

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

JULIANA SHIMADA

POLÍTICAS ECONÔMICAS (1981-2011):
O impacto cumulativo sobre a desindustrialização brasileira

SÃO PAULO

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

JULIANA SHIMADA

POLÍTICAS ECONÔMICAS (1961-2011):
O impacto cumulativo sobre a desindustrialização brasileira

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Grandi.

SÃO PAULO

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Shimada, Juliana

Políticas Econômicas (1981-2011): o impacto cumulativo sobre a desindustrialização brasileira – São Paulo, 2021.

Nº de páginas: 61

Área de concentração: História Econômica, Desenvolvimento Econômico, Inovação, Mudança Tecnológica, Crescimento

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Grandi

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2021

1.Desindustrialização; 2. Desenvolvimento; 3. Curto Prazo; 4. Produção nacional

A minha família e amigos, pelo tempo que não passamos juntos: agradeço todo carinho e compreensão.

A meu pai Nilton, que sem seu suporte e amizade, este trabalho não teria chego ao fim.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer a minha família, a qual ofereceu apoio incondicional durante todo meu período na faculdade e contribuiu com pontos de vista significativos a este projeto de conclusão de curso.

Por sequência, ressalto a importância de meus amigos e de todas as pessoas do corpo docente e discente com quem tive a oportunidade de conviver na faculdade. A vocês, agradeço todo o tempo disponibilizado, bem como todo suporte em momentos em que a jornada na faculdade havia sido extensiva. Todos os dias eram bons dias, pois tinha o privilégio de trocar vivências com vocês, e isto lugar algum que não a faculdade poderia ter oferecido.

Expresso também minha gratidão a todos os professores com quem tive a oportunidade de estudar em escolas anteriores: com vocês reforçando meu potencial, alcei voos que sempre sonhei. A partir daqui, continuarei sonhando cada vez mais alto.

E por último, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, professor Dr. Guilherme Grandi, pelas aulas de economia brasileira e por toda provocação que realizou durante elas. Entendi que minha motivação em estudar economia veio da necessidade de entender o passado, e com ele, aprender para que possamos projetar um futuro melhor a todos que convivem conosco.

A todos vocês, muito obrigada!

“A vida é fruto da decisão de cada momento. Talvez seja por isso, que a ideia de plantio seja tão reveladora sobre a arte de viver.”

Padre Fábio de Melo

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	7
RESUMO	8
ABSTRACT	9
1 INTRODUÇÃO	10
1.1 INÍCIO DO DEBATE DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO	10
Tabela 1 – Participação Relativa da Indústria de Transformação no Valor Adicionado (VA) e no Pessoal Ocupado (PO) em % (1980-1998)	10
Gráfico 1 – Brasil – Participação da Indústria de Transformação no PIB - %.....	11
1.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS E SEU SIGNIFICADO SOBRE A QUESTÃO DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO	12
2.1.2 ABORDAGEM “ALTERNATIVA”	17
2.1.2.2 VISÃO DE CAMBRIDGE	18
Quadro 1 – Síntese das definições e causas da desindustrialização	20
2.2.1 RELAÇÃO INVERSA ENTRE EMPREGO E A PRODUTIVIDADE	20
2.2.2 ALTERAÇÃO DE PREÇOS RELATIVOS ENTRE INDÚSTRIA E SERVIÇOS	21
2.2.3 GLOBALIZAÇÃO	22
2.2.4 ILUSÃO ESTATÍSTICA.....	23
2.2.5 DOENÇA HOLANDESA.....	23
2.2.6 SOBREVALORIZAÇÃO CAMBIAL.....	25
2.3 IMPORTÂNCIA DA QUESTÃO NO BRASIL.....	26
2.3.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	26
2.3.1.1 CELSO FURTADO E SUA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	27
3 BREVE PANORAMA DA CONJUNTURA POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL ENTRE 1961-2011	30
3.1 OBJETIVO	30
3.2 TRAJETÓRIA DE GOVERNOS (1961-2011).....	30
Gráfico 2 – Representantes dos Governos e seus Partidos (1961 a 2017)	31
3.2.1 BREVE PANORAMA HISTÓRICO DOS ANOS 1960-2010	31
3.2.1.1 PERÍODO 1964 A 1968: ESTABILIZAÇÃO.....	32
3.2.1.2 PERÍODO 1968 A 1973: O "MILAGRE ECONÔMICO"	33
3.2.1.3 PERÍODO 1973 A 1985: CHOQUES EXTERNOS E DERROCADA DO REGIME MILITAR.....	36
Tabela 2 – Taxa de Inflação: 1968-1973	36
4 DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA, SEGUNDO BACHA E DE BOLLE	48
4.1 SEÇÃO I: INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA	48
4.2 SEÇÃO II: MACROECONOMIA DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE.....	49
4.3 SEÇÃO III: PADRÕES DE COMÉRCIO E POLÍTICA INDUSTRIAL	50

5 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	54

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – Participação Relativa da Indústria de Transformação no Valor Adicionado (VA) e no Pessoal Ocupado (PO) em % (1980-1998)

GRÁFICO 1 – Brasil – Participação da Indústria de Transformação no PIB - %

GRÁFICO 2 – Representantes dos Governos e seus Partidos (1961 a 2017)

QUADRO 1 – Síntese das definições e causas da desindustrialização

RESUMO

Neste trabalho revisitamos a historiografia existente sobre a desindustrialização brasileira e entendemos como as repercussões das políticas econômicas adotadas no período de 1981 a 2011 se relacionam com o fenômeno em questão. A principal hipótese é de que todos os formuladores de políticas públicas desde os anos 1980 estiveram sujeitos às repercussões das tomadas de decisões de governos anteriores, em específico ao de Juscelino Kubitschek, cujo plano de desenvolvimento acarretou grandes problemáticas em relação à dívida externa e a inflação para governos posteriores. Ao final da revisão da historiografia e da coleta de dados, inferimos que o processo de desindustrialização brasileira também foi impactado pelo resultado cumulativo das decisões de curto prazo dos formuladores de políticas econômicas às suas conjunturas.

Palavras-chave: Desindustrialização; Desenvolvimento; Curto Prazo; Produção Nacional.

