

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DO RIO GRANDE DO SUL

HUGO C. SEIDL, MAIQUEL H. V. RHEINHEIMER

POSSÍVEIS CAUSAS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO  
DA DÉCADA DE 1990

ORIENTADOR:

CÁSSIO S. MOREIRA

COORIENTADOR:

MARCELO M. S. CAMPOS

Tema:

Macroeconomia e Gestão Empresarial

Porto Alegre, Agosto de 2021.

POSSÍVEIS CAUSAS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO  
DA DÉCADA DE 1990

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Especialização em Gestão Empresarial do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul Campus Porto Alegre como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Empresarial.

Orientador:

Cássio Silva Moreira

Coorientador:

Marcelo Mallet Siqueira Campos

Porto Alegre, Agosto de 2021.

Hugo C. Seidl e Maiquel H. V. Rheinheimer

POSSÍVEIS CAUSAS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO  
DA DÉCADA DE 1990

Relatório final de TCC apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia do Rio Grande do Sul Campus Porto Alegre como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Especialista em Gestão Empresarial.

Data de aprovação: \_\_/\_\_/\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Cássio Silva Moreira

---

Prof. Dr. Marcelo Mallet Siqueira Campos

---

Prof. Dr. Claudio Vinicius Silva Farias

---

Prof. Dr. Flavio Benevett Fligenspan

## SUMÁRIO

|  |        |
|--|--------|
| RESUMO .....   | - 6 -  |
| 1. INTRODUÇÃO .....  | - 7 -  |
| 2. CONTEXTUALIZAÇÃO .....  | - 9 -  |
| 3. OS DADOS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO .....                                 | - 16 - |
| 4. AS POSSÍVEIS CAUSAS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO.....                       | - 29 - |
| 4.1 ALTA TAXA DE JUROS E CÂMBIO SOBREVALORIZADO .....                    | - 30 - |
| 4.2 ABERTURA COMERCIAL E IMPORTAÇÕES .....                               | - 32 - |
| 4.3 REFORMA CONSTITUCIONAL E DESNACIONALIZAÇÃO DO PARQUE EMPRESARIAL ... | - 35 - |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....   | - 39 - |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....  | - 44 - |



## RESUMO

Após décadas de avanços no seu processo de industrialização, ao final do século XX o Brasil presenciou um rápido retrocesso de participação da indústria no seu PIB, no comércio internacional e na geração de empregos. Após discutir o conceito de desindustrialização e apresentar dados que a identifique, realizamos uma revisão bibliográfica com o intuito de investigar possíveis causas do fenômeno, tendo como recorte temporal a década de 1990. Concluímos que a política econômica de contenção da inflação, especialmente durante a fase de âncora cambial do Plano Real, afetou negativamente a atividade industrial local, através de altas taxas de juros, câmbio sobrevalorizado, abertura comercial e até mesmo reformas institucionais que promoveram uma desnacionalização da indústria em território nacional.

**Palavras-chave:** *Gestão da mudança; macroeconomia; desindustrialização.*

## 1. INTRODUÇÃO

Todo empreendedor, de qualquer porte, precisa lidar com o fato de que seu negócio está constantemente exposto a uma infinita variedade de variáveis, que podem influenciar os mais diferentes aspectos da gestão empresarial. A mudança é inerente ao mercado e pode surgir a partir de diferentes atores ou eventos: pode ser a chegada de um novo competidor, um novo produto, talvez um novo público consumidor, uma inovação tecnológica, metodológica, organizacional... Cabe ao gestor identificar uma potencial fonte de mudança e dentro do possível se antecipar a ela.

Se não houvesse a possibilidade sempre presente da mudança paradigmática, a pesquisa em gestão poderia se lançar em equacionar estratégias de máxima eficiência de produção dadas as constantes universais. Mas o mercado é uma manifestação humana e, portanto, sempre sujeito a novos eventos em algum grau imprevisíveis. O impacto dessas mudanças na realidade empresarial se constitui em valioso objeto de estudo, tendo normalmente como objetivo avaliar as repercussões da novidade do ponto de vista de estratégia de gestão.

Estaremos propondo, aqui, uma abordagem um tanto diferente desta. Ao invés de um estudo qualitativo buscando esmiuçar o impacto de uma nova variável em um ambiente específico e seu significado traduzido em metodologia gerencial, buscaremos um olhar mais amplo, abrangendo os desdobramentos de uma medida de maior amplitude na realidade empresarial de forma mais abrangente. O agente de mudança será a política econômica na primeira década após a redemocratização brasileira e seu impacto sobre o objeto analisado, a indústria nacional, causando um fenômeno já bastante reconhecido pela bibliografia especializada: a desindustrialização.

Apresenta-se assim, como objetivo geral, avaliar causas da desindustrialização experienciada no Brasil nos anos 1990. Destacam-se como objetivos específicos, primeiro, identificar tal fenômeno, segundo, será necessário contextualizá-lo no tempo e, terceiro, analisar eventuais mudanças de orientação no tratamento da indústria brasileira por parte dos agentes estatais.

A justificativa se dá em razão de que o período em questão apresentou-se com ares disruptivos, no sentido de importante rompimento com o paradigma anterior, tanto do ponto de vista político, superadas pouco mais de duas décadas de regime autoritário, quanto do ponto de vista econômico, que teve na figura de Fernando Henrique Cardoso o arquiteto de uma reestruturação que remodelou os alicerces do capitalismo nacional, com óbvio impacto na atividade industrial local. Não se trata de negligenciar que a realidade industrial brasileira segue em constante transformação mesmo nos dias atuais, desafiada por atores internos, externos, eventos ou inovações de toda sorte, mas o que interessa no âmbito deste estudo é avaliar o impacto da mudança quando ela se fez mais veemente, fruto de reorientação da política econômica, influenciada por correntes teóricas macroeconômicas globais, revisando e transformando aspectos fundamentais do esboço de nação recém consolidadas na Constituição vigente há poucos anos.

A hipótese de trabalho é de que, dada a intensidade das mudanças experienciadas naquele período pela sociedade brasileira nas mais variadas esferas de seu cotidiano, a atividade industrial nacional também tenha sido profundamente impactada pelo realinhamento da política econômica ao livre mercado global, inclusive de forma bastante negativa. Mais do que isso, nossa exploração buscará dados que revelem a desindustrialização e pretende identificar a sua relação com medidas macroeconômicas levadas a cabo pelos governos da época, que são as possíveis causas do analisado fenômeno, como a prática de altas taxas de juros em momento de abertura imoderada ao comércio internacional, somada ao câmbio sobrevalorizado, causando incentivo exagerado às importações e desfavorecimento das exportações, redundando, ainda, em um acentuado processo de desnacionalização da indústria em território brasileiro.

A abordagem metodológica utilizada foi, primeiro, da busca de dados estatísticos que pudessem desvelar o fenômeno da desindustrialização, tornando possível, em algum grau, quantificar o impacto causado pela política econômica na indústria nacional. Para tal foram utilizadas fontes como o IBGE, SERASA, CNI, BNDES e IPEA. Porém, encontrar a informação em questão se mostrou desafiador em inúmeras ocasiões, dado que o período em análise já está a uma distância de três décadas. Séries históricas foram quebradas, novas categorias foram incluídas, metodologias modificadas, ou, então, o simples fato de que muitos dados hoje disponíveis simplesmente não remontam mais ao século passado. Assim sendo, somou-se como outra importante fonte de dados a bibliografia da época, que além de fornecer análises e interpretações mais próximas dos eventos ocorridos, por muitas vezes também disponibiliza diretamente tabelas e gráficos que mais facilmente circulavam no meio acadêmico daquele momento.

Para que possamos nos lançar nessa proposta, estruturamos o texto da seguinte forma: primeiro, traremos uma breve retomada histórica do processo de industrialização no Brasil, que tem por objetivo apenas contextualizar os antecedentes da época que pretendemos analisar. Seguiremos para uma apresentação de dados econômicos dos anos 90, com intuito de identificar e discutir a ocorrência da desindustrialização no período. Realizaremos, na sequência, uma revisão bibliográfica a fim de analisar as reformas estruturais e econômicas promovidas por Fernando Henrique Cardoso, seja ainda na figura de Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, ou já em seu primeiro mandato como Presidente da República, buscando relacionar e avaliar tais medidas como possíveis causas do referido fenômeno. Concluiremos, então, com as considerações finais sobre o estudo e uma reflexão geral a respeito dos conhecimentos obtidos.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O início do processo de industrialização brasileiro pode ser considerado tardio (ALMEIDA, ENGEL, 2016) se comparado com a industrialização de países pioneiros, como a Inglaterra, que foi o primeiro país a se industrializar, ainda no século XVIII (FURTADO, 2006). No início do século XIX a industrialização se expandiu pela Europa, Japão e Estados Unidos. Foi um processo que ocorreu de forma isolada, apenas nesse grupo de países. Países como o Brasil, Argentina e México ingressaram no processo de industrialização muito tempo depois dos pioneiros, e por isso podem ser considerados de industrialização retardatária.

Vários fatores podem explicar esse atraso, dentre eles, o fator histórico pode ser considerado como um dos mais importantes. O Brasil era colônia de Portugal no início da industrialização e firmou uma parceria comercial com a Inglaterra. Nesta parceria, o Brasil fornecia matéria-prima e produtos agropecuários para os ingleses, que se industrializaram fortemente a partir do século XVIII, porém, o Brasil continuou com uma economia agropecuária. Foi somente no século XX, cerca de 200 anos depois da industrialização na Europa, que o processo de industrialização brasileira teve início efetivamente. A partir de 1930 (VICECONTI, 1977) é que foram feitos investimentos mais fortes no setor industrial, com a aquisição de maquinário e a melhora dos setores de energia e transportes. Foi então que o Brasil começou a jornada para tornar-se competitivo e habilitado para receber indústrias de nível mundial. No início, a indústria estava concentrada na Região Sudeste e a expansão para as outras regiões iniciou efetivamente na década de 1970.

O processo de industrialização no Brasil, considerando as obras de Celso Furtado e Boris Fausto, que contemplam amplos períodos da história, pode ser dividido, para fins de nosso estudo, em quatro períodos principais: um período de proibição, um período de implantação, um período de desenvolvimento, ou de “Revolução Industrial Brasileira”, e um período de internacionalização da economia<sup>1</sup>. Posteriormente viria a desindustrialização, que será objeto do capítulo seguinte.

O primeiro período ocorreu até 1808 e foi o período de quase ausência de atividade industrial na então colônia portuguesa. A economia brasileira era primária e havia apenas uma tímida produção, principalmente de fiação e calçados, para consumo interno, devido às grandes distâncias entre a metrópole e a colônia. Algumas atividades industriais, como por exemplo a têxtil e a do ferro, começaram a crescer na segunda metade do século XVIII e isso acabou gerando uma concorrência com o comércio do Reino, fato que poderia proporcionar independência financeira para a colônia e uma consequente possibilidade de independência política (FURTADO, 2006). Para evitar que isso ocorresse, D. Maria I assinou, em 5 de

---

<sup>1</sup> O livro “História do Brasil” do historiador brasileiro Boris Fausto é narrado no seguinte documentário: História do Brasil Boris Fausto. Documentário. TV Escola. 2002. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=36TtjBT0hA4>, acessado em 16/08/2021 e ambos foram importante fonte de informação para esta contextualização.

janeiro de 1785, um alvará que proibia fábricas e manufaturas da colônia. Apenas as manufaturas têxteis de panos grossos foram permitidas, pois era necessário atender a necessidade para uso dos trabalhadores e escravos. Iniciou-se então o período da proibição (FAUSTO, 2006).

O segundo período começa em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, quando D. João VI revogou o alvará de proibição da indústria, abrindo os portos para o comércio exterior (FURTADO, 2006). Foram fixadas taxas para produtos importados e, especificamente, para produtos portugueses e produtos ingleses. Neste período, que vai até 1930, é que são iniciadas as primeiras atividades industriais com protecionismo econômico. Um contrato comercial com os ingleses, firmado em 1810, estabeleceu um período de 15 anos de taxaço de 15% sobre os produtos importados da Inglaterra, porém, a maior qualidade e o menor preço desses produtos acabaram gerando uma robusta concorrência e limitando o desenvolvimento industrial no Brasil a um patamar mínimo. O protecionismo econômico foi renovado em 1828, com nova taxaço de 16% sobre produtos estrangeiros para todos os países, mas mesmo assim, a tarifação continuou insuficiente para incentivar um desenvolvimento industrial significativo. O próximo passo foi a criação, em 1844, da Lei Alves Branco, que aumentava as tarifas de importação sobre produtos. O então Ministro da Fazenda, Manuel Alves Branco, estipulou uma taxaço de 60% para produtos que tivessem similares nacionais e de 20% para produtos sem produção local, tornando o investimento no setor industrial mais atrativo para a burguesia brasileira. Dois anos depois, incentivos fiscais foram direcionados para a indústria têxtil e houve a isenção alfandegária da matéria-prima necessária para a indústria (FAUSTO, 2006).

Mesmo com os incentivos citados, a escravidão ainda era uma realidade e influenciava negativamente na quantidade de trabalhadores assalariados que deveriam compor a base do mercado consumidor. Somava-se a isso o fato de a elite cafeeira ainda não demonstrar disposição para investir na indústria. Foi só a partir de 1850, com a Lei Eusébio de Queirós, proibindo o tráfico de escravos, que o desenvolvimento industrial foi impulsionado, pois o capital, antes aplicado na compra de escravos, foi parcialmente direcionado para o setor industrial. Além disso, a imigração foi estimulada, pois a cafeicultura, que estava em um ótimo momento, precisava de mão de obra. Para suprir esta demanda, muitos imigrantes entraram no Brasil, trazendo força de trabalho especializada, novos conhecimentos técnicos na produção manufatureira e ajudando a compor o indispensável mercado consumidor necessário para alavancar o desenvolvimento industrial (SUZIGAN, 2012).

Durante a década seguinte, o setor têxtil foi o que mais se desenvolveu, devido ao crescimento da cultura do algodão, por causa da Guerra da Secessão americana (1861 a 1865). Um salto industrial ocorreu durante a década de 1880, quando o número de estabelecimentos triplicou e este crescimento industrial contribuiu para o processo de substituição de importações. Os produtos industrializados eram bastante difíceis de serem importados e a exportação do café estava em baixa, fazendo com que os barões cafeicultores redirecionassem seus investimentos para a produção interna de bens de consumo. Foi nessa época que surgiram empresários como o Barão de Mauá e houve o desenvolvimento da infraestrutura (estradas de ferro, portos, investimento em maquinário) necessária para o crescimento das

cidades e das indústrias, que foram surgindo gradualmente, do fim do século XIX até o início do XX, e ainda representavam uma pequena parcela da economia brasileira.

