforço de política industrial por parte do Estado brasileiro. Contudo, os efeitos gerados parecem ser minimizados ou até mesmo neutralizados devido as políticas macroeconômicas se apresentarem em um patamar restritivo, ou seja, existindo um paradoxo entre elas, como observa Diniz:

É paradoxal a situação brasileira. Por um lado, a política macroeconômica provocava esses resultados. Por outro, o país implementou vários programas e medidas de apoio à modernização industrial. Entre essas, cabe destaque a Lei de Informática, Brasil Maior, Inova-Auto, Inova-Empresa, Lei do Bem, além de crédito subsidiado e desoneração fiscal. A título de exemplo, em 2015 para um total de 8,3 bilhões de reais em incentivos, a Lei de Informática participou com 5,7 bilhões de reais e a Lei do Bem com 1,9 bilhões (DINIZ, 2017, p. 22)

---

<sup>13</sup> Para maiores detalhes sobre como a desindustrialização afeta a inserção brasileira, nas cadeias globais de valor, ver Diniz, 2017.

<sup>14</sup> Principalmente a partir de 2003.

O autor observou um cenário externo com competitividade acirrada principalmente pelos países asiáticos com especialização cada vez mais aguda em manufaturados. Para a superação desta situação de atraso da indústria brasileira se faz necessário:

Uma proposta de tal natureza exige a definição de um plano nacional de desenvolvimento, compatibilizando e coordenando as dimensões macro (especialmente câmbio, juros e tributos) e setorial, e as diferentes instituições e órgãos de governo:

a) Adequação e estabilização das políticas cambial e de comércio exterior; b) Ajuste da política monetária; c) Envolvimento do sistema empresarial; d) Estímulo e condicionante ao capital estrangeiro para internalizar o esforço de P&D; e) Arrojado programa de ciência, tecnologia e inovação; f) Avanço da educação básica e profissionalizante; g) Expansão e modernização da infraestrutura; h) Reforma do sistema tributário; i) Redução dos entraves burocráticos e melhoria da gestão (DINIZ, 2017, p. 24).

O autor deixa claro em seu trabalho que a política industrial tem um papel crucial para a retomada da indústria nacional a um novo patamar competitivo, no qual seus principais objetivos devem ser em relação a ciência, tecnologia e inovação, sendo que seu êxito depende de uma articulação envolvendo um aparato institucional, coordenando iniciativas públicas e privadas, de maneira que todas as políticas ao alcance do Estado busquem o mesmo objetivo.

Coutinho em um trabalho elaborado pelo IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) (2017) descreveu que métodos que foram eficientes outrora como protecionismo e substituição de importações não são mais adequados, ou seja, se tornaram obsoletos.

Embora exista um atraso por parte da indústria brasileira, é possível afirmar que não é necessário imaginar o fim da indústria nacional, mas deve ser lembrado que indústrias pujantes concorrentes no cenário internacional não irão esperar de bom grado a recuperação da indústria brasileira, deste modo, se nada for feito para recuperar o “tempo perdido” teremos uma situação de “pena de morte súbita” (IEDI, 2017).

Abaixo segue o Quadro 1 explicativo, que faz uma síntese de todas as vertentes apresentadas neste artigo, demonstrando quais são os respectivos pontos mais importantes para cada uma delas. É necessário lembrar que em um ou mais pontos elas podem de certa maneira convergir para uma mesma direção, porém, como já foi demonstrado anteriormente, cada uma delas tem pelo menos uma característica exclusiva e justamente por isso que tanto os pontos de convergência quanto os pontos de divergência, foram, na medida do possível, trazidos para o debate:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Como é possível observar no quadro 1 determinado autor não precisa ser definido como membro de uma única vertente, contribuindo com pontos de vista diferentes em diferentes trabalhos, pode a partir daí ser citado em mais de um grupo.

**Quadro 1: Resumo das Vertentes sobre o Processo de Desindustrialização no Brasil<sup>16</sup>**

Vertente	Principais Autores	Motivos (Causas)	Resolução(es)
Ortodoxa	Regis Bonelli Edmar Bacha Monica De Bolle Samuel Pessoa Silvia Matos	Abertura Comercial Insuficiente	Nova rodada de abertura comercial buscando o aumento de produtividade
Novo Desenvolvimentismo	Bresser Pereira José Oreiro Nelson Marconi André Nassif Carmém Feijó	Doença Holandesa	Neutralização da doença holandesa através da desvalorização cambial (Câmbio Industrial)
Estruturalista	Wilson Cano Luiz Belluzzo Ricardo Carneiro	Abertura Comercial Crise da Dívida <i>Gap tecnológico</i>	Política industrial forte, aumento significativo do investimento estatal e mudança radical do ambiente macroeconômico.
Industrialistas	Luciano Coutinho David Kupfer João Ferraz Mariano Laplane Fernando Sarti Célio Hiratuka Clélio Diniz Carmem Feijó André Nassif	Ausência de Coordenação entre iniciativa pública e privada <i>Faling Behind</i>	Política industrial forte com foco na inovação, retomada do processo de <i>catching up</i> , busca por modernização de bens de capital