ABSTRACT

In this paper, we revisit the existing historiography on Brazilian deindustrialization and understand how the repercussions of economic policies adopted in the period from 1981 to 2011 are related to the phenomenon in question. The main hypothesis is that all public policy makers since the 1980s were subject to the repercussions of decision-making by previous governments, in particular that of Juscelino Kubitschek, whose development plan caused major problems in relation to the external debt and inflation for later governments. At the end of the review of the historiography and data collection, we infer that the Brazilian deindustrialization process was also impacted by the cumulative result of the short-term decisions of economic policy makers in their context.

Key words: Deindustrialization; Development; Short term; National Production.

1 INTRODUÇÃO

1.1 INÍCIO DO DEBATE DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Conforme abordado por Maia (2020), a questão da desindustrialização brasileira “é permeada por diferentes interpretações do fenômeno” e por isso se faz necessária uma análise cuja segmentação entre de acordo com a ótica utilizada. Diferentemente do restante do mundo, em que essa temática foi analisada pela “decomposição da economia entre os seus três macros-setores”, o presente processo no Brasil induz a necessidade de um olhar mais amplo dado suas particularidades.

Segundo Oreiro e Feijó (2010), um dos primeiros estudos a tratar de desindustrialização no Brasil foi Marquetti (2002) considerando o período de 1980 e 1990, décadas nas quais enxergou o referido processo como “consequência do baixo investimento realizado na economia”. Avaliando em termos de valor adicionado (VA) e pessoal ocupado (PO), Oreiro e Feijó mostram que o argumento central para o processo de desindustrialização ocorrido nesse período para Marquetti estaria voltado para os prospectos negativos que recaíram sobre o crescimento da economia brasileira, isto é, “transferência de recursos e de trabalho da indústria para setores com menor produtividade do trabalho, gerando assim um menor crescimento do produto potencial no longo prazo”.

Tabela 1 – Participação Relativa da Indústria de Transformação no Valor Adicionado (VA) e no Pessoal Ocupado (PO) em % (1980-1998)

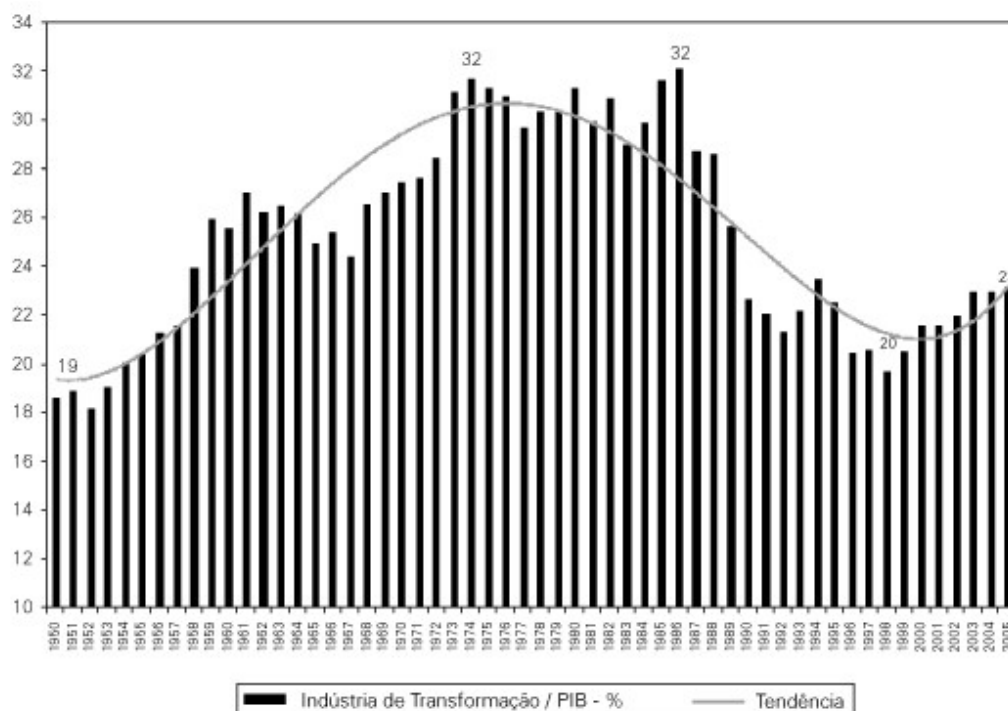
	1980	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
VA	31,3	31,6	28,6	25,7	23,8	22,7	21,6	21	20,6	20	18,2	19,1
PO	15,5	14,6	13,9	13,9	13,8	13,5	13,4	12,9	12,4			

Fonte: Marquetti (2002, p. 121, apud Oreiro e Feijó, 2010).

Similar a Marquetti, Bonelli (2005) fornece evidências da perda de participação da indústria de transformação no PIB a custos de fatores, que de 31,4% em 1985 passou para 20,60% em 1995, uma queda de aproximadamente 11 pontos percentuais que Oreiro e Feijó (2010) resumizam sobre o autor o argumento de que o presente panorama teria sido causado “pelas mudanças pelas quais passou a economia brasileira no final da década de 1980 e início da década de 1990, a saber: aumento da competição interna e externa, causado pela abertura comercial e financeira, privatização em diversos segmentos industriais e sobre-valorização da taxa real de câmbio no período 1995-1998”.

Ainda segundo Oreiro e Feijó (2010), outro trabalho que avaliou a perda de participação da indústria de transformação no PIB seria Almeida (2006), cujo argumento para tal processo também repousa sobre o impacto da sobrevalorização cambial ocorrida no período 1995-1998.

Gráfico 1 – Brasil – Participação da Indústria de Transformação no PIB - %



Fonte: Almeida (2006, apud Oreiro e Feijó, 2010).

Por outro lado, alguns autores apontam que tais dados não apontam evidências para a discussão de desindustrialização no Brasil. Citando Nassif (2008), onde se averigua uma análise aprofundada da composição do VA na indústria brasileira, por tipo de tecnologia, para o período de 1996-2004, o Brasil não teria passado por um processo de desindustrialização uma vez que não se observou “um processo generalizado de mudança na realocação de recursos produtivos e no padrão de especialização dos setores com tecnologias intensivas em escala, diferenciada e *science-based* para as indústrias baseadas em recursos naturais e trabalho”.