De 1914 a 1918, novamente uma guerra acabou favorecendo o desenvolvimento da industrial nacional. A Primeira Guerra Mundial gerou um período de crise no qual a indústria teve outro importante salto de crescimento, com o surgimento de quase 6000 empresas. Entre o primeiro censo industrial do Brasil, realizado em 1907, e o segundo censo, realizado em 1920, o número de empresas passou de cerca de 3.000 para mais de 13.000. As indústrias pioneiras estavam ligadas à produção de tecidos, calçados, alimentos e mineração. A predominância era da indústria de bens de consumo, que já tinha a capacidade de atender uma significativa parcela do mercado nacional. O setor têxtil foi ultrapassado pelo setor alimentício, com um bom crescimento puxado pela exportação de carne, mas apesar deste cenário de desenvolvimento e crescimento, o Brasil ainda era um país de economia primária, dependente do setor agroexportador, com cerca de 20% do total das exportações representadas pelo café, mas com mais de 60% de aumento de participação (ALMEIDA, ENGEL, 2016).

A quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, iniciou uma crise econômica mundial, que afetou todas as economias com participação internacional (FERNANDES, 2021). O Brasil foi afetado e, nessa época houve o rompimento da aliança entre as oligarquias paulistas e os mineiros (denominada “política do café com leite”). O paulista Júlio Prestes disputou com Getúlio Vargas, apoiado pelos mineiros, as eleições presidenciais da República, com a vitória do candidato governista, Júlio Prestes. Porém, a Revolução de 1930, movimento armado liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, levou ao golpe de Estado que depôs o presidente Washington Luís e impediu a posse de Júlio Prestes, que foi exilado. Getúlio Vargas assumiu a chefia do Governo Provisório e encerrou a chamada “República Velha” no Brasil. A Revolução de 1930 gerou uma determinante mudança na política interna brasileira, pois afastou as tradicionais oligarquias e seus interesses comerciais agrários do poder (SUZIGAN, 2012).

Teve início então, o terceiro período do processo de industrialização no Brasil, que pode ser considerado como sendo a revolução industrial brasileira e se estendeu até o início do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956. Getúlio Vargas implementou uma política de industrialização e privilegiou a mão de obra nacional, composta em boa parte por movimentos migratórios de nordestinos e por oriundos do grande movimento de êxodo rural causado pela crise do café, que aumentou a população urbana. Foi uma época de robustos investimentos públicos e privados na indústria para impulsionar o setor (ALMEIDA, ENGEL, 2016).

O investimento foi forte na infraestrutura industrial, ou seja, na indústria de base e energia, com ênfase para a fundação de algumas entidades: o Conselho Nacional do Petróleo<sup>2</sup>, fundado em 1938, responsável por regulamentar a indústria do Petróleo e de Gás Natural; a

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoPetroleo>, acessado em 15/08/2021.

Companhia Siderúrgica Nacional<sup>3</sup>, fundada em 1941, um marco histórico importante no processo de industrialização, pois auxiliou fortemente a oferta de matéria-prima para a indústria local; a Companhia Vale do Rio Doce<sup>4</sup>, fundada em 1942, pensada para alavancar a exploração mineral do subsolo nacional, com ênfase no ferro; e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco<sup>5</sup>, fundada em 1945, primeira empresa pública de eletricidade do país, criada para promover o aproveitamento do potencial energético da cachoeira de Paulo Afonso, no rio São Francisco.

Os setores de logística e transportes também tiveram muitos avanços, com novas rodovias e ferrovias abrindo muitos canais de fluxo para o escoamento e incentivo da produção.

A 2ª Guerra Mundial foi um evento que acabou contribuindo para o desenvolvimento industrial brasileiro, porém, no começo do conflito, houve diminuição do crescimento. Muitas indústrias já estabelecidas no Brasil após a 1ª Guerra Mundial eram indústrias de montagem e eram dependentes de produção estrangeira e importações, que foram severamente afetadas com o novo período bélico. As máquinas e equipamentos necessários não chegavam mais ao Brasil, mas mesmo assim, as exportações foram mantidas, levando a uma considerável reserva de moeda estrangeira, a matéria prima brasileira substituiu a estrangeira e, no final do conflito, o país contava com indústrias de tecnologia e capital nacionais. O crescimento industrial ocorreu mais fortemente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, configurando a concentração industrial do país (VICECONTI, 1977).

O segundo governo Vargas, de 1951 a 1954, também teve marcos importantes, como os projetos de desenvolvimento com investimentos públicos no Instituto Brasileiro do Café<sup>6</sup>, criado em 1952 com a finalidade de executar a política cafeeira nacional e o BNDES (na época, BNDE)<sup>7</sup>, fundado em 1952 para ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Outro importante marco histórico foi a criação da gigante

---

<sup>3</sup> Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CSN>, acessado em 15/08/2021.

<sup>4</sup> Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CVRD>, acessado em 15/08/2021.

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/companhia-hidro-eletrica-do-sao-francisco-chesf>, acessado em 15/08/2021.

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-do-caffe-ibc>, acessado em 15/08/2021.

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>, acessado em 15/08/2021.

estatal do setor energético, a Petrobrás<sup>8</sup>, em 1953, que na época, visava garantir o monopólio do setor petrolífero pelo Estado.

Em 1954, Getúlio Vargas, que já havia entrado para a história, deixa a vida e conduz Café Filho a uma rápida passagem pela presidência. Em meio a muita instabilidade, o novo presidente tenta acalmar a situação com a promessa de cumprimento dos compromissos firmados por Vargas, além de ter que enfrentar o déficit da balança comercial e a inflação. Retenção automática de imposto de renda sobre os salários, redução de despesas públicas, limitação de crédito e abdicação de intenções políticas, declarando o caráter provisório do governo, foram importantes ações de enfrentamento mas, possivelmente, o mais importante foi uma instrução que abriu as portas para os investimentos estrangeiros. A instrução 113 tomada pela Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito)<sup>9</sup> estabeleceu condições muito mais vantajosas para a entrada de capitais estrangeiros no Brasil, tendo tido influência importante durante o governo JK. “A Instrução 113 ficou conhecida por ser um instrumento decisivo para atrair capitais internacionais necessários à consolidação da indústria pesada brasileira na segunda metade dos anos 1950” (CAMPOS, 2017: 97).

Estes 26 anos de revolução industrial brasileira prepararam o país para um extenso desenvolvimento industrial e para uma eficiente resposta aos investimentos maciços que as políticas públicas criadas na época traziam para o setor.

O quarto período do processo de industrialização, que pode ser chamado de período da internacionalização da economia, iniciou em 1956, no governo do presidente Juscelino Kubitschek e foi marcado por políticas de promoção da abertura da economia brasileira para empresas multinacionais e capital estrangeiro (VICECONTI, 1977), através de incentivos oferecidos pelo governo, que proporcionaram o aumento da criação de novas empresas em várias áreas. Foi implementado o Plano de Metas, núcleo do desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, cuja intenção era incrementar as infraestruturas brasileiras e estimular o desenvolvimento da indústria e que destinou grande parte dos recursos para os setores de energia e transporte.

O setor rodoviário teve um grande desenvolvimento, pois Juscelino Kubitschek privilegiou as rodovias em detrimento do transporte ferroviário, como opção para o transporte de cargas. Foi uma estratégia com dois objetivos principais. O primeiro foi o de integração territorial, estabelecendo relações comerciais e propiciando o povoamento em áreas afastadas. Outro objetivo foi o de caráter político-econômico, pois com a ampliação da malha rodoviária, empresas do ramo automobilístico foram atraídas e arrastaram com elas, empresas de autopeças, componentes elétricos e lubrificantes, por exemplo, contribuindo para a industrialização do país com a formação de pólos automobilísticos.

---

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/petrobras-1>, acessado em 15/08/2021.

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-da-moeda-e-do-credito-sumoc>, acessado em 16/08/2021.

A produção de petróleo e de energia elétrica aumentou para garantir a criação de indústrias. O crescimento da indústria de bens de produção foi quase seis vezes superior ao da indústria de bens de consumo, e isso se evidenciou nos setores químico e farmacêutico, siderúrgico e metalúrgico, e da construção naval.

A meta-síntese do Plano de Metas, a construção de Brasília, que objetivava a integração e desenvolvimento do interior e a geração de empregos, utilizando parte da mão-de-obra nordestina, foi um importante incentivo para a indústria nacional, pela enorme demanda que a construção de uma nova capital representou.

O crescimento industrial teve um declínio no início da década de 1960, sendo que no governo João Goulart uma nova instrução da Sumoc voltou a repercutir internacionalmente. Dessa vez, porém, a instrução 242 realizava uma reserva de mercado para maquinário e equipamentos nacionais. A partir dela, uma máquina ou equipamento não poderia ser importado caso houvesse fornecedor nacional capaz de satisfazer a demanda, caracterizando um protecionismo à cadeia produtiva nacional e um claro aceno à idéia varguista de “substituição de importações”.

Graves turbulências políticas levam a um golpe em 1964, com a instauração de uma ditadura militar nacionalista e autoritária. O crescimento econômico e industrial é então retomado e intensificado e o Estado atua como supervisor das relações econômicas e investidor, assumindo empreendimentos nos setores da indústria petroquímica, da geração de energia elétrica, da produção de aço e da construção de rodovias (VICECONTI, 1977). Isso proporcionou segurança para o crescimento dos negócios da iniciativa privada e aumentou a diversificação da produção industrial nacional. As indústrias de bens de consumo duráveis e não duráveis tiveram uma grande expansão.

O financiamento de consumo foi utilizado para proteger o crescimento industrial, dando maior capacidade aquisitiva para a classe média alta. Também houve incentivo do governo para o aumento das exportações de produtos manufaturados (VICECONTI, 1977), que superaram as exportações de bens primários no final da década de 1970. O período pós-1964 até o meio da década de 1970 teve um marcante desenvolvimento industrial e um significativo aumento da produção de aço, ferro, laminados, cimento e petróleo. O papel investidor do Estado foi materializado em grandes obras icônicas, como, por exemplo, a Usina Hidrelétrica de Itaipu<sup>10</sup>, iniciada em 1971, a ponte Rio-Niterói<sup>11</sup>, inaugurada em 1974 e a rodovia Transamazônica<sup>12</sup>, construída entre 1969 e 1974. Porém, os gastos com obras e empreendimentos públicos foram enormes e aumentaram a dívida externa, contribuindo para provocar aumento da inflação no País. Somou-se a isso o fato de, em 1974, o preço do

---

<sup>10</sup> Disponível em <https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>, acessado em 15/08/2021.

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.marinha.mil.br/dphdm/ponte-rio-niteroi>, acessado em 15/08/2021.

<sup>12</sup> Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/fotogalerias/construcao-da-transamazonica-9406097>, acessado em 15/08/2021.

petróleo acumular uma alta de 400% em apenas cinco meses e desestabilizar a economia no mundo todo. A crise do petróleo fez os bons índices de crescimento nacional serem interrompidos e, neste período, o milagre econômico da ditadura militar estava chegando ao final. Esse cenário foi fundamental para a população começar a demonstrar um forte descontentamento com o regime militar.

O fim do milagre econômico gerou efeitos muito negativos para o Brasil, pois o governo deixou de ser o principal responsável pelos investimentos e o setor privado não atuou fazendo frente às despesas, o que resultou na interrupção do crescimento industrial, na redução de exportações, na queda do PIB, na maior dependência do capital estrangeiro, no aumento da dívida externa, na redução dos salários e queda do poder aquisitivo e no aumento da pobreza e da miséria (SUZIGAN, 2012). Em 1986, foi instituído o Plano de Estabilização Econômica ou, popularmente, Plano Cruzado, no governo de José Sarney, com o objetivo de conter a hiperinflação e promover o crescimento econômico brasileiro, além dos objetivos eleitorais. O plano fracassou por diversos fatores como, por exemplo, a proteção alfandegária que restringia as importações, o desabastecimento de produtos de primeira necessidade, o desequilíbrio entre oferta e demanda e a significativa perda de reservas monetárias internacionais (AVERBUG, 2005). Ainda no governo de José Sarney, foram aprovados novos planos econômicos para controlar gastos públicos, renegociar a dívida externa e conter a inflação: o Plano Cruzado II em 1986, o Plano Bresser em 1987 e o Plano Verão em 1989. Nenhuma das tentativas foi eficiente para estabilizar a economia devido à falta de mudanças estruturais.

A década de 80 ficou conhecida como a década perdida, não só para o Brasil, mas também para a América Latina.

### 3. OS DADOS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Enquanto o cenário político apontava para o início de um novo período democrático, a herança econômica deixada pelos militares foi de uma grande crise que se mostraria persistente, especialmente no que diz respeito ao avanço da inflação, que não foi vencida nem pelos governos Sarney e Collor. As medidas específicas tomadas por FHC para contê-la serão fruto de análise no capítulo seguinte. Por hora, uma vez que já percorremos o caminho histórico que nos levava ao período desejado, nos dedicaremos a analisar dados dele a fim de identificar a ocorrência da desindustrialização.

Até então não havíamos conceituado o que se deve entender por desindustrialização. Trata-se de um fenômeno que é tratado com certa naturalidade pela bibliografia, ou ao menos para países desenvolvidos, onde nota-se uma trajetória comum a respeito da importância dos setores nas suas economias nacionais ao longo do tempo. Partindo do setor primário para o secundário (que é a industrialização, experienciada pelo Brasil no século XX) e por fim evoluindo para uma maior importância do setor de serviços. Porém, esse último movimento pode não ser sempre benéfico e nem significar necessariamente maturidade econômica (OREIRO, FEIJÓ, 2010).

No caminho que pressupõe uma evolução natural do capitalismo, “uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e/ou de valor adicionado” para aquela economia. Isso pode ocorrer “em função da transferência para o exterior das atividades manufatureiras mais intensivas em trabalho e/ou com menor valor adicionado”. Agora, esse acontecimento pode ser considerado negativo quando ele passa a significar, na prática, que está ocorrendo “uma ‘re-primarização’ da pauta de exportações, ou seja, (...) um processo de reversão da pauta exportadora na direção de *commodities*, produtos primários ou manufaturas com baixo valor adicionado e/ou baixo conteúdo tecnológico” (OREIRO, FEIJÓ, 2010: 221-222). A discussão sobre como caracterizar o caso brasileiro nem sempre é consensual.