Fonte: Vários Textos. Elaboração própria.

### Considerações finais

Todas as seções apresentadas até aqui tiveram como objetivo descrever as principais vertentes de pensamento no Brasil que se dispuseram a discutir sobre o processo de desindustrialização vivido pelo Brasil, principalmente a partir de meados dos anos de 1980.

O esforço se deu no sentido de apresentar separadamente o que seria para cada vertente os principais autores que a compõem, quais as causas que levam o país a passar por um processo de desindustrialização e quais seriam as possíveis resoluções para este problema, assim como uma breve análise crítica a respeito da teoria de cada grupo buscando contribuir, na medida do possível, com esta importante temática.

Como demonstrado ao longo deste artigo, a temática da desindustrialização atraiu os mais diversos pesquisadores, a partir disso, muitos trabalhos foram produzidos. Este presente artigo apresentou uma sugestão de organização do debate, apresentando a formação de ao menos quatro grupos de pesquisadores, ou seja, ortodoxos, novo desenvolvimentistas,

<sup>16</sup> Para ver outras tipologias sobre o tema da desindustrialização ver Morceiro (2012), Verganhanini (2013) Sampaio (2015).

estruturalistas e industrialistas. Apesar de algumas semelhanças ao longo das respectivas abordagens, foi possível observar singularidades que diferenciaram esses diferentes grupos.

### **Bibliografia**

ALVARENGA, D. **Entenda por que a OMC condenou o Brasil e quais os setores impactados, 2017**, Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/entenda-por-que-a-omc-condenou-o-brasil-e-quais-os-setores-impactados.ghtml>> Acesso em 20 abril 2018.

AREND, M.; FONSECA, P. C. D. 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 33-54, São Paulo: 2012.

BACHA, E.; DE BOLLE, M. B. (org.). **O Futuro da indústria no Brasil: a desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira: 2013.

BACHA, E.; BONELLI, R. Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 3 (99), pp. 163-189: 2005.

BARBOSA, N. et al. **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**, 1ªed. – Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015

BELLUZZO, L.G. **As novas condições do desenvolvimento**. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1600>>. Acesso em 01 maio 2018.

BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. **Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação**. In.: BACHA, E.; DE BOLLE, M. B. (org). O Futuro da indústria no Brasil: a desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Maldição dos Recursos Naturais**. Opinião Econômica. São Paulo: Folha de São Paulo, 06 jun. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0606200505.htm>>. Acesso em 08 abril 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. The Dutch disease and it's neutralization: a Ricardian approach. In.: **Revista de Economia Política**, vol. 28, n. 1, São Paulo, jan/mar 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Structuralist Macroeconomics and the New Developmentalism. In.: **Revista de Economia Política**, vol. 32, n.3 (128), pp. 347-366, jul/set 2012.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. In.: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, dez. 2012b, pp. 831-851.

CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. Texto apresentado no **2º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado**, Centro de Estudos do BNDES, Rio de Janeiro, 18 a 20 de ago de 2014.

CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. **Textos para discussão IE/Unicamp** nº 153: 2008. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>. Acesso em: 20 dez 2008.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**: São Paulo: Todavia, 1ª edição: 2018

COUTINHO, L. **A ameaça ao setor de bens de capital**, 2018. Disponível em: <<http://www.revistamt.com.br/Noticias/Exibir/a-ameaca-ao-setor-de-bens-de-capital?Pagina=1>>. Acesso em: 31 março 2019.

DIEESE. Desindustrialização: conceito e situação no Brasil. **Nota Técnica**, n. 100, jun 2011.

DINIZ, C. Expansão asiática, corrida científica e tecnológica mundial, desindustrialização no Brasil. **Texto para discussão, 565 UFMG/CEDEPLAR**. Belo Horizonte: 2017.