Para fundamentar seu argumento, o qual Oreiro e Feijó (2010) também sumarizam, tem-se que Nassif (2008) mostra que a participação no valor adicionado da indústria dos setores intensivos em recursos naturais e em trabalho teria passado de 46,26% em 1996 para 49,79% em 2004, ao passo que a participação conjunta dos setores intensivo em escala, diferenciada e baseado em ciência passou de 53,72% em 1996 para 50,15% em 2004 – logo,

um cenário de “relativa estabilidade da estrutura industrial brasileira no período em consideração, o que descartaria, portanto, a ocorrência de um processo de desindustrialização”.

Posteriormente, contudo, Nassif et al. (2015) e em Bresser-Pereira (2016), o autor reviu esta posição. Conforme ressaltam Botelho, Sousa e de Avellar (2016), Nassif (2015) passa a afirmar que há um processo de desindustrialização ocorrendo na economia brasileira, mas que esta segue uma “trajetória de *falling behind* em relação à economia mundial”. De maneira similar, Bonelli, Pessoa e Matos (2013) trazem o argumento de que dimensões e conjunturas internacionais fomentaram o caminho que levou a perda da participação da indústria no PIB brasileiro, a destacar o fraco desempenho da mesma em nível global, a integração da China e de outros países orientais de baixa renda à economia mundial e a tendência secular de perda de peso da indústria no mundo em função das mudanças ocorridas nos padrões de consumo ao longo do tempo.

Vale destacar, no entanto, que as diferentes historiografias apontadas até aqui se diferenciam no recorte de tempo, os primeiros autores considerando a década de 1980-1990 e os segundos autores considerando a década de 2000, especialmente após 2008, quando ocorreu a crise mundial. Outra questão enfrentada, e que sumarizam bem Oreiro e Feijó (2010) e Bonelli, Pessoa e Matos (2013), é que os dados sobre participação da indústria no PIB no Brasil não são comparáveis ao longo do tempo, uma vez que ocorre uma mudança na metodologia de cálculo do PIB pelo IBGE no primeiro trimestre de 2007.

Diante disso, apesar dos supracitados estudos apontarem uma clara tendência do processo de desindustrialização no Brasil, é um equívoco apontar os mesmos indicadores para corroborar tal tendência ao longo do tempo sem a devida correção de preços. Bonelli, Pessoa e Matos (2013), nesse sentido, trazem uma análise da desindustrialização segundo “a perda sistemática de peso da indústria na economia quando medida a preços constantes”, e que a partir disso pode-se inferir que o respectivo processo de desindustrialização teve início na história brasileira em meados de 1970.

1.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS E SEU SIGNIFICADO SOBRE A QUESTÃO DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Hoher Nunes (2011), por outro lado, nos mostra que considerar o respectivo processo na respectiva década é avaliar as mudanças ocorridas na economia brasileira desde o momento em que se infere um processo de substituição de importações no país e que,

subsequentemente, trouxe o que se denominou na historiografia como “desenvolvimentismo”. Tal período, segundo o autor, teria resultado em “grandes investimentos em infraestrutura”, repercutindo em significativas taxas de crescimento e desenvolvimento da indústria brasileira.

Contudo, assim como Bonelli e Malan (1976), Hoher Nunes (2011) observa que "nenhum processo pode ser exponencial o tempo todo". Do período desenvolvimentista, um grande resultado que o autor ressalta é o "forte desequilíbrio nas contas públicas e o desencadeamento de um processo hiperinflacionário" que perdurou até o início da década de 1990, chegando a superar os 80% ao mês. Dentre os resultados que se seguiram das medidas adotadas para resolução de tal cenário e que são pertinentes à justificativa da análise de políticas econômicas de anos anteriores ao período desenvolvimentista, vale destacar o câmbio brasileiro que passou a ser flutuante e que no longo prazo inverteu a tendência de desvalorização da moeda para valorização da mesma, atraindo assim capitais internacionais que incentivaram maior abertura comercial e que, concomitantemente, impactou a indústria nacional devido a maior competição com os importados.

A historiografia brasileira, dessa forma, mostra que muito dos argumentos relacionados a problemática do processo de desindustrialização encontram-se sobre a interferência do capital externo no desenvolvimento dos bens de capital e na dependência de insumos intermediários para a produção doméstica, configurando assim um embate entre produção complementar ou substituta em relação aos importados. Para Bonelli e Malan (1976), entretanto, tal “ótica” não dá a devida importância às importações nem mesmo se estima os custos envolvidos para o estabelecimento de tal processo, bem como não o considera como uma devida estratégia de desenvolvimento no médio-longo prazo. A abertura do país ao setor externo nos anos 1960 evidencia tal argumento, pois com a “elevação substancial do investimento estrangeiro de risco e empréstimo”, a economia acabou elevando sua “propensão marginal a importar”.

Ou seja, houve um equívoco ao se considerar a substituição das importações por produção doméstica (“mesmo que potencial”) como simples medida de “redução da participação das importações na oferta”. “A natureza cíclica da demanda” por bens de capital sempre colocaria a propensão marginal a importar no curto prazo superior à propensão média para importar. Na “prioridade absoluta que se conferiu à maximização da taxa de crescimento a curto prazo” desde os anos 1960, tanto por condições sociopolíticas-em tentativas de legitimação de governo-quanto conjunturais, os executores da política tornaram-se mais propensos a política de endividamento externo, o que perpetuou os graves desequilíbrios do balanço de pagamentos em anos posteriores.

Dessa forma, a desaceleração econômica observada pelos autores em 1975, iniciada em 1974, encontra suas raízes tanto nos desdobramentos das políticas econômicas de curto prazo implementadas nos anos 1960 quanto nas repercussões do primeiro choque do petróleo. Além do caráter cíclico da economia, as conjunturas de cada período foram decisivas sobre a tomada de decisões dos formuladores das políticas econômicas, que no desenrolar dos acontecimentos sempre atuavam sob forte “sentido de urgência por resultados favoráveis”.

Diante de tais expostos, torna-se muito importante inferir as conjunturas e particularidades de instabilidades econômicas de cada período, pois elas não só ilustram quais foram os desafios pelos quais os formuladores de políticas econômicas do momento passaram como revelam um padrão sucessivo de tomadas de decisão de curto prazo em detrimento de um desenvolvimento sustentável no longo prazo, e que possivelmente culminaram no intenso e contínuo processo de desindustrialização do país.