Existem visões divergentes ao interpretar os dados dos anos 90 na bibliografia, conforme sintetizado por Alexandre Comin, quanto ao tipo de desindustrialização que se deu por aqui. Os argumentos otimistas citam aumento na produtividade e dão conta principalmente de que a configuração brasileira do PIB se aproximou de uma distribuição entre os setores semelhante ao de países desenvolvidos. Assim sendo, tal evento poderia ser considerado apenas um movimento de equilibrar o foco excessivo dado para a indústria na política econômica durante a maior parte do século XX. Mas esse tipo de interpretação desconsidera que dificilmente podemos aceitar a desindustrialização brasileira como um caso de maturidade econômica. O próprio Comin reconhece, nas suas conclusões, que há mais evidências que sugerem a visão menos otimista do que se passou com a indústria brasileira no período (COMIN, 2003). Inclusive, muitos dos textos citados são da própria época ou do começo dos anos 2000 e estão analisando dados ainda muito recentes, não possuindo o distanciamento de mais de duas décadas de que hoje dispomos. Nota-se, de certa maneira, até

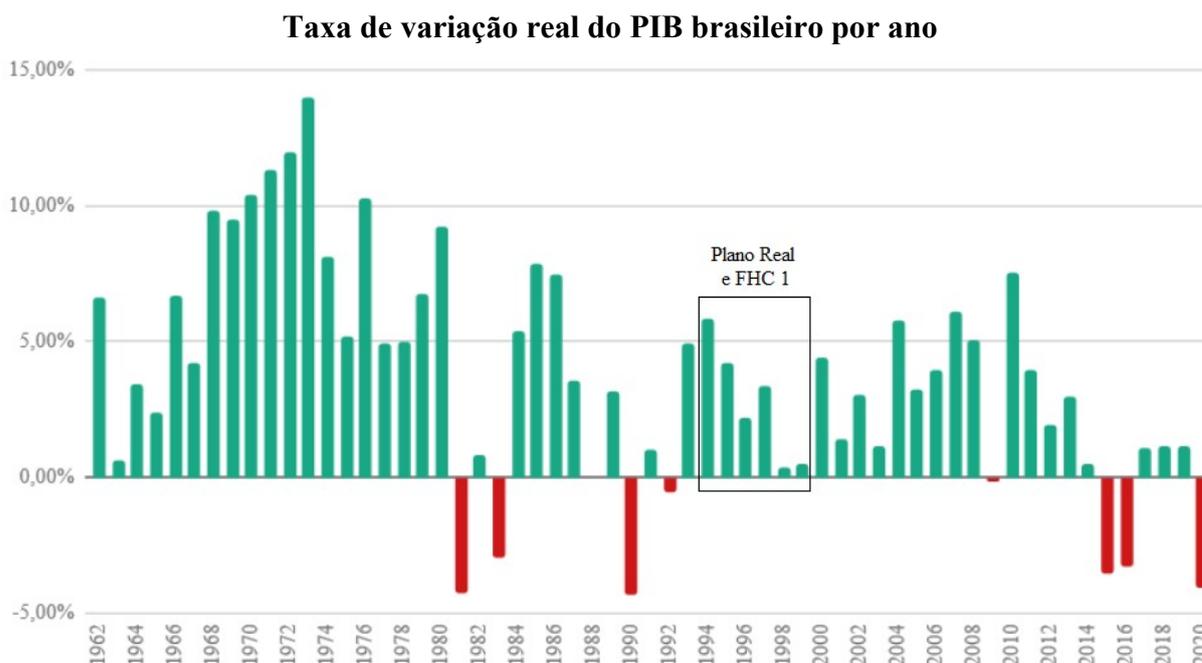
mesmo algum grau de esperança de que a recuperação fosse se dar naturalmente após a flexibilização do câmbio em 1999, o que impulsionaria novamente as exportações.

Nosso posicionamento a respeito do caso brasileiro, com base nos dados que apresentaremos, é de que, primeiro, houve sim desindustrialização no Brasil. Segundo, que ela não é do tipo virtuoso e, terceiro, que tal processo pode até ter começado na década de 1980, mas foi profundamente agravado/acentuado nos anos 90.

A desindustrialização é um fenômeno que ocorreu em muitos países, mas o caso brasileiro chama a atenção pela velocidade. A participação da Indústria de Transformação no PIB Total brasileiro é atualmente equivalente às parcelas de economias avançadas, mas a renda per capita é muito inferior, o que caracterizaria o processo de desindustrialização brasileiro como precoce (DEPECON, 2015: 17).

Mesmo Oreiro e Feijó, que se propuseram a revisar o assunto, tendem a concordar que baseado “na literatura brasileira sobre o tema parece impossível negar que a economia brasileira tenha passado por um processo de desindustrialização no período 1986-1998” (OREIRO, FEIJÓ, 2010: 227). Bem como, também, que não tenha ficado restrita à época: “parece haver pouca margem para a dúvida a respeito da ocorrência de um processo de desindustrialização da economia brasileira, mesmo após a mudança do regime cambial em 1999” (OREIRO, FEIJÓ, 2010: 229).

Para que comecemos a analisar dados, vamos revisar inicialmente um histórico de nossa atividade econômica como um todo, desde o começo da ditadura militar até os dias atuais, para assim termos um retrato mais amplo da economia brasileira. O seguinte gráfico representa a taxa de variação real do PIB brasileiro por ano.



Fonte: Gazeta do Povo com dados do IBGE, disponível em <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/>, acessado em 07/08/2021.

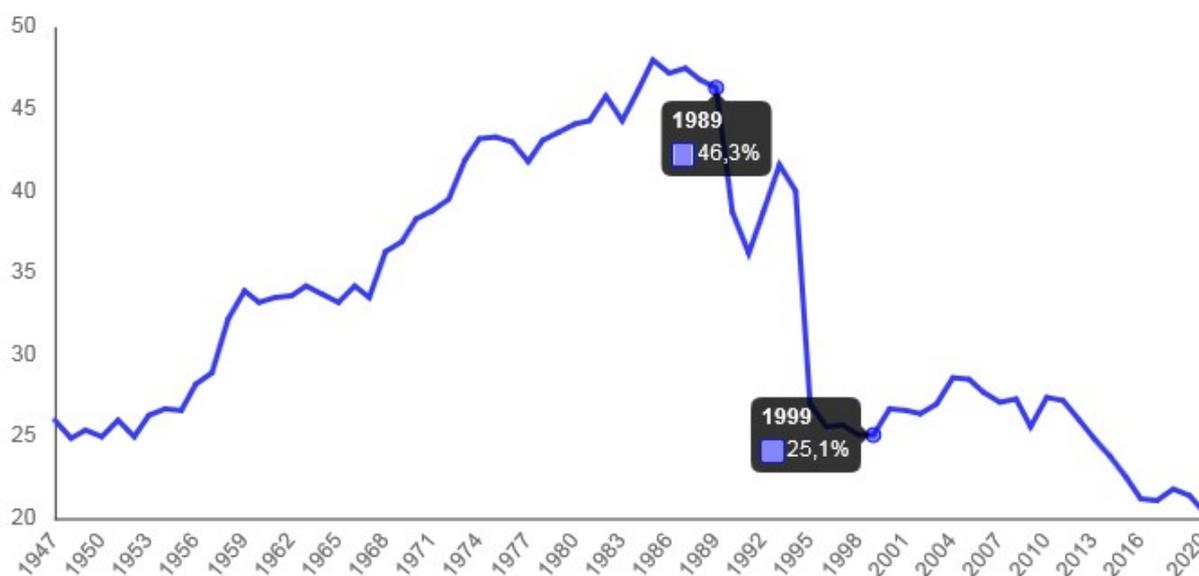
O trecho que é relevante para nosso recorte proposto é o dos anos 90. Está identificada no gráfico a época do Plano Real, já liderado por Fernando Henrique Cardoso enquanto ainda Ministro da Fazenda, seguido efetivamente de seu primeiro mandato presidencial. O período mais grave de hiperinflação, no governo Collor, entre os anos de 1990 e 1992, ficou claramente caracterizado como uma recessão econômica. A partir do Plano Real a economia efetivamente volta ao caminho do crescimento, muito embora tenha significativa queda nas taxas no final da década.

Na sequência, apresentaremos um gráfico que representa os níveis históricos da atividade industrial brasileira através de sua taxa de participação no PIB. Vale ressaltar que existem algumas divergências quanto a esses dados, em razão de mudança de metodologia do IBGE. Mas mesmo que os números variem em algumas tabelas a que tivemos acesso, o cenário geral apresentado por todos é o mesmo.

Assim sendo, optamos por selecionar um gráfico montado pela Confederação Nacional da Indústria, em razão de apresentar uma longa série histórica e favorecer uma visualização clara do processo como um todo. Quaisquer interesses adicionais a respeito das notas metodológicas podem ser conferidos através das fontes referenciadas.

## Participação percentual da indústria total no PIB

(Valor adicionado da indústria dividido pelo valor adicionado total do Brasil)

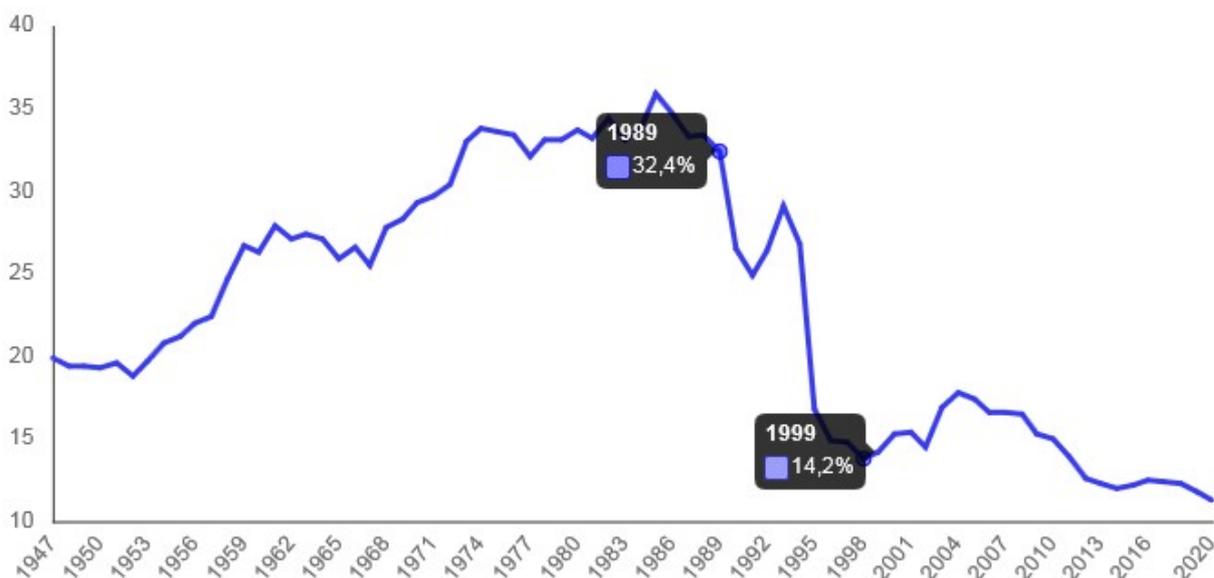


Fonte: Confederação Nacional da Indústria, com base em dados das Estatísticas Econômicas do Século XX, do Sistema de Contas Nacionais e das Contas Nacionais Trimestrais - IBGE. Disponível em <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/transformacao/producao/#/industria-total>, acessado em 07/08/2021.

Aqui dois processos ficam muito claros: primeiro, o da industrialização ao longo do século XX e, segundo, o da desindustrialização rápida da década de 1990. Para avaliarmos o processo de industrialização, basta compararmos as séries históricas do PIB com a taxa de participação da indústria nele. Se torna evidente que as taxas de crescimento do PIB se devem em muito ao avanço da atividade industrial, que tinha uma participação de 25% na metade do século e chega a ser quase metade do PIB no começo da redemocratização. Porém, em apenas uma década, esse nível regressa a patamares semelhantes aos deixados por Getúlio Vargas, vindo diretamente ao encontro do entendimento de desindustrialização que recém conceituamos. Vale ressaltar também que, mesmo que não faça parte de nosso recorte temporal, os valores atuais (pós-2020) da participação da indústria no PIB são historicamente baixos e demonstram que esse processo se agravou muito.

Os dados anteriores são válidos para a indústria total. A Confederação Nacional da Indústria também disponibiliza a série contando apenas com a indústria de transformação. O processo demonstrado, no geral, é o mesmo, de aceleração desde a metade do século e queda brusca após a redemocratização. Embora os números se alterem, a perda de participação nos anos 90 também é de cerca de -50% em relação a si mesma se compararmos o período de 1989 até 1999, quando é finalizada a época da ancoragem do Plano Real.

**Participação percentual da indústria de transformação no PIB**  
**(Valor adicionado da indústria de transformação dividido pelo valor adicionado total do Brasil)**



Fonte: Confederação Nacional da Indústria, com base em dados das Estatísticas Econômicas do Século XX, do Sistema de Contas Nacionais e das Contas Nacionais Trimestrais - IBGE. Disponível em <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/transformacao/producao/#/industria-transformacao>, acessado em 12/08/2021.

O próximo gráfico representa o número total de pedidos de falência requeridos na década de 90, gráfico montado por nós com dados do SERASA<sup>13</sup>. Vale ressaltar que nos esforçamos para encontrar dados que separassem os pedidos de falência pelo setor da economia e porte da empresa, porém o SERASA começa a série histórica com essa separação apenas a partir de 2005. Em contrapartida, dados do SEBRAE<sup>14</sup> válidos para o ano 2000 dão indícios de que a Micro e Pequena Empresa (MPE), em números absolutos, correspondia a mais de 90% do número de empresas brasileiras, mas tendo participação de apenas pouco mais de 20% no PIB ao longo de toda a década de 1990, segundo dados do IBGE disponibilizados pelo SEBRAE<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.serasaexperian.com.br/conteudos/indicadores-economicos/>, acessado em 07/08/2021.

<sup>14</sup> Disponível em <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros.12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>, acessado em 07/08/2021.

<sup>15</sup> Disponível em <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil.ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD>, acessado em 07/08/2021.

### Falências requeridas por empresas brasileiras

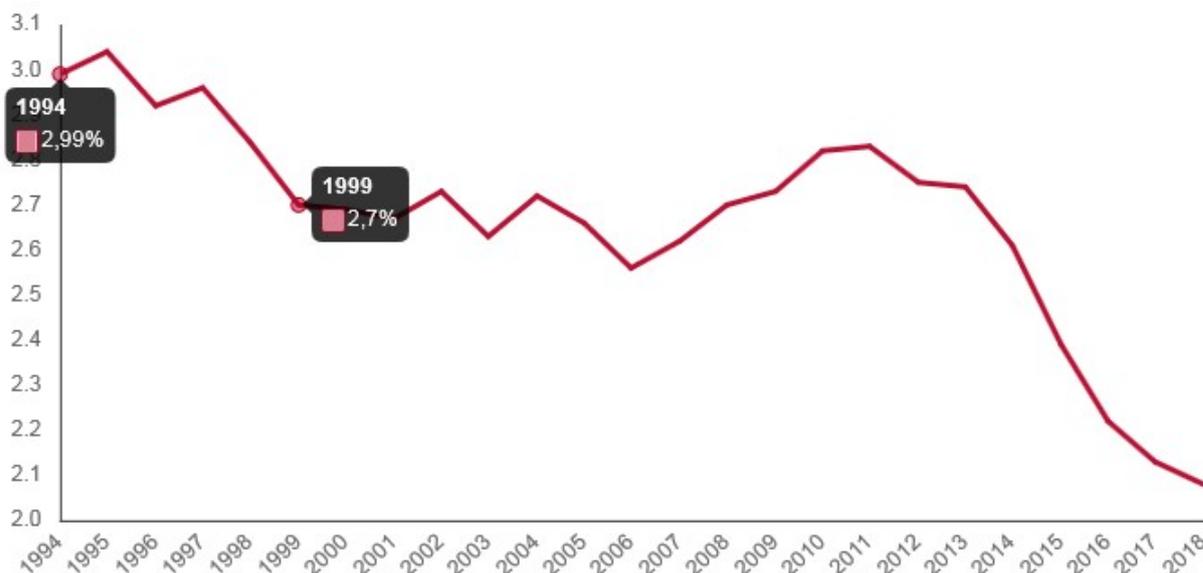


Fonte: SERASA, disponível em <https://www.serasaexperian.com.br/images-cms/wp-content/uploads/2021/01/FACONS-10.xls>, acessado em 07/08/2021.