FERRAZ, J. **Fatia da indústria em recurso do BNDES cai quase à metade**: 2017 Disponível em: <<https://www.anfir.org.br/noticia.asp?var1=6470>>

FIESP. **Panorama da indústria de transformação brasileira**. São Paulo: 15ª edição, 01 novembro de 2017. Disponível em: < <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-da-industria-de-transformacao-brasileira/>>. Acesso em 18 abril 2018.

FURTADO, C. **Desarrollo e subdesarrollo**. In: BIELSCHOWSKY, R. Cinqüenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados. Cepal/Fondo de Cultura, Santiago – Chile: 2000

IEDI. **O Futuro da Indústria**, Rio de Janeiro: 2017 <[www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br)>. Acesso em: 08 março 2018.

KUPFER, D. **Não há consenso entre os economistas sobre a desindustrialização do País, 12 novembro 2009**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,nao-ha-consenso-entre-os-economistas-sobre-a-desindustrializacao-do-pais,465047>>

KUPFER, D. **A indústria ainda é aquela**, 11 outubro 2016. Disponível em: <<http://www.fundacaoastrojildo.com.br/2015/2016/10/11/david-kupfer-a-industria-ainda-e-aquela/>>

KUPFER, D. **Ausência de coesão política impede projeto de desenvolvimento brasileiro, 25 março 2015**. Disponível em: < <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/o-atual-hiato-muito-provavelmente-sera-resolvido-a-brasileira-entrevista-especial-com-david-kupfer/541188-o-atual-hiato-muito-provavelmente-sera-resolvido-a-brasileira-entrevista-especial-com-david-kupfer>>

LAPLANE, M. Indústria e desenvolvimento no Brasil no século XXI. In.: **Economia e Tecnologia, Paraná**, ano 2, vol. 06, jul/set 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/ret/article/download/29592/19262>>. Acesso em 09 maio 2018.

MITERHOF, M.; FERRAZ, J; MARQUES, F. BNDES: **preenchendo lacunas, corrigindo falhas e induzindo externalidades**, in. BARBOSA, N. et al. Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil, 1ªed. – Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015.

NASSIF, A. O Brasil é um país fechado ou um país protegido? **Valor econômico**, 2018 Disponível em: < <http://www.valor.com.br/opiniao/5498695/o-brasil-e-um-pais-fechado-ou-um-pais-protegido>> Acesso em: 13 maio 2018.

NASSIF, A.; FEIJÓ, C.; ARAUJO, E. Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind? **Cambridge Journal of Economics**, p. 1-26: 2013.

OREIRO, J.L; FEIJÓ, C.A. Desindustrialização: conceitos, causas, efeitos e o caso brasileiro. In: **Revista de Economia Política**, vol 30, nº2, abr/jun 2010.

OREIRO, J.L. **Macroeconomia do desenvolvimento: Uma perspectiva keynesiana**. 1. ed. – Rio de Janeiro: LTC, 2016.

OREIRO, J.L. **A Doença Holandesa, não o grau de abertura comercial, é a causa da baixa competitividade da indústria brasileira**, Economia, Opinião e Atualidades, Disponível em: <[https://jlcoureiro.wordpress.com/2018/05/19/a-doenca-holandesa-nao-o-grau-de-abertura-comercial-e-a-causa-da-baixa-competitividade-da-industria-brasileira/?fb\\_action\\_ids=1714614138584968&fb\\_action\\_types=news.publishes](https://jlcoureiro.wordpress.com/2018/05/19/a-doenca-holandesa-nao-o-grau-de-abertura-comercial-e-a-causa-da-baixa-competitividade-da-industria-brasileira/?fb_action_ids=1714614138584968&fb_action_types=news.publishes)> Acesso em: 13 maio 2018.

ROWTHORN, R. **Indústria de transformação: crescimento, comércio e mudança estrutural**. In.: CNI (org.). O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do Século XXI. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999, pp. 57-76.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Growth, Trade and Deindustrialization. **IMF Staff Papers**, vol.46, nº1, march 1999.

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e Estruturas produtivas Regionais no Brasil**. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas: 2015

SARTI, F.; HIRATUKA, C. **Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros**. Textos para discussão IE/Unicamp nº187, jan. 2011.

*Artigo recebido em 23/03/2020*

*Aprovado em 15/05/2020*

Como citar esse artigo:

COLOMBO, Arthur Osvaldo; FELIPE, Ednilson Silva; SAMPAIO, Daniel Pereira. A desindustrialização no Brasil: um processo, várias vertentes. **Revista de Economia da UEG**. Vol. 16, N.º 1, jan/jun. 2020.