2 DESINDUSTRIALIZAÇÃO: DEFINIÇÕES, CAUSAS E IMPORTÂNCIA DA QUESTÃO NO BRASIL

2.1 DEFINIÇÕES

2.1.1 ABORDAGEM "CLÁSSICA"

Segundo o artigo elaborado por Maia (2020), o conceito "clássico" do respectivo fenômeno toma forma inicialmente com o trabalho elaborado por Rowthorn e Wells (1987), os quais “elencaram dois tipos possíveis de desindustrialização: i) a positiva, ou natural, que seria conjugada com rápido crescimento econômico e pleno emprego e ii) a negativa, na qual o valor adicionado e os empregos industriais se estagnam.”

Na literatura disponível (e que tange o conceito de forma mundial), a desindustrialização positiva seria uma consequência do amadurecimento da produção industrial em países desenvolvidos. Estes, após certo ponto, presenciariam uma perda da participação da indústria no PIB frente ao avanço do setor de serviços, o qual passaria a gerar maior valor adicionado à produção.

Esta explicação está em muito associado ao conceito do emprego no setor industrial (em termos de emprego total) versus produtividade do setor—isto é, segundo Tregenna (2016):

“(…) quando uma nação alcança determinado estágio de desenvolvimento, isto é, alta produtividade industrial, elevado nível tecnológico e um elevado nível de renda per capita, ocorre uma redução no nível de empregos manufatureiros (…)”, pois “há uma correlação entre o nível de emprego industrial e a renda per capita, no qual os países de industrialização madura passaram a trocar empregos da manufatura por serviços especializados, como um corolário do seu desenvolvimento. (…)” (TREGENNA, 2016. p. 28-31, apud MAIA, 2020, ênfase do autor).

A manifestação dessa troca de empregos, para Santos (2019), acontece ao mesmo tempo em que há perda da participação da indústria no PIB. O trabalho enfatiza, no entanto, que analisar o fenômeno da desindustrialização nesses termos é entender que há um processo de deslocamento da estrutura industrial de países desenvolvidos para outros países que estão em desenvolvimento, conforme colocam Cunha, Lelis, Fligenspan (2013):

“(…) A quebra das cadeias de produção e o deslocamento de parcelas da produção industrial para os países em desenvolvimento também teria contribuído para a

desindustrialização nas econômicas maduras. Estas, por sua vez, estariam se especializando em produtos e serviços de maior valor adicionado. (...)”. (CUNHA, LELIS, FLIGENSPAN, 2013, p.464, apud SANTOS, 2019).

Dessa forma, a desindustrialização positiva pode ser entendida como um resultado esperado após certo nível de maturidade na trajetória de desenvolvimento de um país que possuiu as condições e recursos necessários a tal cenário (como por exemplo Inglaterra, França e Bélgica, países pioneiros na Revolução Industrial).

Em contrapartida, a desindustrialização negativa seria uma consequência de desequilíbrios estruturais da economia, os quais se manifestariam no “declínio da produção industrial e na sua produtividade” (MAIA, 2020, p. 552). Neste caso, o autor enfatiza o cenário em que o país não consegue realizar a transferência da população anteriormente empregada na indústria para o setor terciário (ou seja, com crescentes taxas de desemprego), frente a uma situação de estagnação do setor industrial e da renda real. De forma contrária à desindustrialização positiva, Alderson (1999) classifica tal fenômeno como patológico, que de forma sumária leva o país a “uma baixa performance generalizada da economia, com declínio de sua competitividade”.

O declínio da competitividade é um ponto importante no trabalho, uma vez que, para o autor, este é um grande sinal de queda de performance do setor industrial em termos de produção nacional. A título de exemplo, Alderson (1999) ressalta o papel da moeda e como sua valorização no Reino Unido e nos Estados Unidos nos anos de 1970 e 1980 (respectivamente) tiveram impacto na competitividade da produção industrial dos países:

“The appreciation of currencies (as in the United Kingdom in the late 1970s and the United States in the early 1980s), high labor costs, poor product quality, and the failure or inability of firms to respond to changing market conditions have all been identified as factors in the ‘decline of competitiveness’ experienced by a number of industrial societies in the past two to three decades.” (FERGUSON AND FERGUSON, 1994, apud ALDERSON, 1999, pg 706.).

Diante disso, apesar de Rowthron e Wells (1987, apud MAIA 2020) argumentarem que tanto o conceito positivo quanto o conceito negativo serem situações extremas, tais mostram que além dos pontos apontados, é necessário considerar outras variáveis no estudo da desindustrialização, como por exemplo políticas econômicas adotadas pelo país em questão. Nesse sentido, faz-se sentido entender outras abordagens do fenômeno neste estudo.

2.1.2 ABORDAGEM “ALTERNATIVA”

Na abordagem alternativa, existem três acepções que são resumidas em Maia (2020) como desindustrialização prematura, visão de Cambridge e mudança estrutural (também conhecida como *falling behind*). Considerando que procuramos identificar a melhor definição de desindustrialização para o caso brasileiro, faz-se necessário a exposição dos três conceitos frente o propósito do presente estudo.

2.1.2.1 DESINDUSTRIALIZAÇÃO PREMATURA

Segundo Maia (2020, p. 552), a desindustrialização prematura tem uma definição similar a desindustrialização negativa, porém não ocorreria “de modo extremo como definiram Rowthorn e Wells (1987)”. Tal conceito, segundo o artigo, teria sido inicialmente empregado no estudo da Unctad (2003) como momento em que “um país inicia sua retração da participação da indústria na economia com um nível de renda per capita substancialmente inferior aos dos países desenvolvidos”.

É possível ver que tal definição é amplamente difundida pelos estudiosos da área, a destacar os trabalhos de Tregenna (2016) e Rodrik (2016), os quais destacam que o nível da renda per capita na comparação do fenômeno é essencial para entender quais países passaram pelo processo de industrialização e quais, de alguma forma, “não passaram por uma experiência apropriada” (RODRIK, 2016, p.3 apud MAIA, 2020, p. 552).