Entendemos esse dado como complementar, embora não trate especificamente da indústria. É fato que enquanto vivíamos uma recessão no começo da década (governo Collor), o número de pedidos de falências subiu, porém foi a “apenas” pouco mais de 2 mil no auge da recessão causada pela hiperinflação, sendo que até aqui, se compararmos com o PIB, ambos os gráficos contam uma mesma história. O surpreendente é que os números de falências duplicaram e até ultrapassaram 5 mil nos primeiros anos do Plano Real, quando o crescimento econômico havia se recuperado, sendo que as falências se mantiveram em grau acima aos da recessão até o final da década. Tal constatação nos sugere que aquelas taxas de crescimento não tiveram participação decisiva da atividade empreendedora brasileira no geral, e obviamente menos ainda da atividade industrial, que perdia importância rapidamente no que diz respeito à sua participação no PIB.

Há mais perspectivas através das quais gostaríamos de abordar e identificar o fenômeno da desindustrialização brasileira. Assim, apresentaremos mais dados complementares que possam ajudar a vislumbrá-lo. A próxima perspectiva proposta será de um ponto de vista internacional, quantificando a participação da indústria brasileira na produção global da indústria. O primeiro gráfico, novamente, contemplará a indústria total.

### Participação percentual do Brasil na produção industrial mundial



Fonte: Banco Mundial. Disponível em

<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/transformacao/mundo/#/industria-total>,

acessado em 07/08/2021. Produção brasileira da Indústria sobre produção mundial da Indústria. Cálculo em US\$ a preços constantes de 2010. Indústria corresponde às divisões 10 a 45 da ISIC rev. 3.

Infelizmente para esse recorte em específico temos apenas os dados a partir de 1994, o que corresponderia ao período de implementação do Real e da âncora cambial, sem contemplar o começo da década. O recuo representa uma perda de quase 10% (em relação a si mesma) de participação brasileira na produção industrial mundial em apenas 5 anos. Até se pode afirmar que esse indicador não seria confiável já que os elementos causadores do recuo brasileiro podem ser exteriores ao Brasil (como um avanço significativo da China ou outros países), o que não está errado, mas quando analisado em conjunto com os dados já expostos fica claro que é possível afirmar, no mínimo, que a indústria brasileira perdeu importância no cenário internacional, e isso não foi um fato aleatório ou isolado.

Na sequência, veremos uma série equivalente, mas válida para a indústria de transformação. Aqui, porém, apresentaremos dados desde 1990. As séries não são imediatamente comparáveis e nem pretendemos que sejam, porém, ambas contam uma mesma história e vão desenhando, junto de todos os outros dados, um cenário de perda de importância da indústria brasileira em inúmeras frentes. O cálculo da redução da participação da indústria de transformação brasileira na produção mundial da indústria de transformação ficou em cerca de -12% em relação a si mesma em pouco menos de 10 anos. É interessante notar que o índice chega a subir na metade da década, mas recua rapidamente na segunda metade dela.

### Participação percentual do Brasil na produção mundial da indústria de transformação



Fonte: Desempenho da indústria no mundo - CNI. Disponível em <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/transformacao/mundo/#/industria-transformacao>, acessado em 12/08/2021. Produção brasileira da indústria de transformação sobre produção mundial da indústria de transformação. Cálculo em US\$ a preços constantes de 2015.

Avancemos, agora, para outra perspectiva de um ponto de vista internacional. Os dados a seguir se referem à participação das exportações da indústria brasileira no mercado internacional, novamente primeiro com a indústria total. Aqui a perda é ainda mais significativa quando comparada aos gráficos anteriores, chega a cerca de -25% em relação a si mesma, com a série iniciando a partir de 1990. Interessante notar que há um esboço de recuperação em 1993, mas seguido de um declínio vertiginoso que corresponde fielmente ao período da âncora cambial.

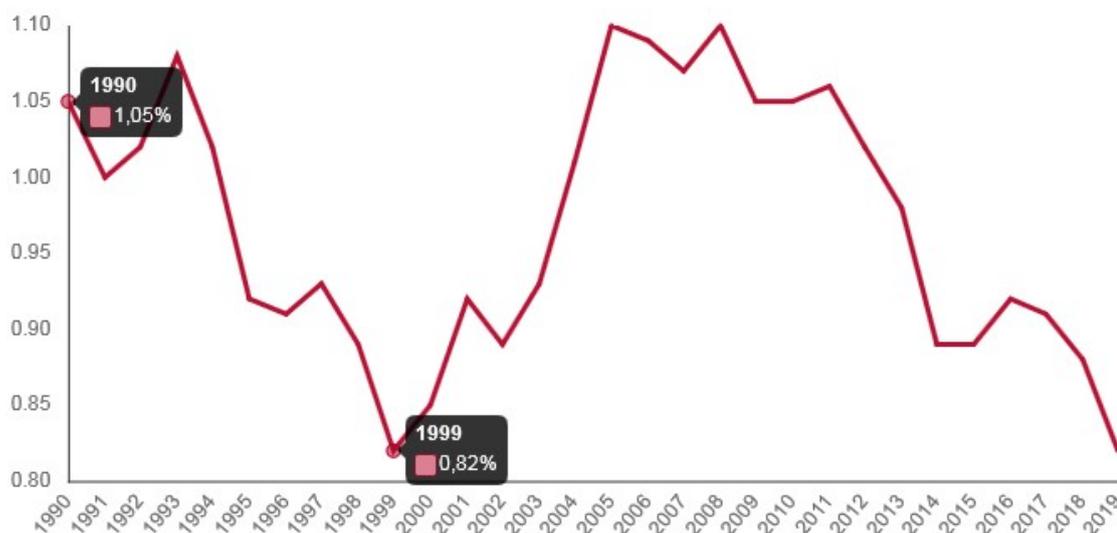
Apresentaremos, logo abaixo, já em sequência, também o gráfico referente à participação brasileira nas exportações mundiais da indústria de transformação. A série também começa em 1990 e também apresenta uma perda de cerca de -25% em relação a si mesma até 1999. Para ambos os casos vale ressaltar, a título de curiosidade, a impressionante retomada na década seguinte, o que destaca ainda mais a magnitude do impacto durante os anos 90 causado pela sobrevalorização cambial.

### Participação percentual do Brasil nas exportações mundiais da indústria



Fonte: Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use - OECD e Services (BPM6): Exports and imports by service-category and by trade-partner, annual - UNCTADstat. Disponível em <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/transformacao/mundo/#/industria-total>, acessado em 07/08/2021. Exportação de bens (a partir de 1990) e serviços (a partir de 2005) da Indústria brasileira dividida pela exportação de bens e serviços mundiais da Indústria. Indústria é classificada neste indicador como as seções de B a F da International Standard Industrial Classification (ISIC), Rev. 4. Para anos anteriores a 2005, em razão da indisponibilidade de dados, o valor representa apenas a exportação de bens da Indústria, desconsiderando exportação de serviços como "Construção", "Serviços de manufatura sobre insumos físicos pertencentes a outros" e "Serviços de manutenção e reparo". De 2005 em diante, esses serviços são considerados para o cálculo do indicador da Indústria devido a sua disponibilidade a partir deste ano.

### Participação percentual do Brasil nas exportações mundiais da indústria de transformação



Fonte: Desempenho da Indústria no Mundo – CNI. Disponível em <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/transformacao/mundo/#/industria-transformacao>, acessado em 12/08/2021.

Uma dificuldade que encontramos foi a de poder trazer dados como estes não apenas separando entre indústria total e indústria de transformação, mas fragmentando em ramos de atuação mais específicos. O caso dos dados de falências, por exemplo, são ainda mais generalistas, pois abordam não apenas a indústria. Em virtude do tempo e do acesso que tivemos, infelizmente não foi possível encontrar esse tipo de separação para os dados e séries já apresentados.

Mas em publicação de 1999 pelo BNDES, Maurício Moreira, dentre vários outros dados interessantes, nos traz a penetração das importações ao longo da década segmentada por setores econômicos bastante específicos. Não pretendemos afirmar que esses números sejam, por si só, um retrato da desindustrialização brasileira ocorrida nos anos 90 como os outros dados até aqui: eles representam apenas quais setores industriais foram mais ou menos impactados pelo incentivo dado às importações através da política econômica. A análise dessa medida em si como causa da desindustrialização será apresentada no capítulo seguinte. Mas tais dados podem representar, sim, quais indústrias perderam espaços ao menos no que diz respeito ao mercado interno.

A primeira tabela traz o coeficiente de penetração das importações por categoria de uso. Os bens de consumo duráveis alcançaram 30% próximo ao final do período de âncora cambial, enquanto que a importação de bens de capital representou mais da metade do consumo total. A média para o toda a indústria ultrapassou 19% ao final do período, o que representa um aumento de mais de quatro vezes desde 1989.

#### **Coeficiente de penetração por categoria de uso: importação/consumo aparente (%)**

| <i>Categoria de Uso</i>               | 1989       | 1990       | 1991       | 1992       | 1993       | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bens de Consumo Não-Duráveis          | 2,6        | 3,0        | 4,0        | 3,4        | 3,7        | 4,4         | 7,2         | 7,0         | 7,9         | 8,1         |
| Bens de Consumo Duráveis              | 7,8        | 9,2        | 12,9       | 10,9       | 11,6       | 12,3        | 16,7        | 18,5        | 24,9        | 30,3        |
| Bens Intermediários Elaborados        | 5,2        | 6,4        | 8,6        | 8,8        | 10,1       | 12,2        | 16,9        | 17,8        | 19,7        | 20,8        |
| Bens Intermediários                   | 2,2        | 2,9        | 4,8        | 5,5        | 8,8        | 7,5         | 10,3        | 11,4        | 12,2        | 10,4        |
| Bens de Capital                       | 11,4       | 17,7       | 28,1       | 23,7       | 23,8       | 28,0        | 39,0        | 46,9        | 54,8        | 57,0        |
| Bens de Capital, Equip. de Transporte | 2,1        | 3,2        | 6,3        | 6,7        | 9,0        | 11,6        | 14,9        | 12,9        | 16,5        | 22,6        |
| <b>Total da Indústria</b>             | <b>4,5</b> | <b>5,9</b> | <b>8,1</b> | <b>7,9</b> | <b>9,2</b> | <b>10,6</b> | <b>15,1</b> | <b>15,8</b> | <b>18,4</b> | <b>19,3</b> |

Fonte: BNDES, conforme publicado por MOREIRA, 1999: 307.

Como havíamos citado, Moreira disponibiliza também dados bastante detalhados e segmentados por setor da indústria, conforme apresentado a seguir:

