

O DEBATE ATUAL SOBRE A DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL

LUÍS ANTONIO PAULINO¹

Apresentação

A luta pela industrialização do Brasil confunde-se com sua própria história de desenvolvimento. País agrícola durante os quatro primeiros séculos de existência, o Brasil empreendeu ao longo do século XX grande esforço para se industrializar. Graças aos esforços de uma elite industrialista e modernizadora e à pesada intervenção do Estado a partir da década de 1930, o Brasil logrou, em cerca de 50 anos (1930-1980), transformar-se em um país industrial moderno, com um parque produtivo amplo e integrado.

Com a abertura comercial no início da década de 1990, toda a rede de proteção à indústria nacional até então existente foi retirada, em diversos casos de forma abrupta. Exposta à concorrência externa, parte da indústria brasileira afundou, como o setor eletroeletrônico; outros setores, que apresentavam vantagens competitivas e já estavam relativamente internacionalizados e integrados em cadeias produtivas mundiais – como os setores automotivo e aeronáutico – se reestruturaram e conseguiram sobreviver; finalmente, aqueles que desfrutavam de vantagens comparativas naturais – como a indústria de mineração e de alimentos – não tiveram problema algum para adaptar-se ao novo cenário.

A partir de 1994, com a implantação do Plano Real, a política macroeconômica brasileira de combate à inflação baseou-se na manutenção de juros elevados, que na maior parte do tempo resultou em forte atração de capitais especulativos externos. Simultaneamente, a forte demanda mundial por commodities minerais e agrícolas das quais o Brasil é grande exportador elevou o valor e o volume das exportações brasileiras de bens primários, particularmente minério de ferro e o complexo soja (grão-óleo-farelo). Esses dois fatos, associados à desvalorização do dólar promovida pelos Estados

¹ Doutor em Teoria Econômica, Professor da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp/Campus de Marília

Unidos contribuíram para a valorização da taxa de câmbio, que apenas nos últimos oito anos valorizou-se em mais de 100% frente ao dólar.

Esse quadro resultou em importante mudança qualitativa no setor externo da econômica brasileira: enquanto a cadeia do agronegócio, impulsionada pela demanda externa e pelos altos preços no mercado internacional, gerou um superávit comercial de cerca de US\$ 60 bilhões em 2010, a indústria de transformação apresenta sucessivos déficits. A indústria de transformação brasileira terminou 2010 com um déficit de US\$ 36,9 bilhões na balança comercial, o dobro dos US\$ 16,5 bilhões do saldo negativo em 2009, aprofundando um movimento de deterioração que vem de 2005, quando o setor registrou um superávit de US\$ 31,9 bilhões, que veio cedendo até transformar-se em déficit, em 2008, acirrando o debate sobre a desindustrialização do país (WATANABE, 2011).

O ministério da Indústria e Comércio do Brasil, preocupado com esse processo, aponta, em documento reservado intitulado “Desindustrialização, reprimarização e contas externas”, que a fatia da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 30,1% para 25,4% em 2009, como consequência de um menor crescimento da indústria relativamente aos demais setores da economia. Segundo trechos do documento divulgados na imprensa, “existe uma correlação estreita entre as oscilações do câmbio e as exportações de manufaturados”. O documento conclui que o ritmo de crescimento das importações exacerbou o rombo nas contas externas do País, que não pode mais ser coberto por investimentos estrangeiros diretos, aumentando a dependência de capital especulativo (LANDIN, 2010:B10).

Maurício Cárdenas, do Brookings Institute afirma:

“O Brasil está se desindustrializando e se ‘commoditizando’. Se compararmos os Brics, China e Índia estão se industrializando, enquanto o Brasil está se desindustrializando. Qual é o modelo? A China e a Índia produzem as manufaturas para os mercados globais e o Brasil as matérias-primas. Pode-se ter uma estratégia bem definida como produtor de commodities, como a Noruega e o Chile. Mas, para uma economia tão grande como o Brasil, provavelmente seria melhor ter um sistema de desenvolvimento muito mais balanceado” (CARDENAS, 2010:B5).