Diante disso, o trabalho de Nassif et al. (2017, p.6, ênfase do autor) mostra que a desindustrialização prematura pode ocorrer por várias razões, mas destaca dois importantes casos: o primeiro, em que “economias em desenvolvimento (e sem completar seu processo de industrialização, podendo ter um base industrial diversificada ou não) são expostas à competição externa sem mecanismos de defesa internos (como políticas econômicas) que continuassem a implementação de sua mudança estrutural, o que na inserção das mesmas no fluxo de comércio internacional as voltaria para a especialização na produção de bens com baixa sofisticação tecnológica”; e o segundo, em que “economias em desenvolvimento são impulsionadas a se especializarem desde cedo na produção de bens de baixo valor agregado per capita por conta da doença holandesa”.

Tanto para um quanto para o outro caso, os supracitados autores reconhecem que “a observação da evolução da estrutura produtiva de um país” é fundamental para determinar se “há comprometimento aos estímulos de crescimento da demanda agregada”, pois caso se

comprova que sim, “há indução dos mesmos à especialização do país em produção de bens caracterizados pela baixa produtividade do trabalho” ou seja, neste cenário, “não há um potencial de crescimento da economia que leve diversificação à indústria transformadora ou aos segmentos mais sofisticados tecnológicos do setor de serviços”, que por fim os autores concluem que:

“(…) not only will real GDP growth rates be below the world economic growth, but also the per capita income will be stagnant. In this analytical perspective, well-coordinated short and long-term economic policies play an important role in promoting structural change to enhance long-term growth. The combination of these short- and long-term policy instruments should be translated into a reindustrialisation strategy (in opposition to the import-substitution strategy) for those economies facing premature deindustrialization.” (NASSIF ET AL., 2017, p. 7, ênfase do autor).

2.1.2.2 VISÃO DE CAMBRIDGE

A “visão de Cambridge”, muito diferentemente das acepções vistas até aqui, sugere que a desindustrialização representa “um estado patológico que impede a economia de alcançar todo seu potencial de crescimento, emprego e utilização de recursos” (DASGUPTA E SINGH, 2006, apud MAIA, 2020).

Segundo esta definição, Maia (2020) explica que o core do conceito resume-se a corroborar através da “evolução do saldo comercial da indústria de transformação” que o país “apresenta um setor manufatureiro deficitário comercialmente” e que, dessa forma, “engendra restrições externas ao desenvolvimento econômico da nação”. Frente a isso, tal fenômeno não seria “uma tendência natural da manufatura, pois seria resultado das interações comerciais com o resto do mundo” (SINGH, 1977, apud MAIA, 2020).

Para tal argumento, o estudo de Dasgupta e Singh (2006) volta-se para a experiência do Reino Unido e o que se pode esperar de um país em desenvolvimento que tente desenvolver a mesma trajetória:

“(…) for a developing country in the early stages of development, the contribution of agriculture to the balance of payments may be as, if not more, important as that of manufacturing. But as per capita income rises towards the level of middle-income countries, the role of manufacturing in maintaining external equilibrium becomes critical. This is because of the very high income elasticity of demand for manufactured products at these income levels, which means that, if this demand

cannot be met from domestic sources, there will be an increasing burden of manufactured imports on the trade balance.” (DASGUPTA E SINGH, 2006, p. 6, ênfase do autor).

No decorrer do estudo, os autores apontam que a desindustrialização como patologia pode ser observada nos países da América Latina e da África após o resultado do Consenso de Washington, momento em que os “países começaram a se especializar de acordo com sua vantagem comparativa atual ao invés de sua vantagem comparativa dinâmica no longo prazo” (DASGUPTA E SINGH, 2006, p. 21) para atender as mudanças estruturais que eram necessárias à resposta a crise de débito dos mesmos nos anos de 1980 e 1990:

“(...) these economies have become more vulnerable to external economic shocks. UNCTAD’s studies indicate that Latin American economies have now become balance of payments constrained at a much lower growth rate than before. As a consequence, the main Latin American countries are still not reverting to their long-term trend rate of growth under import-substitution industrialization which they experienced from 1950 to 1980. Latin American deindustrialization exhibits all the signs of industrial failure (...)” (DASGUPTA E SINGH, 2006, p. 21, ênfase do autor).

2.1.2.3 MUDANÇA ESTRUTURAL

A definição da desindustrialização concebida por Bluestone e Harrison (1982) segundo a mudança estrutural (ou *falling behind*) seria semelhante à concepção de Rasiah (2011), estudo que concebe tal fenômeno como “a falta de mudança estrutural de indústrias intensivas em mão de obra de baixo valor agregado para capital de alto valor agregado e indústrias intensivas em conhecimento na indústria transformadora” (RASIAH, 2011, p. 718, apud MAIA, 2020).

Tal exposição, segundo Maia (2020), vai ao contrário do preconizado por Clark (1957), Lewis (1954) e Prebisch (1949), onde o “pilare do crescimento e desenvolvimento econômico seria a sofisticação da produção e o processo da mudança estrutural em direção aos setores de maior produtividade e de maiores externalidades sociais e tecnológicas” (MAIA, 2020, p. 554).

Apesar de realizar contribuições importantes à temática da desindustrialização nos países da América, alguns revisores como Schlesinger (1982) e Bishop (1983) sugerem que o

estudo possui muitas críticas e quase nenhuma sugestão de como resolver o presente problema nos países deste continente. Por outro lado, ressaltam o esforço dos autores em fornecer extensa informação estatística a fim de corroborar seu argumento de perda de competitividade dos países frente a baixa performance da economia, definição similar a apresentada na concepção de desindustrialização negativa.

2.2 CAUSAS

Seguindo o artigo de Maia (2020), entende-se que existem seis causas que se relacionam com as cinco definições apresentadas anteriormente, sendo elas (i) a relação inversa entre emprego e produtividade; (ii) a alteração de preços relativos entre a indústria e serviços; (iii) a globalização; (iv) a ilusão estatística; (v) a Doença Holandesa; e (vi) a sobrevalorização cambial.

Quadro 1 – Síntese das definições e causas da desindustrialização

	Definições de desindustrialização/ Causas	Relação inversa entre emprego e a produtividade	Alteração de preços relativos entre indústria e serviços	Globalização	Ilusão Estatística	Doença holandesa	Sobrevalorização Cambial
Clássica	Negativa		X	X	X	X	X
	Positiva	X	X		X		
	Prematura		X	X	X	X	X
Conceitos alternativos	Visão de Cambridge			X		X	X
	Mudança Estrutural com especialização regressiva			X	X	X	X

Fonte: Maia (2020, p. 559).