### Coeficiente de penetração por setor da indústria: importação/consumo aparente (%)

| <i>Setor por Intensidade de Fator</i>                | 1989       | 1990       | 1991        | 1992        | 1993        | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        |
|--|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Capital</b>                                       |            |            |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Elementos Quím. Não-Petroq. ou Carboq.               | 41,4       | 43,2       | 48,9        | 34,1        | 33,0        | 39,5        | 47,2        | 51,2        | 53,8        | 57,9        |
| Resinas, Fibras e Elastômeros                        | 6,3        | 9,9        | 12,1        | 10,9        | 14,7        | 16,1        | 28,2        | 31,9        | 31,3        | 33,0        |
| Adubos, Fertilizantes e Corretivos do Solo           | 9,8        | 13,2       | 17,8        | 18,7        | 21,6        | 19,4        | 21,2        | 23,7        | 26,1        | 27,2        |
| Produtos Químicos Diversos                           | 5,7        | 5,0        | 4,8         | 6,8         | 8,0         | 9,9         | 11,7        | 11,6        | 13,3        | 15,0        |
| Refino de Petróleo                                   | 3,1        | 2,9        | 5,9         | 8,3         | 14,3        | 11,2        | 13,6        | 15,4        | 15,7        | 12,1        |
| Outros Produtos Metalúrgicos                         | 1,5        | 2,3        | 3,8         | 2,7         | 3,3         | 4,4         | 7,0         | 8,7         | 11,8        | 11,5        |
| Petroquímica Básica e Intermediária                  | 4,0        | 4,6        | 8,4         | 5,1         | 5,8         | 8,8         | 12,0        | 12,5        | 12,0        | 9,9         |
| Siderurgia   | 1,9        | 1,9        | 2,8         | 4,5         | 3,3         | 3,8         | 5,9         | 5,5         | 6,7         | 8,8         |
| Fundidos e Forjados de Aço                           | 0,5        | 1,1        | 1,4         | 1,0         | 0,8         | 1,0         | 1,5         | 2,3         | 3,7         | 6,2         |
| Laminados Plásticos                                  | 0,2        | 0,7        | 0,9         | 0,7         | 0,7         | 2,4         | 8,0         | 5,2         | 3,6         | 5,0         |
| <b>Média*</b>  | <b>7,4</b> | <b>8,5</b> | <b>10,7</b> | <b>9,3</b>  | <b>10,6</b> | <b>11,6</b> | <b>15,6</b> | <b>16,8</b> | <b>17,8</b> | <b>18,7</b> |
| <b>Mão-de-Obra</b>                                   |            |            |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Benef., Fiação e Tecel. de Fibras Naturais           | 3,5        | 3,9        | 6,6         | 5,5         | 14,1        | 13,1        | 16,9        | 22,1        | 23,4        | 18,1        |
| Fiação e Tecel. de Fibras Artificiais ou Sintét.     | 0,8        | 1,6        | 3,1         | 2,5         | 4,3         | 10,5        | 21,6        | 13,8        | 16,5        | 17,7        |
| Vidro e Artigos de Vidro                             | 4,0        | 5,9        | 7,6         | 6,2         | 6,8         | 9,0         | 13,1        | 16,0        | 16,2        | 15,2        |
| Outras Indústrias Têxteis                            | 1,0        | 1,3        | 2,7         | 2,8         | 1,9         | 2,8         | 7,2         | 8,7         | 12,3        | 13,1        |
| Calçados   | 0,4        | 0,7        | 2,3         | 0,7         | 1,2         | 3,2         | 8,1         | 9,2         | 11,8        | 9,6         |
| Artigos do Vestuário e Acessórios                    | 0,3        | 0,5        | 0,7         | 0,7         | 0,6         | 1,0         | 5,1         | 6,1         | 7,9         | 7,7         |
| Artigos de Material Plástico                         | 0,5        | 1,2        | 1,8         | 1,4         | 2,2         | 2,7         | 5,1         | 5,9         | 6,4         | 6,1         |
| Indústria de Perfumaria, Sabões e Velas              | 1,6        | 1,6        | 2,1         | 1,4         | 1,7         | 2,6         | 4,4         | 4,5         | 5,2         | 5,7         |
| <b>Média*</b>  | <b>1,5</b> | <b>2,1</b> | <b>3,4</b>  | <b>2,6</b>  | <b>4,1</b>  | <b>5,6</b>  | <b>10,2</b> | <b>10,8</b> | <b>12,5</b> | <b>11,6</b> |
| <b>Tecnologia</b>                                    |            |            |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Fabricação de Outros Veículos                        | 18,8       | 23,1       | 27,6        | 32,8        | 29,0        | 23,6        | 29,7        | 37,5        | 57,5        | 70,8        |
| Mat. e Apar. Eletrôn. e de Comunicação               | 11,6       | 17,6       | 27,3        | 26,4        | 25,8        | 33,5        | 41,6        | 47,3        | 62,0        | 66,6        |
| Máq., Equip. e Inst., Incl. Peças e Acessórios       | 13,3       | 20,6       | 31,2        | 25,5        | 26,3        | 30,0        | 41,1        | 50,4        | 55,7        | 56,9        |
| Equip. p/ Produção e Distr. de Energia Elét.         | 8,2        | 9,2        | 15,6        | 11,6        | 13,8        | 15,0        | 24,1        | 29,8        | 34,5        | 42,2        |
| Motores e Peças p/ Veículos                          | 6,0        | 8,9        | 17,1        | 13,9        | 14,6        | 18,0        | 22,3        | 25,4        | 28,0        | 34,7        |
| Condutores e Outros Mat. Elét., Excl. p/ Veículos    | 8,8        | 11,1       | 12,3        | 11,7        | 12,1        | 17,7        | 18,7        | 21,7        | 25,5        | 26,5        |
| Tratores e Máq. Rod., Incl. Peças e Acessórios       | 1,7        | 3,5        | 13,3        | 9,3         | 7,2         | 5,5         | 13,0        | 17,6        | 23,3        | 24,4        |
| Indústria da Borracha                                | 4,8        | 5,2        | 6,5         | 6,9         | 8,2         | 11,4        | 16,2        | 16,2        | 19,6        | 22,3        |
| Automóveis, Caminhões e Ônibus                       | 0,0        | 0,2        | 1,9         | 2,8         | 5,8         | 8,7         | 12,5        | 7,8         | 11,9        | 17,7        |
| Apar. e Equip. Elét., Incl. Eletrodom., Máq. Escrit. | 3,8        | 4,0        | 5,6         | 4,7         | 7,2         | 8,1         | 11,4        | 13,3        | 14,9        | 15,6        |
| Indústria Farmacêutica                               | 6,9        | 9,0        | 11,5        | 8,9         | 9,9         | 11,4        | 12,1        | 15,0        | 14,1        | 14,4        |
| Apar. Recept. de TV, Rádio e Equip. de Som           | 4,9        | 6,5        | 10,0        | 7,6         | 7,7         | 11,4        | 16,1        | 15,5        | 15,3        | 14,0        |
| Papel, Papelão e Artef. de Papel                     | 1,4        | 3,2        | 4,5         | 3,6         | 4,2         | 5,1         | 9,4         | 9,3         | 10,4        | 11,1        |
| <b>Média*</b>  | <b>6,9</b> | <b>9,4</b> | <b>14,2</b> | <b>12,8</b> | <b>13,2</b> | <b>15,3</b> | <b>20,6</b> | <b>23,6</b> | <b>28,7</b> | <b>32,1</b> |
| <b>Recursos Naturais</b>                             |            |            |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Moagem de Trigo                                      | 12,5       | 17,8       | 26,0        | 26,0        | 32,0        | 37,2        | 35,4        | 17,2        | 32,5        | 34,5        |
| Metalurgia dos Não-Ferrosos                          | 8,0        | 9,0        | 11,4        | 14,1        | 14,5        | 16,1        | 26,2        | 23,6        | 27,7        | 27,0        |
| Celulose e Pasta Mecânica                            | 10,3       | 10,5       | 11,9        | 7,0         | 12,5        | 9,6         | 20,8        | 14,2        | 21,5        | 24,7        |
| Indústria da Madeira                                 | 1,2        | 2,9        | 3,4         | 3,0         | 2,5         | 3,9         | 6,3         | 9,8         | 14,1        | 15,4        |
| Conserv. de Frutas e Legumes, Incl. Sucos e Cond.    | 2,3        | 3,9        | 3,7         | 4,8         | 5,1         | 7,2         | 13,2        | 9,2         | 8,2         | 9,9         |
| Outras Indústrias Alimentares                        | 3,0        | 4,0        | 4,1         | 2,7         | 3,5         | 4,0         | 7,6         | 8,3         | 8,0         | 7,6         |
| Refino de Óleos Veget. e Fab. Gorduras p/ Aliment.   | 1,3        | 1,6        | 2,6         | 1,9         | 3,1         | 3,7         | 4,3         | 6,7         | 6,9         | 6,6         |
| Resfriamento e Preparação do Leite e Lat.            | 4,3        | 2,8        | 4,0         | 1,4         | 2,4         | 3,8         | 6,8         | 5,5         | 5,2         | 6,3         |
| Outros Prod. de Minerais Não-Metálicos               | 1,8        | 2,3        | 3,0         | 2,9         | 2,5         | 2,8         | 4,4         | 5,7         | 6,5         | 5,8         |
| Abate de Animais e Preparação de Carnes              | 8,4        | 6,9        | 4,4         | 3,9         | 2,2         | 3,3         | 5,1         | 4,8         | 5,7         | 5,5         |
| Indústria de Bebidas                                 | 3,5        | 4,4        | 5,1         | 4,2         | 3,4         | 3,9         | 6,7         | 6,7         | 6,3         | 4,9         |
| Indústria do Fumo                                    | 0,1        | 0,1        | 0,8         | 1,1         | 1,0         | 1,1         | 1,5         | 1,7         | 2,4         | 2,7         |
| Peças e Estrut. de Cimento, Concreto e Fibrocimento  | 0,1        | 0,1        | 0,3         | 0,5         | 0,4         | 0,6         | 1,0         | 1,2         | 1,6         | 1,6         |
| Fabricação de Alimentos para Animais                 | 0,3        | 0,6        | 0,7         | 0,9         | 1,2         | 0,7         | 1,1         | 1,0         | 1,8         | 1,5         |
| Cimento e Clínquer                                   | 0,3        | 0,2        | 0,2         | 0,3         | 0,3         | 0,6         | 1,0         | 0,9         | 0,9         | 0,9         |
| Abate e Preparação Aves                              | 0,0        | 0,0        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,1         | 0,1         |
| Indústria do Café                                    | 0,0        | 0,0        | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,2         | 0,2         | 0,3         | 0,1         |
| Indústria do Açúcar                                  | 0,0        | 0,0        | 0,0         | 0,6         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,3         | 0,1         | 0,0         |
| <b>Média*</b>  | <b>3,2</b> | <b>3,7</b> | <b>4,5</b>  | <b>4,2</b>  | <b>4,8</b>  | <b>5,5</b>  | <b>7,9</b>  | <b>6,5</b>  | <b>8,3</b>  | <b>8,6</b>  |
| <b>Total da Indústria</b>                            | <b>4,5</b> | <b>5,9</b> | <b>8,1</b>  | <b>7,9</b>  | <b>9,2</b>  | <b>10,6</b> | <b>15,1</b> | <b>15,8</b> | <b>18,4</b> | <b>19,3</b> |

Fonte: BNDES, conforme publicado por MOREIRA, 1999: 302 ( \* média simples ).

Comin escreveu uma interessante interpretação dos dados trazidos por Moreira:

O interessante nas tabelas de penetração de importações de (MOREIRA, 1999) é que elas englobam o período posterior ao Plano Real, evidenciando que desde então houve uma aceleração dos impactos desestruturantes sobre as diversas cadeias produtivas, particularmente naquelas intensivas em tecnologia e/ou responsáveis pela difusão do progresso técnico no conjunto da economia. Ainda que os impactos sobre os elos finais das cadeias não sejam pequenos, particularmente nos bens de consumo durável, eles foram mais intensos nos elos intermediários, e, de forma mais radical, na produção de insumos e equipamentos de maior conteúdo tecnológico. Nesse sentido, uma considerável perda de densidade produtiva e uma forte regressão tecnológica parecem inegáveis (COMIN, 2003: 14-15).

Um último ponto de vista que gostaríamos de propor para finalizar nosso retrato da desindustrialização é movendo o olhar estatístico para a ótica da geração de empregos. Inclusive, está contemplado no conceito de desindustrialização que discutimos anteriormente uma menor participação da indústria não só no PIB, mas também na geração de empregos (OREIRO, FEIJÓ, 2010).

Antes, uma nota metodológica: existe uma dificuldade prática em colher hoje diretamente os dados de desemprego, visto que desde a década de 1980 o IBGE realizava nas regiões metropolitanas a PME, Pesquisa Mensal de Emprego. Porém, em 2002, a metodologia é mudada quebrando a série histórica e fazendo com que fique muito mais difícil, hoje, analisar os dados do século passado ou compará-los com cenários recentes. Mas a bibliografia é vasta em trazer tabelas e análises. Selecionamos a seguinte tabela em PIQUET, 2004: 152.

**Evolução do emprego formal por setores e subsetores da atividade econômica  
Brasil – 1989/1999 (base 1989 = 100)**

| Setores e subsetores               | 1990       | 1994      | 1999      |
|------------------------------------|------------|-----------|-----------|
| Indústria de Transformação         | 98         | 87        | 73        |
| Metalúrgica                        | 88         | 73        | 61        |
| Mecânica                           | 87         | 68        | 53        |
| Elétrica e Comunicações            | 93         | 63        | 50        |
| Material de Transporte             | 93         | 77        | 58        |
| Química e Farmacêutica             | 93         | 80        | 69        |
| Têxtil                             | 95         | 78        | 62        |
| Calçados                           | 89         | 93        | 80        |
| Construção Civil                   | 97         | 85        | 77        |
| Comércio                           | 102        | 96        | 92        |
| Instituições Financeiras           | 97         | 79        | 61        |
| Transportes e Comunicações         | 100        | 96        | 91        |
| Alojamento, Alimentação e Diversos | 102        | 107       | 109       |
| <b>Total</b>                       | <b>100</b> | <b>94</b> | <b>87</b> |

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE / Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED / Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (apud MATTOSO, Jorge. O Brasil desempregado, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, pg 18).

Aqui também variados setores estão contemplados pelos dados. E com a exceção do setor de “Alojamento, Alimentação e Diversos”, que avançou nos postos de trabalho ao longo da década, todos os demais tiveram retrocessos importantes, com destaque para “Elétrica e Comunicações” que recuou metade dos seus postos em 10 anos. E um ponto curioso: a indústria do calçado foi a única que viu melhora na primeira metade da década, mas sofreu uma queda forte nos anos seguintes.

A constatação é de que “a década de 90 mostra uma redução da geração de postos de trabalho formal em todos os anos, sendo que ao final do período foi contabilizada uma queima de nada menos que 3,3 milhões de postos de trabalho formal”, dados da Relação Anual de Informações Sociais-RAIS, Ministério do Trabalho (PIQUET, 2004: 151). Um estudo do IEDI também destaca esse cenário, em que a “queda do emprego no setor industrial tem sido muito mais forte”, em razão do “baixo crescimento da atividade industrial e [das] alterações na composição do produto industrial, em que setores relativamente mais empregadores de mão-de-obra foram mais afetados pelo processo de mudanças” (IEDI, 1998: 16).

Para finalizarmos, não nos restam dúvidas de que os dados levantados desvelam um cenário de desindustrialização. Se em estudos da época ainda se fazia cabível discutir a caracterização ou não do fenômeno, passados mais de 20 anos é difícil negar a ocorrência deste processo, que teve nos anos 90 não só uma época de clara decadência do setor, como foi nela que a indústria deixou de ser objeto de política econômica. Vimos que a década de 1990 testemunha uma abrupta queda de participação da indústria brasileira no PIB, bem como também na produção industrial global e nas suas exportações mundiais, constatações que são complementadas, ainda, por uma explosão de casos de pedidos de falências, perda de mercado interno para as importações e recuo significativo de participação na geração de empregos.

#### 4. AS POSSÍVEIS CAUSAS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Embora o presente segmento de texto seja o objetivo geral de nosso estudo, precisamos iniciá-lo com uma observação relevante: é demasiadamente pretensioso afirmar que identificaremos as causas do fenômeno apresentado no capítulo anterior, ou mais ainda que esgotaremos a discussão a respeito. O que faremos é, antes, uma revisão bibliográfica que sugere possíveis caminhos que explicam, ao menos em parte, o acentuado declínio da indústria brasileira que verificamos nos dados apresentados. Não será possível, porém, relacionar de um ponto de vista estatístico que o aumento nas importações, por exemplo, causou a queda da indústria. Uma afirmação tão assertiva demandaria um estudo específico de maior magnitude, com minuciosa metodologia, que pudesse dar conta de estabelecer indubitavelmente tal relação de causalidade. As relações que estabeleceremos serão um grande apanhado baseado em síntese bibliográfica, com o objetivo de problematizar, discutir e sugerir explicações, sem a pretensão de realizar afirmações finais.

O ponto de partida mais fundamental para iniciarmos a discussão é, antes de mais nada, reforçar que “ao longo dos 250 anos de desenvolvimento do capitalismo não existe um único caso histórico de crescimento sustentado do PIB que não tenha sido liderado e/ou impulsionado por um maciço processo de industrialização” (LOURES, OREIRO, PASSOS, 2006: 20). No que diz respeito especificamente sobre a trajetória do Brasil, vale lembrar que o “espetacular crescimento da economia brasileira no período 1930-1980 coincide com o processo de industrialização acelerada de nossa economia por intermédio do assim chamado modelo de substituição de importações” (ROSSI JUNIOR, FERREIRA, 1999: 20).

Após décadas de avanço industrial ao longo do século XX, “nos anos 1980, a grande crise da dívida externa causada pela política de crescimento com poupança externa” afetou os países da América Latina e os tornou “vulneráveis à nova hegemonia conservadora e à suas propostas de reforma institucional e de políticas econômicas: o consenso de Washington” (BRESSER-PEREIRA, GALA, 2010: 664). Então, “de núcleo central da política de desenvolvimento econômico o setor industrial passou a sofrer os efeitos das políticas de estabilização que penalizavam a produção e o crescimento da economia como um todo” (IEDI, 1998: 3).

As medidas econômicas tomadas nos governos Sarney e Collor para conter a inflação, que envolveram desde congelamento de preços até o confisco de poupanças, se mostraram ineficazes para controlá-la. Seria apenas durante o governo de Itamar Franco que surgiria o Plano Real, o conjunto de medidas que efetivamente viria a alcançar a estabilização monetária, tendo sido Fernando Henrique Cardoso o beneficiário maior dos ganhos políticos referentes a ele. Cardoso, eleito presidente por dois mandatos, acabaria tendo papel central na reestruturação da economia brasileira ao longo de toda a década de 1990.

Segundo Nilson Araújo de Souza, o Plano Real estaria dividido em oito etapas: renegociação da dívida externa, elevação das taxas de juros, instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), criação da Unidade Real de Valor (URV), instituição da nova moeda,

criação da “âncora cambial”, desestatização da economia e eleição de Fernando Henrique à Presidência da República (SOUZA, 2007: 61). O Plano Real, em si, não será objeto de nosso estudo, mas passaremos agora a revisar algumas medidas adotadas por FHC que podem ser consideradas possíveis causas da desindustrialização. Concentraremos a explanação em três grandes tópicos.