Tal visão, contudo, está longe de ser consensual entre os economistas que estudam o assunto. Para Mailson da Nóbrega, ministro da Fazenda entre 1988 e 1989, não é possível falar em desindustrialização porque as empresas estão perto do limite de sua capacidade instalada (LANDIM, 2010:B10).

Já para Bresser Pereira, que também ocupou o cargo de ministro de Fazenda em 1987,

“Observa-se, desde o início dos anos 1990, quando a abertura comercial e financeira eliminou os mecanismos que o país utilizava desde 1930 para neutralizar a doença holandesa, um redução da participação da produção de bens manufaturados no total de comercializáveis em relação à participação das commodities. Essa desindustrialização confirma a teoria da doença holandesa, que prevê esse acontecimento sempre que um país com recursos baratos dos quais derivam rendas ricardianas deixa de tomar as medidas necessárias para neutralizar a doença. Apesar de a doença holandesa, que afeta a economia brasileira, ser menos intensa ou menos grave do que a observada em países cuja produção é especializada em uma e/ou poucas commodities que geram expressivas rendas ricardianas, suas conseqüência, em termos de lenta desindustrialização são preocupantes (BRESEER-PEREIRA e MARCONI, 2010:207-8).

Não há consenso sobre o tema sequer no próprio governo. Ao comemorar o crescimento de 7,5% da economia brasileira em 2010, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, destacou que a alta de 10,1% no PIB industrial “mostra que não há desindustrialização no parque fabril.” (RODRIGUES e OTONI, 2011).

Se há ou não desindustrialização no Brasil é uma questão controversa, mas o fato é que a indústria brasileira perde espaço em ritmo acelerado para os produtos importados nos setores mais dinâmicos da indústria nacional. Segundo REHDER (2011), “nos últimos seis anos, quase triplicou a importação de produtos do chamado grupo de média-alta tecnologia, que inclui os veículos automotores e outros equipamentos de transporte a eletrônicos, máquinas e equipamentos”. De acordo com Humberto Barbato, presidente da Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica (Abinee), devido à abertura indiscriminada do setor na década de 1990, o número de empresas de componentes

reduziu-se de 250 empresas para pouco mais de 50 (cf. Tamer, 2010). A importação de material eletrônico dobrou nos últimos seis anos e já responde por 56% do consumo nacional (REDHER, 2011). Segundo CHADE (2010), pelos dados oficiais de 70 governos, o Brasil apresentou a maior expansão de importações em 2010 entre os membros do G-20 e entre todas as econômicas que tiveram seus dados compilados pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Entre dezembro de 2009 e setembro de 2010 as importações do Brasil subiram 46%, frente a 42% da Argentina, 25% da África do Sul, 20% da Itália, 14% dos EUA e 14% da China. O motivo principal, além do crescimento do mercado doméstico, foi a valorização do real frente ao dólar, que só no governo Lula apresentou uma valorização real de 111%.

O debate sobre desindustrialização no Brasil

O debate em torno do tema desindustrialização no Brasil é bastante controverso. Conforme destacou a “Carta do IBRE”, na edição de agosto de 2010 da revista *Conjuntura Econômica*, “uma das questões mais instigantes do debate econômico brasileiro refere-se à existência ou não de um processo de redução da participação relativa da indústria na economia”.

Para os defensores da tese da desindustrialização da economia brasileira, a origem do fenômeno estaria principalmente na valorização da taxa de câmbio, que ao elevar o valor em dólares das manufaturas nacionais, leva à perda de competitividade da indústria, não apenas nas exportações, mas também no próprio mercado interno. Tal processo teria ganhado força com a valorização do câmbio em momentos como o que se seguiu ao Plano Real, devido às elevadas taxas de juros, que atraem grande volume de capital externo especulativo. No governo Lula essa tendência se manteve não só porque os juros, apesar de um pouco mais baixos ainda se mantiveram muito acima da média mundial, como também porque o aumento das exportações e a elevação dos preços internacionais das commodities que o país exporta também contribuíram para a valorização da moeda brasileira.