2.2.1 RELAÇÃO INVERSA ENTRE EMPREGO E A PRODUTIVIDADE

De acordo com o quadro 1 elaborado por Maia (2020), a relação inversa entre emprego e a produtividade se apresenta como causa da desindustrialização positiva. Esta, como vimos na seção anterior, pressupõe que após determinado ponto de desenvolvimento, o setor

industrial perde participação no PIB e o setor de serviços passa a ganhar uma fatia maior do share do produto nacional.

Em termos técnicos, o que Rowthorn e Wells (1987) pontuam é que “o crescimento da produtividade da indústria é superior ao de serviços e a demanda por empregos cresce numa velocidade inversamente proporcional à produtividade, atraindo mais trabalhadores para o setor de serviços do que para a manufatura” (ROWTHORN E WELLS, 1987, apud MAIA, 2020) e que “isso ocorre porque a elasticidade da demanda por mão de obra do setor secundário é menor do que a elasticidade da demanda do setor terciário” (ROWTHORN E WELLS, 1987, apud MAIA, 2020).

Logo, o indicador que demonstraria esse tipo de desindustrialização, segundo Maia (2020), seria aquele que demonstra a “relação entre o emprego industrial e o nível geral de emprego na economia” (MAIA, 2020).

2.2.2 ALTERAÇÃO DE PREÇOS RELATIVOS ENTRE INDÚSTRIA E SERVIÇOS

De acordo com o quadro 1 elaborado por Maia (2020), observa-se que a alteração de preços relativos entre indústria e serviços se apresenta como causa da desindustrialização segundo a abordagem clássica (positiva e negativa), bem como causa da desindustrialização prematura. Considerando as diferentes conceituações entre as definições apresentadas, faz-se necessário pontuar que:

(i) tal causa atende a definição de desindustrialização negativa quando considera-se que “a elevação da produtividade industrial vis-à-vis a de serviços gera uma alteração nos preços relativos, diminuindo o preço dos produtos industriais em relação aos serviços” (MAIA, 2020), pois, “desse modo, a produção industrial pode se elevar e, ao mesmo tempo, a indústria perder participação na economia devido a uma mudança de preços relativos que prejudique a indústria em comparação com os demais setores” (BAUMOL, 1967; KOLLMEYER, 2009, apud MAIA, 2020);

(ii) tal causa atende a definição de desindustrialização positiva quando considera-se que “a partir de determinado crescimento da renda, a demanda por serviços se torna maior, diminuindo a participação dos bens industriais. A representação gráfica desse fenômeno é um U invertido, no qual a demanda relativa por manufatura primeiro se eleva com o crescimento da renda, todavia, regride conforme a renda alcança patamares maiores. Neste caso, a desindustrialização pode ser medida pela queda da participação do valor adicionado da indústria de transformação como porcentagem do PIB” (IVERSON E CUSACK, 2000, apud

MAIA, 2020) – logo, uma baixa performance que repercute como baixa na competitividade do setor industrial do país; e

(iii) tal causa atende a definição de desindustrialização prematura quando considera-se que “o preço das mercadorias caiu em comparação ao de serviços, devido à elevação da produtividade na manufatura ter sido repassada como menores preços aos consumidores” (KRUGMAN E LAWRENCE, 1993, apud MAIA, 2020) – ou seja, com acesso a produtos manufaturados de forma acessível, menos incentivos há a sofisticação da produção, o que no longo prazo com a competição externa se apresenta como empecilho à uma estratégia de “reindustrialização” no país.

2.2.3 GLOBALIZAÇÃO

De acordo com o quadro 1 elaborado por Maia (2020), com exceção da definição positiva, a globalização apresenta-se como causa das demais definições de desindustrialização vistas até então. Neste ponto, há autores que apresentam posições favoráveis e outros que não. Na sumarização feita pelo autor, observa-se que:

(i) àqueles que concordam, justificam-se que, pela ampliação do comércio norte-sul, houve maior índice de transferência de capital e produção para países com menor custo do fator trabalho (WOOD, 1995; SAEGER, 1997, apud MAIA, 2020) e maior fluxo de investimento direto externo em países em desenvolvimento a fim de realizar a desindustrialização americana (ALDERSON, 1999; HARRISSON E BLUESTONE, 1988, apud MAIA 2020); e

(ii) àqueles que discordam, justificam-se que à desindustrialização em países avançados ocorrera por fatores internos (ROWTHORN E RAMASWAMY, 1999; KRUGMAN E LAWRENCE, 1993; BRADY E DENNISTON, 2006, apud MAIA, 2020).

No tocante ao ponto (i), Maia (2020) ressalta o papel do investimento direto externo e como este foi fundamental para as mudanças realizadas na dinâmica produtiva dos países:

“(…) não só os países avançados sentem os reflexos da globalização na sua estrutura produtiva; a crescente globalização e a expansão das cadeias globais de valor têm alterado as cadeias de produção que se encontram menos integradas territorialmente devido ao que Nolan (2001) denominou de “big business revolution”, no qual as empresas passaram a se concentrar mais em seu “core business”, ampliando os seus gastos em P&D, os gastos em Tecnologia da Informação (TI) e em publicidade,

além de fusões e aquisições em nível internacional.” (Maia, 2020, p. 555, ênfase do autor).

2.2.4 ILUSÃO ESTATÍSTICA

De acordo com o quadro 1 elaborado por Maia (2020), com exceção da definição “visão de Cambridge”, a ilusão estatística apresenta-se como causa das demais definições de desindustrialização vistas até então. A esta causa, também se associa o fenômeno da terceirização de serviços industriais.

Para justificar sua posição, Maia (2020) cita o trabalho de Torres (2015) e Silva (2015), que, ao estudarem o caso brasileiro, argumentam que as empresas industriais nacionais anteciparam-se à possível “concorrência direta de produtos importados e, para tornarem-se competitivas, realizam uma reestruturação organizacional”. Este é um fator de grande importância uma vez que, dentre as definições apresentadas, uma delas apura o nível de desindustrialização de um país segundo o nível de emprego do setor em relação ao nível de emprego total. Maia (2020) também encontra em Palma (2014) um argumento similar.