#### **4.1 Alta taxa de juros e câmbio sobrevalorizado**

Uma causa facilmente identificável, através da bibliografia, para o processo de desindustrialização foi a elevação significativa na taxa básica de juros. Uma explicação direta é de que “manter taxas de juros, de curto e de longo prazo, em um patamar superior à taxa de retorno média do capital, [é] algo tido pelos fundadores da ciência econômica desde Adam Smith como elemento inviabilizador das economias capitalistas no longo prazo” (LOURES, OREIRO, PASSOS, 2006: 22).

O Brasil havia declarado a moratória da dívida externa no governo Sarney, em 1987, sendo que uma renegociação foi concluída apenas em abril 1994. Os altos juros se faziam necessários “depois da renegociação da dívida, [pois seriam] a forma de atrair os capitais externos, sobretudo os de caráter especulativo, para formar as reservas cambiais que serviriam de ‘lastro’ para a nova moeda”. Os números impressionam: “a taxa básica anual de juros reais aumentou de 7% na média dos cinco meses anteriores à gestão de Fernando Henrique para 39% na véspera da entrada em vigor da nova moeda”. Para efeitos comparativos, “a segunda maior taxa na época era a da Grécia, com 8,69%, vindo, em seguida, a da Coreia do Sul com 6,29%, Filipinas com 5,41%, Suécia com 5,21%, ficando todos os demais países abaixo dos 5%” (SOUZA, 2007: 63). Assim sendo, a “adoção de uma política monetária recessiva na forma de elevadas taxas nominais e reais de juros por parte do Banco Central do Brasil contribui para desacelerar o ritmo de crescimento da produtividade na indústria” (LOURES, OREIRO, PASSOS, 2006: 23).

Um problema da elevação da taxa de juros é que ela causa impacto inflacionário, o que poderia trazer resultado oposto ao desejado. Mas como o objetivo era o de acumular reservas cambiais para a ancoragem, as reservas efetivamente aumentaram de 25 para 35 bilhões de dólares ainda no período de FHC como Ministro da Fazenda. Porém, ao contrário da experiência argentina, onde havia paridade fixa e conversibilidade entre a moeda nacional e o dólar americano, por aqui “as reservas cambiais ancorariam a nova moeda na medida em que garantiriam o importacionismo que seria usado como instrumento de controle da inflação, e seria a verdadeira ‘âncora’ do novo plano” (SOUZA, 2007: 64).

A respeito especificamente do impacto da combinação de altas taxas de juros e câmbio sobrevalorizado sobre a empresa nacional e sobre a indústria em especial, uma forma de perceber a apreciação cambial seria a de que a concorrência externa trazida pelo aumento nas importações poderia promover uma modernização do setor produtivo brasileiro, só que, na prática, as condições eram de que “as empresas estavam estranguladas pelos juros altos e pelo

achatamento do mercado interno, essa competição externa, em lugar de produzir um estímulo positivo sobre elas, tenderia a submergi-las em mais dificuldades” (SOUZA, 2007: 77).

Ainda a respeito de uma possível modernização do parque industrial brasileiro facilitado pela valorização do real, a hipótese é de que “a queda das barreiras comerciais aumentaria o acesso a insumos de melhor qualidade e, ao aumentar a competição, forçaria a indústria nacional a aprimorar seus produtos e seus métodos de produção” (ROSSI JUNIOR, FERREIRA, 1999: 2). Efetivamente existiram ganhos de produtividade no geral, como inclusive já citamos anteriormente, porém apenas para indústrias que conseguiram se adaptar. “O processo abrupto de abertura comercial expôs os produtos nacionais à competição com os importados, exigindo ajustes, em alguns casos dramáticos, que redundaram, para quem sobreviveu, em elevados ganhos de produtividade” (FLIGENSPAN, 1998: 133).

O debate sobre os efeitos da apreciação cambial na economia brasileira continua intenso. Como nos anos 1990, voltam a surgir argumentos favoráveis à apreciação do câmbio real, por exemplo: I) um Real apreciado seria favorável à aquisição de máquinas e equipamentos baratos no exterior, estimulando o investimento agregado; II) o câmbio apreciado facilitaria a aquisição de tecnologias que não possuímos do exterior. Ambos os argumentos, entretanto, parecem não descrever bem o que se observou durante a intensa apreciação cambial brasileira ao longo dos anos 1990, ou seja, baixíssimo nível de investimento agregado e baixo dinamismo tecnológico na indústria brasileira nos setores de ponta (GALA, LIBÂNIO, 2011: 229-230).

O câmbio valorizado traz em si ainda um impacto negativo para a indústria exportadora, “a supervalorização artificial do real encarecia os produtos brasileiros no exterior, dificultando as exportações” (SOUZA, 2007: 77). A atividade de exportação tende a promover uma entrada de dólares na economia e, junto das importações, regular o câmbio. Porém o papel central da ancoragem no plano de estabilização descartava a possibilidade de uma flutuação natural na cotação do dólar, colocando um empecilho artificial adicional à competitividade global da indústria brasileira (IEDI, 1998).

“O câmbio, concedeu um incentivo impar às importações e correspondente desestímulo às exportações; os juros altos, restringiram a competitividade das empresas brasileiras, devido ao encarecimento da produção interna de bens destinados aos mercados externo e interno” (IEDI, 1998: 7). “Sobrevalorizações cambiais são, em especial, nocivas a processos de desenvolvimento econômico, pois reduzem substancialmente a lucratividade da produção e investimento nos setores de bens comercializáveis manufatureiros” (GALA, LIBÂNIO, 2011: 237). “O bom senso indica que a taxa de câmbio deve ser mantida num patamar que não inviabilize o crescimento das exportações. Não foi o que aconteceu entre 1994 e 1999 com a economia brasileira” (LOURES, OREIRO, PASSOS, 2006: 24).

## 4.2 Abertura comercial e importações

Se o mercado interno brasileiro já apresentava sintomas daquilo que se entende como uma inflação inercial, onde apenas a expectativa de aumento futuro é suficiente para que preços sejam reajustados acima no presente, a simples ancoragem da moeda poderia ser insuficiente, se faria necessária uma ancoragem “de preços” no mercado externo. A abertura comercial representaria “o verdadeiro instrumento de combate à inflação [...], a essência de sua política econômica. Referimo-nos à combinação explosiva entre a supervalorização artificial do real com a redução das tarifas de importação” (SOUZA, 2007: 75).

“O consenso estendia-se à idéia de que a inflação brasileira tinha como peculiaridade um componente inercial importante”, sendo que “nenhum plano teria sucesso, se não centrasse suas ações na questão da inércia e não lhe desse um tratamento específico” (FLIGENSPAN, 1998: 103). “As importações, com o real valorizado, passaram a representar a âncora que seguraria os preços domésticos, mesmo diante da forte expansão de demanda” (FLIGENSPAN, 1998: 107).

Tal medida provocou uma “inundação do mercado interno por produção estrangeira. Debilitadas pelos juros elevados e pela queda do consumo” (referente ao achatamento dos salários, no contexto original), “as empresas instaladas no país não teriam como enfrentar a avalanche do importacionismo a baixo preço” (SOUZA, 2007: 74). “Setores inteiros, dentre os menos preparados para enfrentar a concorrência internacional e para os quais não foram concedidas as mínimas condições necessárias para competir no mercado aberto, foram rapidamente ‘destruídos’ e substituídos por importações crescentes”. Se pensarmos que isso é exatamente o oposto do que foi proposto por Getúlio Vargas para a industrialização na década de 30, “a política de abertura, tal como foi conduzida, levou a uma substituição de importações às avessas” (IEDI, 1998: 6) e promoveu o exato efeito contrário ao de Vargas na indústria nacional.

Para Alexandre Comin, a abertura comercial teria sido a “mãe de todas as reformas”. A redução de tarifas já vinha acontecendo desde o governo Collor e, como resultado, “a média das tarifas nominais passa de 105% no período 1985/88 para 34% entre 1989/93 chegando a 13,4% no triênio 1994/97. Em 1999 ela foi de 10,75% e em 2001 de 11,12% a mais baixa de todos os tempos em termos nominais”. Isso posicionava o Brasil como uma das economias mais abertas do mundo na época (COMIN, 2003: 2). O autor é direto quanto às consequências, “o caráter apressado, não planejado e assimétrico da abertura provocou desindustrialização, sacrifício de setores e empresas sem que isso tenha sido devidamente compensado por ganhos em termos de produção e competitividade externa”. Para ele os anos 90 representaram um recuo da industrialização pregressa (COMIN, 2003: 1), afirmação que encontra respaldo nos gráficos que apresentamos quantificando a participação da indústria no PIB. Comin cita, ainda, números a respeito das importações: o que “explica em boa medida esse esvaziamento parcial da indústria, obviamente, é a enorme penetração das importações

nos anos 90”, e referenciando a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior<sup>16</sup>, “para o conjunto da Indústria de Transformação, passa de 4,3% em 1990 a 7,5% em 1994 dobrando para 14% em 1999, e chegando a quase 15% em 2001” (COMIN, 2003: 12).

Há de se lembrar, ainda, que havia setores até então protegidos na economia e que passaram a sofrer livre concorrência externa sob as condições adversas já citadas. Como uma forma de ilustrar nossa revisão bibliográfica, talvez seja melhor entendermos essa realidade através da análise de um exemplo emblemático, como o da lei n.º 7.232, de 29 de outubro de 1984, que instituiu a Política Nacional de Informática. Mesmo sendo amplamente debatida há muito tempo e com ilustres defensores<sup>17</sup>, a lei foi formalizada e assinada pelo então presidente militar João Figueiredo. Ela estabelecia uma reserva de mercado para produtos de informática a fim de fomentar o desenvolvimento de uma indústria nacional, sendo consenso em análises posteriores de que foi bem sucedida nesse propósito, mesmo em meio a uma forte recessão que carimbou aquela década como “perdida”<sup>18</sup>.

A década de 1980 marcava o claro começo de um novo mercado, processo que se mostrou irreversível, que seria o de consumo de computadores e outros produtos de tecnologia pelas famílias, algo que antes ficava restrito ao âmbito das universidades e algumas empresas. Percebendo que tal segmento seria estratégico, a ditadura militar impediu que fossem importados produtos que estivessem disponíveis localmente, com a esperança de que pudesse surgir em território nacional uma IBM, HP ou Apple genuinamente brasileira e com tecnologia própria. Tal medida mereceu resposta direta do presidente americano Ronald Reagan<sup>19</sup>, que revidou com aumento de tarifas para exportações brasileiras aos EUA e (agora esse ponto é curioso) proibição de importação por parte dos EUA de produtos informáticos brasileiros. Reagan é provavelmente o maior expoente neoliberal norte-americano, é compreensível que critique restrições ao livre mercado, mas é um tanto paradoxal que adote, ele mesmo, a mesma medida em represália.

A reserva de mercado de informática sofreu várias críticas, boa parte delas justas, como a de que os produtos eram caros, defasados em relação aos disponíveis no exterior e em muitos casos simplesmente copiavam (ou até “pirateavam”) a tecnologia estrangeira. Não surgiu por aqui uma Microsoft ou Google, mas mesmo assim nasceram dezenas de empresas

---

<sup>16</sup> <https://funcex.org.br>, acessado em 14/08/2021.

<sup>17</sup> O jornal O Globo de 5 de agosto de 1979 trazia na página 32 do seu Primeiro Caderno uma matéria ampla debatendo o assunto, cinco anos antes da lei. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=197019790805>, acessado em 07/08/2021.

<sup>18</sup> Disponível em <https://web.archive.org/web/20130918112317/http://www.terra.com.br/istoedinheiro-temp/edicoes/628/imprime154135.htm>, acessado em 07/08/2021.

<sup>19</sup> Disponível em <https://web.archive.org/web/20180903013422/http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33691>, acessado em 07/08/2021.

sob a proteção da lei, com elas muitos empregos de nível superior e um *know-how* nacional na área que não teve paralelo na América Latina.

A lei tinha um prazo de vigência previsto em 8 anos e venceria em 1992, quando o realinhamento da política econômica brasileira já estava feita à abertura comercial desde o governo Collor, não tendo sido renovada. Podemos entender o cenário da época usando como exemplo o caso das empresas Dynacom e TecToy, brasileiras que atuavam no segmento de videogames, um mercado então emergente.

A Dynacom prosperou na década de 1980 sob a proteção da lei lançando no mercado nacional cópias dos videogames da americana Atari e da japonesa Nintendo, chamados “Dynavision”, que inclusive traziam funcionalidades adicionais em relação aos produtos originais que replicavam. O Dynavision 1 era um clone do videogame da Atari, enquanto que os Dynavision 2 e 3 traziam as funcionalidades do produto da Nintendo e dividiam o mercado nacional com outros similares que faziam o mesmo: o Phantom System da Gradiente, TurboGame da CCE ou o Hi Top Game da Milmar, todos capazes de executar os mesmos jogos da plataforma da gigante japonesa, o que nos dá um panorama de como empresas nacionais efetivamente copiaram tecnologia estrangeira sob a proteção da reserva de mercado.

A TecToy seguiu um caminho diferente, ela trouxe oficialmente os produtos da também japonesa Sega, rival mundial da Nintendo, para o território nacional como sua representante direta. A Sega não poderia atuar no mercado brasileiro sem a TecToy em razão da reserva de mercado, mas também a TecToy com isso garantiu a exclusividade da tecnologia Sega por aqui. Quando a Dynacom tentou clonar a tecnologia de um produto Sega, recebeu forte pressão judicial da TecToy e decidiu abandonar a disputa<sup>20</sup>.

Porém, ambas empresas acabaram sendo vencidas, na prática, pela abertura dos mercados e pela facilitação de importações proporcionada pela sobrevalorização cambial. Na metade da década de 1990 já havia uma nova geração de produtos Nintendo e Sega no mercado internacional, além da entrada da Sony com o Playstation, que se tornaria a líder do segmento. A partir de então já era possível, pro consumidor brasileiro, importar diretamente o produto original das empresas estrangeiras, ao invés de ter de recorrer a um clone nacional agora já defasado. Mesmo a TecToy, que seguiu a parceria com a Sega no Brasil, teve de concorrer com a importação por parte dos consumidores brasileiros dos produtos originais Sega a partir do Paraguai, de onde chegavam “livre de impostos”, por assim dizer, os mesmos produtos que ela havia licenciado com exclusividade para o mercado brasileiro.

Dynacom e TecToy nunca mais voltaram ao protagonismo que tiveram na época, quando ostentavam publicamente suas robustas linhas de produção na zona franca de Manaus. Ambas acabaram, depois, experimentando em outros segmentos de eletrônicos, tendo a Dynacom encerrado atividades definitivamente em 2010 enquanto a TecToy segue atuando até hoje, porém ainda sendo mais lembrada no saudosismo de quem teve a infância contemplada por seus produtos, do que pela relevância de sua atuação atual.

---

<sup>20</sup> Disponível em <http://muriloq.com/canal3/0203/31042.html>, acessado em 07/08/2021.