Na literatura econômica, o processo de desindustrialização provocado pela valorização do câmbio decorrente da exportação de commodities é conhecido como “doença holandesa”. Segundo BRESSER-PEREIRA (2010),

“A doença holandesa é uma falha de mercado que atinge todos os países em desenvolvimento que dispõem de recursos abundantes e baratos. Esses recursos dão origem a uma “renda ricardiana”, ou seja, uma renda que não decorre da produção mais eficiente, mas de diferenciais de produtividade originados nos recursos naturais do país. Quando um país sofre da doença holandesa, a taxa de câmbio que equilibra sua conta corrente é mais apreciada que a “taxa de câmbio de equilíbrio industrial”, ou seja, do que a taxa de câmbio que torna viável a produção de bens comercializáveis que empregam tecnologia no estado da arte. Dependendo da gravidade da doença holandesa, ela pode inviabilizar completamente a indústria de um país, o que ocorre com muitos produtores de petróleo”(BRESSER-PEREIRA, 2010:8).

Economistas respeitados, como Bresser-Pereira, atribuem à “doença holandesa” o processo de desindustrialização em curso no Brasil. A valorização do câmbio provocada pela entrada de divisas decorrentes da venda de commodities agrícolas e minerais, cujos preços passam por um ciclo de alta no mercado internacional, que, segundo alguns analistas, pode estender-se por um ciclo de 15 a 20 anos (THE ECONOMIST, 2011) estaria inviabilizando a exportação de manufaturas e tornando o país dependente da exportação desses poucos produtos, principalmente minério de ferro, soja e algumas outras commodities minerais e agrícolas. Como já observamos anteriormente, enquanto o déficit comercial da indústria de transformação ultrapassou, em 2010, os US\$ 36 bilhões, o agronegócio sozinho gerou um superávit de mais US\$ 60 bilhões.

Exemplos para ilustrar a tese da desindustrialização não faltam. O aumento das importações no consumo nacional é um fato incontestável: entre 2003 e 2010 a participação da importação no consumo brasileiro aumentou de 12,5% para 22,7% (cf. REHDER, 2011). Diversas empresas brasileiras já transferiram ou cogitam transferir parte de sua produção para outros países ou até fechar unidades no Brasil em função do real valorizado e do elevado custo de produção no Brasil. A Vulcabrás Azaléia,

tradicional fabricante brasileira de calçados, decidiu montar uma fábrica de calçados no Oriente, possivelmente na Índia, para poder exportar para os países da América Latina, incluindo mesmo o Brasil. Ganhou destaque na imprensa também a decisão da Philips de fechar, em janeiro de 2011, a fábrica de lâmpadas automotivas que mantinha há 43 anos no Recife e abastecer o mercado brasileiro com produtos importados de suas unidades na Europa e na Ásia. Outro caso foi a o da maior fabricante mundial de laminados de alumínio, a americana Novelis, primeira indústria de alumínio a se instalar no Nordeste, em 1972, e que fechou sua fábrica em Aratu, na região metropolitana de Salvador, às vésperas do Natal de 2010, demitindo 500 pessoas, alegando estar operando há dois anos com prejuízo em função do câmbio valorizado e do alto custo da energia elétrica, que representa 35% do custo do produto acabado e que subiu 51% em seis meses (REHDER, 2011).

Conforme se observa na tabela abaixo, no período 1998-2008, o Brasil foi, dentre as principais economias emergentes, a que apresentou menor crescimento no valor adicionado da indústria de transformação, enquanto a China, a Índia e Coréia foram os países que mais aumentaram, confirmando assim a tendência já apontada acima de que a China e a Índia se especializam na produção de manufaturas para os mercados globais e o Brasil vai se conformando com o papel de fornecedor de matérias-primas.