Por outro lado, ao avaliar o trabalho da Unctad (2016), Maia (2020) observa que:

“Embora os países desenvolvidos tenham se inserido nas cadeias globais de valor, ampliando as exportações de serviços de alto valor e produtividade, a mesma inserção não têm sido a tônica dos países da América Latina, que concentram a sua penetração nas cadeias globais de valor, especialmente, nos bens primários.” (UNCTAD, 2016, apud MAIA, 2020, ênfase do autor).

2.2.5 DOENÇA HOLANDESA

De acordo com o quadro 1 elaborado por Maia (2020), com exceção da definição positiva, a doença holandesa apresenta-se como causa das demais definições de desindustrialização vistas até então (de forma similar a globalização).

Segundo Hoher Nunes (2011), o termo “doença holandesa” passou a ser cunhado na economia após a descoberta de grandes reservas de gás natural na Holanda no período de 1960, a qual passou a ser amplamente exportada. Conforme o estudo de Hoher Nunes (2011):

“A entrada de divisas no país provocou a valorização do florim holandês, tornando a exportação de outros produtos menos competitiva e gerando uma desindustrialização da economia, pelo menos no curto prazo.” (HOHER NUNES, 2011, p. 45, ênfase do autor).

Com este acontecimento, economistas e outros interessados passaram a estudar o evento em questão e desenvolveram modelos a fim de explicar os acontecimentos do mesmo. O primeiro modelo (e naturalmente o mais conhecido) foi o de Corden e Neary (1982), que segundo Maia (2020) “pode ser explicado da seguinte forma: a taxa de câmbio apreciada pelo boom de commodities eleva as importações de bens tradables e, como consequência, promove uma substituição da matriz produtiva do país, gerando uma diminuição da participação dos produtos industrializados – ou pelo menos de maior intensidade tecnológica – em direção a uma especialização em commodities” (CORDEN E NEARY, 1982, apud MAIA, 2020).

“Nele, existem três setores: o de produtos não comercializáveis, o de produtos comercializáveis que cresce rapidamente (extração de produtos naturais ou produção de grãos, por exemplo, nos quais o país possui vantagens comparativas) e o de comercializáveis que cresce mais lentamente (indústria e demais setores da agricultura e extração). O setor que produz recursos naturais (comercializáveis que cresce à frente dos demais) tende a expandir rapidamente suas receitas de exportação, o que leva à apreciação da taxa de câmbio (ambos fatores contribuem para elevar a renda, incluindo a dos assalariados, e a demanda interna) e, por consequência, ao desestímulo à exportação no setor de manufaturados (comercializáveis que crescem mais lentamente). Uma parcela dos fatores produtivos é deslocada para o setor que produz recursos naturais e para o setor de não comercializáveis (neste caso, devido ao aumento da renda interna) e, ainda que a produção de manufaturados se desloque para o mercado interno, pode ocorrer um processo de desindustrialização em virtude da redução das vendas externas deste último e do aquecimento dos demais setores. (BRESSER-PEREIRA e MARCONI, 2008, p.7, apud HOHER NUNES, 2011, p. 45, ênfase do autor).

Apesar de a literatura recente associar o fenômeno da doença holandesa e as vantagens comparativas em recursos naturais de um país de forma negativa à temática da desindustrialização (conforme Palma (2014) com a chamada “mal dos recursos naturais”), Hoher Nunes (2011) entende que “um país pode se aproveitar dessa situação e incentivar o desenvolvimento para sua economia ao longo dos anos” (HOHER NUNES, 2011, p. 47) se o mesmo se atentar aos “perigos da doença holandesa e procurar combatê-los” (HOHER

NUNES, 2011, p. 47). Esta afirmação vem ao considerar os estudos de Gylfason (2001), o qual enfatiza que “exportação e investimento estrangeiro são bons para o crescimento” (GYLFASON, 2001, p. 5, apud HOHER NUNES, 2011, p. 47) ao mesmo tempo que pondera que tal fenômeno possa constituir “potenciais consequências destrutivas para o crescimento econômico” (GYLFASON, 2001, p.5, apud HOHER NUNES, 2011, p.47). Outra forma de se diagnosticar a doença holandesa, e que Maia (2020) sintetiza do estudo de Unctad (2017) “é a realocação dos fatores de produção em direção às commodities, em especial, o capital e o trabalho” (UNCTAD, 2017, p. 27, apud MAIA, 2020), tornando a produção manufatureira, por consequência, menos competitiva.

Ao fim da seção no seu artigo, Maia (2020) acha importante destacar que:

“Em seu conceito ampliado por Palma (2014) a doença holandesa ocorreu por três fatores diferentes: 1) A descoberta de recursos naturais, como no caso clássico holandês; 2) O desenvolvimento de export-service activities, como o turismo e o setor financeiro, exemplos que se enquadram nesse aspecto são a Grécia e Hong Kong; e 3) Mudanças no modelo de desenvolvimento econômico, sendo o Brasil um grande destaque devido à alteração de sua política macroeconômica voltada para a substituição de importações para um modelo liberalizante baseado nas premissas do Consenso de Washington.” (PALMA, 2014; FELIPE, MEHTA e RHEE, 2015; SHAFI AEDDIN, 2005; TREGENNA, 2016, apud MAIA, 2020, ênfase do autor).

Dessa forma, voltamos à questão de entender que políticas econômicas adotadas ao longo dos anos contribuíram para que se desenhasse o quadro de desindustrialização no Brasil.

2.2.6 SOBREVALORIZAÇÃO CAMBIAL

De acordo com o quadro 1 elaborado por Maia (2020), com exceção da definição positiva, a sobrevalorização cambial apresenta-se como causa das demais definições de desindustrialização vistas até então (de forma similar a globalização e a doença holandesa).

Apesar de não haver estudos que se dediquem a enfatizar tal questão como causa maior da desindustrialização, por conta do seu impacto sobre a estrutura produtiva não ser imediato pela mesma ser rígida no curto prazo, Maia (2020) aponta alguns estudos que nos ajudam a avaliar “o motivo para a valorização excessiva e por longo tempo da moeda” na história dos países latino americanos, sendo este o padrão de desenvolvimento adotado (conforme argumento apresentado na seção anterior).