### 4.3 Reforma constitucional e desnacionalização do parque empresarial

Este é um último ponto que gostaríamos de abordar e que, embora se aplique às empresas brasileiras como um todo, foi especialmente válido para a indústria. Muito em razão da combinação dos elementos que apresentamos, investidores estrangeiros passaram a adquirir o parque produtivo nacional. Mas para que isso fosse possível, antes, seria necessário remover alguns dispositivos institucionais que colocavam amarras ao processo.

Tendo em vista que a eleição de FHC se deu ainda em primeiro turno e em cenário de plena hegemonia política, apenas um obstáculo poderia frustrar a ampla reestruturação econômica que se propunha: o ideário desenvolvimentista e protecionista que havia sido consolidado na Constituição. Assim sendo, durante o período de quatro anos ao qual corresponde seu primeiro mandato na presidência, de janeiro de 1995 a dezembro de 1998, FHC promoveu dezesseis emendas à Constituição (da 5 à 20, sendo as duas últimas de grande profundidade) o que sugere uma média de quatro por ano, uma por trimestre. É evidente que o governo não respeitou uma periodicidade simétrica, tendo em vista que, algumas vezes, foi aprovada mais de uma emenda no mesmo dia.

As Emendas, no que têm de mais importante, constituem uma tendência a despir o Estado de prerrogativas, a privatizar a economia e a enfraquecer o controle da economia nacional sobre o capital estrangeiro, como os casos das Emendas nº 5, 6, 7, 8, 9, 20, impulsionadas – em parte, ao menos – pelo processo de ‘globalização’ neoliberal (ANTUNES, 2003: 16).

Já em 1995 emendas constitucionais quebraram os alicerces legais que “trancavam” uma implantação mais acentuada da liberalização econômica. “Sustentado pela legislação que permitia e regulava a venda de empresas estatais desde o período Collor e pelas reformas constitucionais promovidas desde 1995”, Fernando Henrique Cardoso “executou um enorme programa de privatizações e de venda de concessões tanto no âmbito federal como no estadual”. As medidas foram aprovadas com facilidade pelo Congresso Nacional, apesar dos ardentes protestos das oposições (SALLUM JR, 2000: 32). O Estado passou a ocupar funções normativas e de controle através de agências reguladoras, como a Anatel nas telecomunicações.

Do universo da reforma constitucional promovida por FHC, a emenda de número 6, do dia 15 de agosto de 1995, é a mais interessante do ponto de vista de nossos objetivos. Ela substitui o inciso IX do artigo 170, que trazia como um dos princípios da ordem econômica o “tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”. Tal texto é modificado para que o princípio passe a valer para “empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”, um claro

aceno ao capital estrangeiro, que teria o mesmo tratamento privilegiado da pequena empresa brasileira “de capital nacional” a partir daquele momento. Mas ainda mais impactante é a completa remoção do artigo 171 promovido pela mesma emenda<sup>21</sup>, que retira todas as salvaguardas de proteção até então constitucionalmente garantidas ao empreendedor nacional. Além de conceituar o que era uma empresa genuinamente brasileira, o artigo permitia ao Estado conceder a ela proteção e benefícios e até mesmo tratamento preferencial na aquisição de bens e serviços por parte do Poder Público.

Sallum Jr deixa claro que as empresas nacionais perderam os privilégios de anteriormente. Na verdade, o governo FHC passou a se esforçar para atrair investimentos estrangeiros. Mais do que equiparar constitucionalmente as empresas multinacionais com as locais, a política de juros altos combinada com câmbio apreciado favoreceu as primeiras, que podiam recorrer a financiamento em outros países e, por conseguinte, desvalorizou as segundas. A “economia caminhou a passos largos na direção de uma desnacionalização” (SALLUM JR, 2000: 37-38).

Já Rosélia Piquet escreve que “a abertura comercial indiscriminada, a ausência de políticas industriais e agrícolas, a sobrevalorização do real e os elevados juros colocaram as empresas que operavam em território nacional em difícil situação”. As medidas acabaram por enfraquecer e expor a empresa brasileira ao mercado internacional, já que “a combinação de câmbio sobre-valorizado e juros internos elevados criou um desequilíbrio contra as empresas de capital nacional, o que as levou a um processo de alienação de seus ativos a investidores estrangeiros” (PIQUET, 2004: 146).

Pensamento parecido também aparece em um estudo do IEDI, “as taxas de juros não afetam somente a competitividade externa e o crescimento interno, mas também determinam uma desvalorização dos ativos denominados em moeda nacional, traduzindo-se em baixos valores de propriedades e ativos internos”. A conclusão que segue deixa claro que “este foi um poderoso fator indutor da desnacionalização de empresas em favor de empresas do exterior” (IEDI, 1998: 10).

Mas embora o financiamento fora do Brasil fosse possível para o investidor estrangeiro, ele não se mostrava imprescindível, em virtude de uma mudança de postura do BNDES, que após a emenda constitucional nº 6 passou a financiar indiscriminadamente empresas nacionais e estrangeiras. Ou até mesmo passou efetivamente a ser usado para a compra do parque empresarial local, seja privado ou estatal. Discussões na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado em 2001 já identificavam tal fenômeno e buscavam colocar entraves a esse processo. O senador Roberto Saturnino do PSB carioca tentava impedir que o BNDES financiasse “empresas estrangeiras para que elas adquirissem o controle de empresas nacionais privadas e estatais”, utilizando na prática dinheiro do trabalhador brasileiro. A justificativa do senador, segundo a Agência Senado, era que “a maior parte dos recursos

---

<sup>21</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm#art171](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm#art171), acessado em 07/08/2021.

disponíveis do BNDES para empréstimos é proveniente da poupança dos trabalhadores, já que, do passivo do banco, em 1998, 34% representavam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e 21%, recursos do PIS/Pasep”. A idéia era que o dinheiro do BNDES pudesse ser usado apenas para empreendimentos novos e não já existentes, evitando que estrangeiros continuassem comprando empresas brasileiras com o dinheiro dos próprios brasileiros<sup>22</sup>.

O antes protegido e estimulado setor produtivo nacional foi para a vitrine mundial, “o processo de fusões e aquisições de empresas tornou-se um fenômeno internacional, que na economia brasileira conformou um intenso deslocamento e desnacionalização do controle acionário de empresas já existentes”. Os dados específicos são ainda mais interessantes, “considerando o período 1995-98, o total de fusões e aquisições foi de pelo menos 1.500 operações, das quais aproximadamente 900, ou seja 60%, foram realizadas por empresas de capital estrangeiro” (PIQUET, 2004: 147).

De certa forma, parece mais lógico que o fenômeno da desnacionalização seja identificado como consequência da desindustrialização, já que as medidas econômicas de combate à inflação fragilizaram o setor produtivo nacional e o deixaram a mercê do investidor estrangeiro. Mas a desnacionalização é, também, causa da desindustrialização em razão de impactar profundamente nas cadeias produtivas.

Apesar de os eventos de fusões e aquisições ocorrerem principalmente no âmbito das maiores empresas, houve impacto direto na realidade do pequeno empreendedor. Multinacionais simplesmente ligaram as plantas locais com as demais espalhadas pelo mundo. Com a apreciação cambial e abertura comercial, se tornava muito fácil para a grande empresa, especialmente estrangeira, ignorar a cadeia produtiva nacional e com isso “o faturamento dos fabricantes brasileiros recuou, empresas foram fechadas e o desemprego avançou”. Um caso exemplar é o da espanhola Telefônica, que em 1999 adquiriu a paulista Telesp e “não convidou uma única empresa brasileira fabricante de peças e equipamentos para disputar as encomendas”. (PIQUET, 2004: 150).

Outro exemplo pode ser buscado na indústria automobilística. Até então a matriz de produção era nacional, envolvendo fornecedores, cadeia de suprimentos e toda uma estrutura que foi basicamente desnacionalizada. A montadora até podia estar no Brasil, mas importava tudo do mercado externo, a despeito das potenciais parcerias em solo brasileiro, impactando diretamente no ecossistema de pequenos empreendedores e industriários que exploravam esse segmento de mercado.

Por fim, vale salientar que apesar de nosso esforço em separar possíveis causas da desindustrialização brasileira nos três tópicos citados, a verdade é que eles dialogam e se relacionam intrinsecamente, formando danosa combinação que puniu severamente a indústria local que, ao longo da maior parte do século XX, havia se constituído na força motriz do

---

<sup>22</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2001/06/20/bndes-nao-podera-mais-financiar-livremente-empresas-estrangeiras>, acessado em 07/08/2021.

crescimento econômico nacional. Em um espaço de cerca de dez anos, iniciadas por Collor, mas realizadas por FHC, as medidas liberalizantes e internacionalizantes da economia trocaram a estabilidade monetária por uma deterioração da indústria nacional e reversão de décadas de avanços do setor.

Uma síntese dos resultados da política econômica que expomos pode ser encontrada no seguinte trecho de um estudo da época, realizado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, no qual é afirmado que a década de 1990 acabou se mostrando como uma linha divisória que separou as empresas capazes de sobreviver das que encontraram sua falência:

Nas condições em que essas mudanças ocorreram, a linha divisória foi deslocada desnecessariamente, reduzindo a parcela de empresas sobreviventes e ampliando a de empresas que ficaram inviabilizadas. O desaparecimento de muitas empresas industriais somente assume o seu verdadeiro significado quando se percebe a perda causada à capacidade de geração de riqueza que teve o País e aos empregos que elas geravam. (IEDI, 1998: 16).

A conclusão do IEDI encontra ressonância em um trecho escrito por Flávio Fligenspan, referenciando Antônio Barros de Castro (2001), no qual encontramos sintetizados vários dos tópicos que abordamos:

Os anos 1990 marcaram uma reversão: a abertura comercial e financeira e a estabilização da inflação, associada a um longo processo de valorização da moeda nacional e juros elevados, romperam com o padrão anterior de competição. As empresas brasileiras reagiram da forma possível, privilegiando em primeiro lugar estratégias de sobrevivência. Em muitos casos isto implicou grandes dispensas de pessoal, fechamento de unidades e diminuição de linhas de produção, quando não se chegou às soluções mais radicais: mudança da região de operação, fusões, absorção por empresas estrangeiras ou mesmo o encerramento das atividades (FLIGENSPAN, 2019: 442).

Nos parece evidente, dado o debate bibliográfico apresentado, que independente de desdobramentos posteriores ocorridos neste século (ou pós desvalorização cambial de 1999), para o recorte temporal por nós estabelecido houve sim uma rápida queda da importância industrial em inúmeras frentes e que tem na política econômica sua causa raiz, tornando-a característica de uma desindustrialização precoce.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos mais valiosos objetos de estudo da pesquisa em gestão é, sem dúvida, a mudança. Isso em razão de que a gestão de um negócio está intrinsecamente ligada ao mercado, mercado este que é um fenômeno humano e, portanto, tão vivo e mutável quanto for qualquer outra manifestação humana. Sendo a mudança um elemento tão presente e quase inevitável, o que fizemos no âmbito deste estudo foi colocá-la no centro de nossas atenções e analisar, a partir dela, que novas configurações e rupturas ela promoveu no meio observado.

A mudança a qual nos dedicamos foi a reorientação da política econômica brasileira executada desde primeiros anos após a redemocratização, no final do século XX. Após décadas de crescimento do parque industrial nacional promovido, em muito, a partir de estimulação estatal, o modelo desenvolvimentista sofreu significativa perda de influência principalmente nos anos 90 e, dados os alarmantes índices de inflação no período, deu lugar a medidas internacionalizantes de abertura econômica.

A opção pela análise de uma mudança de tão grande abrangência implicou para nós, metodologicamente, em adotar também uma visão de maior amplitude sobre o meio analisado. Ao invés de um trabalho que discutisse estratégias de gestão em um contexto empresarial específico frente à chegada da novidade, procuramos levantar o olhar para observar o impacto da mudança sobre a atividade industrial brasileira como um todo. Para sermos capazes de pintar o retrato proposto, nos valemos primeiro de dados generalistas, como estatísticas de fontes tais quais IBGE, IPEA, SERASA e CNI, mas principalmente de extensa revisão da bibliografia produzida por pesquisadores que já se debruçaram sobre o mesmo tema ou temas correlatos, e se mostraram de grande valia para desvelarmos nossos próprios objetivos traçados.

Havíamos levantado como objetivo identificar de que forma as medidas econômicas adotadas durante a década de 1990 impactaram negativamente na indústria brasileira, causando uma súbita queda na atividade desse setor, fenômeno reconhecido como desindustrialização. Para tal dois pressupostos se faziam necessários: primeiro, justificar o recorte temporal através de uma contextualização e, obviamente, demonstrar a existência do fenômeno sobre o qual se pretende investigar as causas. Gostaríamos, também, de tentar compreender de maneira geral em que sentido a reorientação da política econômica ocorreu.

Sendo o estudo da mudança nosso motivador inicial, começamos revisando a trajetória geral da industrialização brasileira ao longo de sua história, avaliando a evolução do setor em cada período. Constatamos um constante crescimento da atividade industrial, que, ao menos desde Getúlio Vargas, na década de 1930, foi estimulada como política estatal. Mas é justamente quando alcançamos o período atual, que tem seu marco inicial na redemocratização, que a mudança no paradigma econômico se mostra de forma mais presente. Não vivíamos apenas uma revolução política através de uma nova era democrática, mas vivíamos, também, uma reestruturação econômica que foi fundo na remodelação dos alicerces do capitalismo brasileiro. A reorientação das lideranças nacionais responsáveis pela política

econômica se deu, muito claramente, em um sentido internacionalizante e liberalizante, com favorecimento ao capital estrangeiro e ao livre mercado global, em contraposição à até então protegida e fomentada indústria nacional.

As medidas adotadas tiveram imediata e veemente repercussão sobre o parque industrial local e, de uma maneira geral, não nos resta dúvidas de que tal impacto foi negativo e característico daquilo que se entende como desindustrialização. Sabemos que qualquer mudança de meio pode prejudicar ou beneficiar determinados setores econômicos, mas encontramos fortes indícios para sustentar tal afirmação. A participação da indústria no PIB brasileiro caiu de quase metade para 25% em apenas 10 anos. Isso significou, na prática, uma regressão a níveis parecidos aos deixados por Getúlio Vargas quase meio século antes. O PIB cresceu no período, mas não no mesmo nível das taxas vistas nas décadas desenvolvimentistas, e o simples fato de ter avançado em contexto de tão vertiginoso declínio da indústria, por si só, já demonstra a ocorrência do fenômeno. Embora não nos interesse explicá-lo, esse aumento é muito provavelmente reflexo positivo da estabilização inflacionária e do influxo de capital estrangeiro, porém não da atividade empresarial, visto que o Brasil registrou uma explosão do número de pedidos de falências. A indústria brasileira ainda demonstrou recuos importantes tanto na participação das exportações globais do setor, como também na sua produção mundial. Em mais um sintoma correlato, mas não menos importante, o Brasil conviveu com índices alarmantes de desemprego.