Taxa média de crescimento anual
(em percentagem)
Países selecionados no período 1998-2008

	Valor adicionado da	
	PIB	indústria de transformação
China	9,92	10,93
Índia	6,98	9,49
Malásia	4,37	5,05
Filipinas	4,32	3,60
Polônia	4,30	7,18
Coréia	4,20	7,44
África do Sul	4,05	3,47
Grécia	3,88	4,57
Hungria	3,87	5,67
Turquia	3,77	3,69
Chile	3,72	2,53
Venezuela	3,29	2,25
Colômbia	3,26	2,80
Argentina	3,21	2,57
México	3,13	2,57
Brasil	3,07	2,06

Fonte: REHDER, 2011

A propósito dessa questão, POCHMANN (2010) afirma:

“No caso brasileiro nota-se que a valorização de sua moeda nacional estanca a alta dos preços internacionais, embora pareça aprofundar ainda mais a heterogeneidade de sua estrutura produtiva, com decréscimo relativo na vantagem comparativa da manufatura e serviços de maior valor agregado em relação ao setor primário-exportador. Como resultado, constata-se que em relação à China, por exemplo, o Brasil conseguiu multiplicar as

exportações por quase três vezes entre 2005 e 2009 com base na expansão relativa da presença de produtos primários (minério de ferro, soja, madeira, entre outros) que passou de 65% para 79,2% do total da pauta do comércio exterior” (POCHMANN, 2010:A17)

Apesar de que na escala do desenvolvimento se observa uma tendência clara das economias desenvolvidas tornarem-se cada vez mais economias de serviços, reduzindo a participação relativa da indústria no PIB, assim como no passado a agricultura perdeu espaço para a indústria, muita gente se pergunta se não seria prematura essa transição no caso da economia brasileira, particularmente quando se constata certa “reprimarização” de sua pauta de exportações. A esse respeito SOUZA (2011) pondera:

“Deve-se considerar que a indústria de transformação sempre assumiu um papel preponderante no crescimento econômico dos países hoje considerados desenvolvidos e continua desempenhando e continua desempenhando esse papel nos países emergentes. De fato constata-se que, em países cuja média das taxas de crescimento anual foi igual ou superior a 5% entre 1970 e 2007, há um aumento da participação da indústria de transformação em suas estruturas produtivas. Os destaques ficam por conta das economias asiáticas, sobretudo China e Coréia do Sul” (SOUZA, 2011:B3).

Apesar das evidências apontadas, estamos muito longe de um consenso sobre o assunto.

A já citada “Carta do Ibre” afirma:

“Quando se olham os dados de mais longo prazo nota-se, grosso modo, que a parcela da produção da Indústria de Transformação no PIB brasileiro saiu de 20%, em 1947, para um pico de 36%, em 1985, quando medida a preços correntes. A partir daí, com várias oscilações, ela caiu para algo em torno de 16% do PIB, em 2008. Como se vê, uma primeira imagem que se tem é de perda de participação da indústria” (CONJUNTURA ECONÔMICA, Agosto/2010:8-12)

Mas pouco adiante pondera:

“A análise do emprego na Indústria de Transformação como parcela da população ocupada, porém, mostra outro resultado. Há na verdade, um aumento relativo do emprego industrial, que passa de 12,8% do total, em 1992 (ano de recessão), para 14,4%, em 2008, tomando como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). (...) Em relação à evolução do investimento fixo, também não há evidência de desindustrialização no período recente, Entre 1996 e 2008, houve um forte aumento, de 14,4% para 18,5%, da participação do investimento na Indústria de Transformação na formação bruta de capital fixo (FBCF)” (CONJUNTURA ECONÔMICA, Agosto/2010:8-12).

Sugere então partir a comparação com as médias internacionais. Tomando um grupo de 185 países, de 1970 a 2007, com o propósito de compor um panorama global da participação da indústria no PIB, o documento conclui que:

“Um primeiro resultado que chama atenção é a queda mundial, em termos relativos, do produto industrial, que saiu de 25% do PIB mundial, em 1970, no conjunto dos países, para menos de 17%, em 2007. (...) A se levar em conta esse estudo, portanto, a resposta à questão sobre a desindustrialização no Brasil é que, em termos relativos, ela não existe” (CONJUNTURA ECONÔMICA, Agosto/2010:8-12)

Ao considerar, entretanto, o fato e que o Brasil está entrando numa fase de déficits em conta corrente com tendência de perdurar vários anos na casa dos 2,5% do PIB, reconhece que é natural que ressurgam preocupações sobre o impacto da moeda forte no setor industrial e pondera:

“Assim, se até 2008 não havia evidência de desindustrialização no Brasil, será que a valorização adicional da moeda nos dois últimos anos, associado a “efeito China”, pode ter sido a gota d’água para deslanchar aquele processo indesejável? (...) Os dados apontam, porém, que, depois do ano atípico de 2009, o comércio exterior de manufaturados do Brasil não retornou, com a maior parte dos outros indicadores, ao padrão de 2008, o que é preocupante. (...) Mesmo que seja cedo para um diagnóstico definitivo, o comportamento divergente das manufaturas no comércio exterior no

período pós-crise chama atenção, e merece estudo mais aprofundado. Seria prematuro decretar que o Brasil sofre de desindustrialização. Essa é uma preocupação antiga, e os dados, até pelos menos 2008, não a corroboram. Por outro lado, no período mais recente e, especialmente, na saída da turbulência global, há sinais de possível perda de competitividade industrial. Não se trata de uma sangria desatada, e reações precipitadas – especialmente no sentido de alterar o regime macroeconômico e o cambial – seriam certamente equivocadas. Mas parece que ser o momento de examinar o problema de forma mais rigorosa” (CONJUNTURA ECONÔMICA, Agosto/2010:8-12)

Conclusão

Apesar das evidências apontadas, o debate sobre a desindustrialização não é conclusivo. Visto em perspectiva histórica e estrutural, tendo como pano de fundo as tendências mundiais, não é possível afirmar que ocorra no Brasil um processo de desindustrialização. Entretanto, quando se observa o processo em uma perspectiva conjuntural e de curto e médio prazo, as mudanças que ocorrem na margem são preocupantes. Talvez menos porque esteja havendo um processo de desindustrialização *stritu senso* da economia brasileira e mais porque se constate um acelerado processo de perda de competitividade da indústria nos setores mais dinâmicos da economia mundial, particularmente os de alta tecnologia.

O fato de estar havendo certa “reprimarização” das exportações brasileiras, não significa necessariamente que o mesmo processo esteja ocorrendo com toda a produção interna. É preciso considerar, contudo, que em uma economia global cada vez aberta, há uma tendência inexorável de internacionalização da produção em praticamente todos os setores de atividade, de forma que manter uma estrutura produtiva dual, produzindo commodities e matérias-primas para exportação e bens manufaturados para o mercado interno é algo totalmente implausível. Nesse caso podemos certamente dizer: “diga-me o que exportas e direi o que produzés”.

Se todos os dados apontam certa tendência para exportar cada vez mais bens básicos e cada vez menos bens manufaturados, certamente isso não se deve apenas ao fato de

existe demanda para esses bens básicos. Todas as estatísticas apontam que o comércio internacional de manufaturas é muito mais dinâmico que o de matérias-primas, as quais representam apenas fração dos fluxos internacionais de comércio. O que explica então o aumento relativo dos bens primários em nossa pauta de exportação não é a demanda mundial por esses bens, mas o fato de que não temos outros produtos para exportar com a qualidade e preço dos nossos concorrentes. A China tornou-se o maior exportador mundial de bens de alta tecnologia não apenas porque existe demanda para esses bens – o que é óbvio – mas, sobretudo, porque desenvolveu capacidade para produzi-los e exportá-los competitivamente. Tivesse o Brasil a mesma capacidade, também estaria exportando bens de alta tecnologia, sem que isso nos impedisse de exportar também commodities agrícolas e minerais, pois uma coisa não exclui necessariamente a outra. Os Estados Unidos e a Europa são, ao mesmo tempo, grandes exportadores de bens agrícolas e bens de alta tecnologia.