O tópico do desemprego é tão sensível para aquela década que, mesmo tangenciando o foco principal, vamos problematizá-lo brevemente. Isso porque se o trabalhador já não estava sendo suficientemente penalizado pelos recuos na matriz empresarial em geral e na indústria em especial, o curioso é que ele passa também a ser culpado:

A legislação trabalhista brasileira passa então a ser considerada pelos mentores das políticas econômicas como extremamente rígida e demasiadamente protetora da força de trabalho: era preciso desregular. Com isso, as políticas de combate ao desemprego ficam restritas ao campo da desregulamentação do trabalho, ou seja, da flexibilização das regras que regem a contratação, o uso, a remuneração e a dispensa da força de trabalho (PIQUET, 2004: 153).

Fomos capazes de encontrar um relatório do IPEA de 1997 que sugere exatamente isso. Nele, ainda nas notas bibliográficas, o IPEA é apresentado como uma “fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento” que tem entre suas funções “auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica”. Então é possível que Antônio Kandir, que ocupava a cadeira de ministro à época (inclusive criando a Lei Kandir, que isentava ICMS das exportações com o lema “Exportar é o que importa”), tenha recebido tal relatório no qual se lê o seguinte:

...não cabe dúvida que é necessário reformar o modelo de relações trabalhistas, privilegiando a negociação e a flexibilização acima de tudo. A flexibilização é indispensável, pois o custo da mão-de-obra foi sensivelmente elevado nos últimos anos, e é extremamente difícil reduzi-lo, não só pelas dificuldades políticas de eliminar conquistas trabalhistas, como pela falta de alternativas de financiamento de gastos previdenciários no contexto do atual sistema tributário brasileiro (RAMOS, ALMEIDA REIS, 1997: 25-26).

O relatório traz ainda uma série de outros dados interessantes, como um Índice de Precariedade no Emprego que mostra um aumento de cerca de 20% nesse indicador desde o começo da década (RAMOS, ALMEIDA REIS, 1997: 7), e que é analisado como um dos maiores desafios na opinião dos autores. Para eles, mais importante do que gerar empregos seria avançar “em relação à qualidade dos empregos gerados para absorver os trabalhadores egressos do setor ‘protegido’ em função da reestruturação da economia” (RAMOS, ALMEIDA REIS, 1997: 7).

Esse tipo de linha de raciocínio sugere que o cenário trabalhista estaria posicionado como uma causa do processo de desindustrialização, hipótese que rejeitamos. A nós é transparente que o desemprego se trata, na verdade, de uma consequência do fenômeno. A investigação das possíveis causas foi o objetivo principal de nosso estudo, mas sem a pretensão de sermos definitivos nesse assunto. Através de uma revisão bibliográfica, fomos capazes de identificar interpretações consensuais entre autores de que um conjunto de medidas econômicas que visava o combate à inflação se relacionaram de forma perversa à atividade industrial brasileira. A combinação de uma altíssima taxa de juros, ancoragem cambial, sobrevalorização da moeda nacional e abertura comercial acelerada com estímulos às importações e ao capital estrangeiro se mostrou devastadora para a indústria local. Aliada a uma reforma legislativa que derrubou garantias protecionistas à empresa nacional, a indústria brasileira acabou em séria desvantagem competitiva em relação à produção estrangeira que inundou o comércio local.

Ao mesmo tempo consequência e causa da desindustrialização, constatou-se uma acelerada desnacionalização da empresa em território brasileiro, fenômeno que se mostrou difícil de encontrar em dados estatísticos próprios, mas sobre o qual existe vasta bibliografia. Tal processo foi iniciado após aprovação de emenda constitucional específica e não ocorreu apenas nos muito conhecidos eventos das privatizações de estatais, mas também no âmbito de empresas privadas, inclusive em muitos casos financiadas com capital brasileiro, como sugerem discussões ocorridas no legislativo da época sobre as novas posturas que foram adotadas pelo BNDES, na segunda metade da década de 90. O maior problema da empresa multinacional, na perspectiva aqui adotada, é estar ligada a uma cadeia produtiva global, ignorando potenciais fornecedores brasileiros e com inegável prejuízo especialmente ao ecossistema de negócios de menor porte que orbita as grandes empresas.

O conceito de desindustrialização trazido pela bibliografia dá conta de que ele pode ser sintoma de dois processos diferentes. O primeiro seria natural e positivo, sinal de uma

economia madura que evoluiu para o setor de serviços, mas isso sem necessariamente ver retrocesso real na sua atividade industrial. O segundo é negativo, se caracteriza como uma “re-primarização” de sua pauta de exportações e muito provavelmente se constitui no caso brasileiro, especialmente quando pensamos, de forma ilustrativa, na relação que temos com um dos nossos maiores parceiros comerciais, a China, para quem “vendemos soja e compramos celulares”, por assim dizer.

Existe ainda um conceito que não abordamos, mas que comumente é apontado como causa de industrialização em uma economia. É a chamada “doença holandesa”, que ocorre quando um país rico em recursos naturais tende a exportá-los em grande escala, causando influxo de moeda estrangeira, que sobrevaloriza o câmbio e pune a exportações de bens de maior valor tecnológico. Há fortes indícios de que isso tenha ocorrido com o Brasil neste século (OREIRO, FEIJÓ, 2010), mas certamente podemos descartar essa hipótese como válida para os anos 90, recorte temporal abordado neste estudo.

Isso nos leva à questão da complexidade econômica, que não podemos deixar de citar, nem que apenas superficialmente, como consequência da desindustrialização. O Brasil vem caindo no ranking internacional de complexidade econômica mantido pelo OEC (Observatory of Economic Complexity)<sup>23</sup>. Na série histórica iniciada em 1998 o Brasil ocupava a 25ª posição no mundo, caindo para 36º em 2010, ainda com a mesma pontuação (0,73) e finalmente 49º na atualização de 2019, agora com pontuação de 0,51. Ou seja, do ponto de vista de atuação internacional, o papel do Brasil cada vez mais caminha de volta à exportação de produtos de baixa complexidade, de pouco valor agregado, um modelo agroexportador que relembra, em alguns pontos, o da “República Velha”, modelo que em tese estava superado há cerca de um século.

O Brasil conseguiu avançar muito em sua transformação estrutural até os anos 1980; chegou ao meio do caminho, parou e depois começou a regredir. Seu sistema produtivo caminhou no sentido de diversificação e aumento da complexidade até os anos 2000, depois regrediu e voltou a se especializar em produtos menos complexos. Nossas plantas foram morrendo desde os [anos] 90, nossas capacidades tecnológicas foram sendo perdidas (para a Ásia) ao longo do tempo (GALA, CARVALHO, 2019: 40).

A regressão na complexidade econômica brasileira é tema correlato ao que abordamos e mereceria uma investigação específica a respeito no futuro. Em quais mercados internacionais o Brasil é competitivo? Seria o agronegócio realmente algum tipo de “vocação” do empreendedor brasileiro? A nós parece que se trata, antes, de uma postura do Brasil como nação e fruto das políticas econômicas que abordamos, precisando ser revisada em um amplo

---

<sup>23</sup> Disponível em <https://oec.world/en/rankings/eci/hs6/hs96>, acessado em 07/08/2021.

processo de reforma abrangendo diferentes níveis. Mas isso já seria uma outra hipótese que não será desenvolvida agora.

A hipótese que realmente havíamos nos colocado, para os fins deste estudo, era de que o impacto negativo sobre a atividade industrial brasileira na década de 1990 teria sido causado pelas medidas econômicas tomadas com o intuito de combater à inflação, hipótese esta que está aceita. Tais medidas em muito ficaram personificadas na figura de Fernando Henrique Cardoso, que, de uma maneira geral, se tornou o arquiteto de uma ampla reorganização econômica no Brasil redemocratizado. E embora tenha alcançado o objetivo imediato da estabilização inflacionária, parece tê-lo feito sacrificando porção significativa do setor industrial local, com repercussões que em parte se estendem até os dias de hoje.

A mudança será sempre um objeto de estudos rico para a pesquisa em gestão, já que ela impõe uma revisão permanente dos conhecimentos dados como garantidos e se destaca como um fator de análise constante para o empreendedor. A nós parece que eventuais mudanças na política econômica devem ser entendidas como variável de grande abrangência para a atividade empresarial como um todo, com potencial de afetar setores inteiros e amplas cadeias produtivas, como ficou claro no impacto negativo sofrido pela indústria brasileira na década de 1990. A mudança da política econômica se constitui, portanto, em importante material de estudo para a gestão empresarial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Giovana G. F. ENGEL, Vonia. A Influência da economia cafeeira no processo de industrialização do Brasil na República Velha. In: Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE - Ano XVIII - V. 2 - N. 34 - Agosto de 2016 - Salvador, BA - p. 581 - 592.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Sader, E; Gentili, P (orgs). Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ANTUNES, Marcus V M. Mudança Constitucional: O Brasil Pós-88. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

AVERBUG, Marcello. Plano Cruzado: crônica de uma experiência. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 12, N. 24, P. 211-240, DEZ. 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010.

CAMPOS, Fábio Antonio de. Internacionalização brasileira e Instrução 113 da SUMOC. América Latina En La Historia Económica, vol.24 no.2, México, may/ago 2017, pp. 93-124. Disponível em <https://doi.org/10.18232/alhe.v24i2.802>, acessado em 16/08/2021.

CARDOSO, Bárbara F. PAIXÃO, Adriano N. NASCIMENTO, Jean S. O processo de desindustrialização no Brasil: análise empírica dos anos de 1990 a 2009. Salvador, Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano XIV, Junho de 2012.

CASTRO, Antônio Barros de. Reestruturação industrial brasileira nos anos 90: uma interpretação. Revista de Economia Política, vol. 21, nº 3 (83), pp. 369-392, julho-setembro/2001.

CÉSAR, Benedito Tadeu. Reflexões acerca da violência político-institucional no Brasil contemporâneo. In: Revista Crítica de Ciências Sociais – nº 57/58, Junho/Novembro de 2000.

COMIN, Alexandre. Pequeno balanço da reestruturação industrial nos anos 90. São Paulo: PUCSP/EITT, 2003. Disponível em [https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/eitt2003\\_alexandrecomin.pdf](https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/eitt2003_alexandrecomin.pdf), acessado em 07/08/2021.

COMIN, Álvaro A. De continuidades e rupturas. In: Novos Estudos CEBRAP – nº 52, novembro de 1998, pp 11-16.

COMPARATO, Fábio Konder. Réquiem para uma Constituição. In: LESBAUPIN, Ivo (org). O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

CUNHA, André M. LELIS, Marcos T. FLIGENSPAN, Flávio B. Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 3 (132), pp. 463-485, julho-setembro/2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição Resistente*. In: MORAES, Alexandre de (coordenador). *Os 10 anos da Constituição Federal: temas diversos*. São Paulo: Atlas, 1999.

DEPECON, Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos. *Perda de participação da indústria de transformação no PIB*. São Paulo, DEPECON, 2015.

FAUSTO, Boris, *História do Brasil / Boris Fausto*. – 12. Ed., 1 . reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. – (Didática, 1)

FERNANDES, Cláudio. "O que foi a Crise de 1929?"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-a-cri-se-1929.htm>. Acesso em 16 de agosto de 2021.

FLIGENSPAN, Flávio B. Uma visão global da economia brasileira durante a vigência do real: avanços, impasses e um cenário de crescimento com exclusão. *Indicadores Econômicos FEE, PORTO ALEGRE, RS*, v. 26, n.1, p. 102-143, 1998.

FLIGENSPAN, Flávio B. Houve um processo de substituição de importações na indústria brasileira no período pós-desvalorização cambial? *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 14, n. 1 (24), p. 109-129, jan./jun. 2005.

FLIGENSPAN, Flávio B. *O comércio externo da indústria brasileira no período 1999-2005*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

FLIGENSPAN, Flávio B. A indústria brasileira no período 2007-2014: perdas e ganhos num ambiente de baixo crescimento. *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 28, n. 2(66), p.421-448, maio-agosto 2019.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Editora Fundo de Cultura, 1ª edição: 1959. Cia das Letras: 2006. São Paulo.

GALA, Paulo. CARVALHO, André R. Brasil, uma sociedade que não aprende: novas perspectivas para discutir ciência, tecnologia e inovação. *Rev. Cadernos de Campo, Araraquara*, n. 27, p. 39-57, jul./dez. 2019. E-ISSN 2359-2419.

GALA, Paulo. LIBÂNIO, Gilberto. Taxa de câmbio, poupança e produtividade: impactos de curto e longo prazo. *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 20, n. 2 (42), p. 229-242, ago. 2011.

GALA, Paulo. ROCHA, Igor. MAGACHO, Guilherme. The structuralist revenge: economic complexity as an important dimension to evaluate growth and development. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 38, nº 2 (151), pp. 219-236, April-June/2018.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

IEDI, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Trajetória recente da Indústria Brasileira. 1998. Disponível em [https://iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/traj-i.pdf](https://iedi.org.br/admin_ori/pdf/traj-i.pdf), acessado em 19/07/2021.

JUNIOR, José A. S. Industrialização e modelo de substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise comparada. Florianópolis, UFSC: 2004.

LOURES, Rodrigo C. da R. OREIRO, José L. PASSOS, Carlos A. K. Desindustrialização: a crônica da servidão consentida. Economia & Tecnologia - Ano 02, Vol. 04. Curitiba: UFPR, 2006.

MARQUETTI, Adalmir A. Progresso Técnico, Distribuição e Crescimento na Economia Brasileira: 1955-1998. Estudos Econômicos, Vol. 32, N.1. Pgs 103-124, São Paulo, jan-mar 2002.

MIRANDA, José Carlos. Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990. Brasília: IPEA, 2001.

MOREIRA, Maurício Mesquita. A Indústria Brasileira nos Anos 90: O que já se Pode Dizer? In: GIAMBIAGI, Fabio e MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). A Economia Brasileira nos Anos 90. Rio de Janeiro, BNDES: 1999.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org). O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

OREIRO, José L. D'AGOSTINI, Luciano L. M. GALA, Paulo. Deindustrialization, Economic Complexity and Exchange Rate Overvaluation: the case of Brazil (1998-2017). PSL Quarterly Review, 73 (295):313-341. December, 2020. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/348558948>, acessado em 14/08/2021.

OREIRO, José L. FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. In: Revista de Economia Política, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.

PIQUET, Rosélia. A reestruturação da economia brasileira: desnacionalização e desemprego. In: El rostro urbano de América Latina. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.

RAMOS, Lauro. ALMEIDA REIS, José Guilherme. Emprego no Brasil nos Anos 90. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, Instituições e Partidos. In: Novos Estudos CEBRAP – nº 41, março de 1995, pp 40-59.

ROSSI JUNIOR, José Luiz, FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. Pesquisa e Planejamento Econômico, v 29, n1, pg 1-36. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

SALLUM JR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP. Volume 11 – nº 2. São Paulo: FFLCH, USP, 2000.

SOUZA, Nilson Araújo de. Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula. São Paulo: Atlas, 2007.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. História Econômica & História de Empresas, v. 3, n. 2, 19 jul. 2012. Disponível em <https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/143/99>, acessado em 14/08/2021.

VEIGA, Pedro da Motta. Anos 90: as transformações na indústria e as exportações brasileiras. Rio de Janeiro, Funcex: 1999.

VICECONTI, Paulo E. V. O processo de industrialização brasileira. Rio de Janeiro, R. Adm. Emp. 17 (6): 33-43, nov/dez 1977.