Mais do que falar em desindustrialização, deveríamos, portanto estar falando em perda de competitividade nos setores mais dinâmicos da indústria e isso vai muito além da taxa de câmbio, embora ela seja atualmente o maior problema a ser enfrentado. Corrigido isso, entretanto, ainda restarão problemas no mínimo tão preocupantes quanto o câmbio, nomeadamente a infra-estrutura deficiente, a carga tributária elevada, o sistema educacional defasado, a ausência de um sistema nacional de inovação.

Nessa perspectiva, a taxa de câmbio serve apenas como cortina de fumaça para esconder problemas estruturais mais sérios que não se resolve apenas baixando os juros ou desvalorizando o câmbio. O grande risco é descobrir que resolvido o problema do câmbio continuaremos sem capacidade de competir porque nossos portos não funcionam, porque não temos o número suficiente de engenheiros em nossas fábricas, porque grande parte de nossa mão-de-obra fabril é analfabeta funcional, porque nossos institutos de pesquisa, públicas e privadas de pesquisa, não investem o suficiente em pesquisa e inovação e nossos melhores cientistas e pesquisadores vão trabalhar exterior por falta de oportunidades no Brasil. É duro dizer, mas nenhum desses problemas se resolve em uma reunião do Copom.

.

Bibliografia

- BRESSER-PEREIRA, L. C e MARCONI, N. *Existe doença holandesa site no Brasil?* In BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.) **Doença Holandesa e Indústria**. São Paulo: FGV Editora, 2010.
- CÁRDENAS, M.. O Brasil está se desindustrializando. **O Estado de São Paulo**, 03/03/2010, p. B5.
- CHADE, J. *Brasil é o país com maior crescimento das importações desde o início do ano*. **O Estado de S. Paulo**, 25/11/2010, p.B1.
- Conjuntura Econômica**. Agosto 2010, vol. 64. *Indústria Os desafios do futuro*.
- LANDIN, R. *Ministério vê desindustrialização no Brasil*. **O Estado de São Paulo**, 17/11/2010, p. B10.
- MODÉ, L. *País abre distância em ranking mundial de juros*. **O Estado de São Paulo**, 20/01/2011, p. B3.
- POCHMANN, M. *Divisão internacional do trabalho*. **Valor**, 25/11/2010, p. A17.
- REHDER, M. *Importação de produtos de alta e média tecnologia quase triplica em seis anos*. **O Estado de S. Paulo**, 31/01/2011, p. B1.
- REHDER, M. *Pressionadas, indústrias passam a importar mais*. **O Estado de S. Paulo**, 10/01/2011, p. B3.
- RODRIGUES, A. *Política industrial do governo Lula fecha o ano sem cumprir as principais metas*. **O Estado de S. Paulo**, 24/11/2010, p. B1.
- RODRIGUES, A. e OTONI, L. *Para Mantega, PIB de 2010 reforça que não há desindustrialização*. **Valor**, 03/03/2011
(<http://www.valoronline.com.br/online/geral/8/393022/para-mantega-pib-de-2010-reforca-que-nao-ha-desindustrializacao>).
- SOUZA, R. C. de. *Desindustrialização:do que se trata?* **O Estado de S. Paulo**, 10/01/2011, p.B3.
- TAMER, A. Abinee, há desindustrialização. **O Estado de S. Paulo**, 18/09/2010, p. B17.
- WATANABE, M. Déficit da indústria duplica e atinge US\$ 36,9 bi em 2010. **Valor**, 20/01/2011, p.A3.
- The Economist**. *Commodity prices are surging at a very early stage of the cycle*, Jan 13th 2011, Print edition