Ademais, Maia (2020) também encontra justificativa à desindustrialização segundo a sobrevalorização cambial nas políticas econômicas adotadas, ressaltando mais uma vez a importância do estudo das mesmas para o entendimento de tal fenômeno nos países do mundo (e, em particular, no Brasil):

“Como o processo de valorização da moeda local beneficia o controle da inflação, a administração da taxa de juros se tornou mais flexível em sua elevação e mais resiliente na sua queda, o que prejudica o setor industrial de duas formas: o câmbio tende a ser mais valorizado e a taxa de juros se torna mais elevada.” (MARCONI; ROCHA, 2010; NASSIF ET AL., 2017, apud MAIA, 2020, p. 558, ênfase do autor).

2.3 IMPORTÂNCIA DA QUESTÃO NO BRASIL

Após considerarmos as definições e causas do fenômeno da desindustrialização, resta neste capítulo pontuar a importância da questão no Brasil.

No estudo de Santos (2019), entender a questão da desindustrialização no Brasil é entender a questão do crescimento econômico no país. O autor pontua claramente que nenhuma nação ao longo da história alcançou o desenvolvimento econômico sem a industrialização. E por mais que esta pesquisa, assim como a de Santos (2019), não tenha o objetivo de avaliar o período em que o país passou a se industrializar, faz-se necessário enfatizar o que a literatura preconiza por desenvolvimento econômico e como isto se manifesta na trajetória do setor industrial brasileiro.

Para fins de objetividade, abordaremos na próxima seção o conceito empreendido por Celso Furtado, uma vez que este dialoga com a realidade dos modelos estudados durante a graduação. No entanto, caso haja interesse no conhecimento das definições das demais escolas/dos demais pesquisadores, a presente autoria sugere ver Santos (2019, p. 36-59).

2.3.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Segundo Santos (2019), o conceito de desenvolvimento ganha debate e aprofundamento após a Segunda Guerra Mundial, apesar do mesmo ressaltar que sua concepção como o é “tenha iniciado na Primeira Revolução Industrial, com a industrialização inglesa” (SANTOS, 2019, p. 37).

No campo da economia, o mesmo trabalho pontua que a matéria passa a ganhar terreno após a crise de 1929, momento em que, com a fundação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), “passa-se a falar não mais apenas em desenvolvimento (que se dignava a tratar apenas do progresso técnico focado na melhoria dos padrões sociais), mas sim, em desenvolvimento econômico” (SANTOS, 2019, p. 37).

Importante ressaltar, da mesma forma que Santos (2019), que até 1960, o conceito de desenvolvimento com o qual os países se identificavam era o que Cardoso (1995) exprime na passagem abaixo:

“Na década de 60, talvez o desenvolvimento se identificasse essencialmente com o progresso material, com crescimento econômico. [...] admitia-se que o centro era o processo social. Para alguns, o progresso material levaria espontaneamente à melhoria dos padrões sociais. Para outros, os “dependendistas”, a relação era mais complexa. O jogo político intervinha e, em função das formas pelas quais se organizava, o crescimento tomava rumos diferenciados, com efeitos também diferenciados na estrutura social.” (CARDOSO, 1995, p. 150, apud SANTOS, 2019, p. 37).

Assim, não havia até então uma diferença conceitual entre desenvolvimento e crescimento. Havia, sim, a definição de crescimento diretamente conectada ao desenvolvimento: a acumulação de capital, na qual o objetivo era a melhoria dos padrões sociais. Porém, mais tarde, se passa a tratar de desenvolvimento econômico conectado com o crescimento, desenvolvimento que é gerado pelo crescimento (SANTOS, 2019, p. 37).

2.3.1.1 CELSO FURTADO E SUA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Santos (2019), reconhecendo que tal falta de diferença conceitual entre desenvolvimento e crescimento econômico é prejudicial para entendimento da questão, recorre a Furtado (1986) para entendimento do assunto, no qual ele relembra que “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a” (FURTADO, 1986, p. 78, apud SANTOS, 2019, p. 37) e que, “desta forma, a conceituação de crescimento econômico, de acordo com o autor, ‘deve ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de um subconjunto econômico’” (FURTADO, 1986, p. 78, apud SANTOS, 2019, p. 37).

Assim, para Furtado (1986, apud SANTOS, 2019), somente haverá crescimento econômico, e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico, se ocorrer expansão da produção.

Por outro lado, o estudo de Santos (2019) revela que não é possível dissociar crescimento de desenvolvimento, no qual ele justifica:

“Ambos se encontram conectados, sendo que o crescimento, que é gerado pela expansão da produção com conseqüentes elevações do produto e acumulação de capital, conduz a desenvolvimento. Este último, por sua vez, passa a ocorrer com a elevação da produtividade ao nível do conjunto econômico complexo, sendo que essa majoração na produtividade (bem como da renda *per capita*) é conseqüência de fenômenos de crescimento que ocorrem em subconjuntos, ou setores produtivos, individuais.” (FURTADO, 1986, p. 79, apud SANTOS, 2019, p. 38, ênfase do autor).

Ou seja, de acordo com o Furtado (1986):

“As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações na forma de distribuição e utilização da renda. O aumento da produtividade física com respeito ao conjunto da força de trabalho de um sistema econômico somente é possível mediante a introdução de formas mais eficazes de utilização de recursos, as quais implicam seja acumulação de capital, seja inovações tecnológicas[...]. Por outro lado, a realocação de recursos que acompanha o aumento do fluxo de renda é condicionada pela composição da procura, que é a expressão do sistema de valores da coletividade.” (FURTADO, 1986, p. 79-80, apud SANTOS, 2019, p. 38, ênfase do autor).

Desta feita, conforme Santos (2019) pontua, o desenvolvimento pode ser definido como a combinação de dois problemas, sendo um de acumulação de capital e progresso técnico e outro, de expressão de valores de uma coletividade (FURTADO, 1986, p. 80, apud SANTOS, 2019, p. 38). Assim, o desenvolvimento somente tem sua ocorrência possibilitada por meio da combinação dos fatores de produção e das forças sociais que definem o perfil da procura. (FURTADO, 1986, p. 81, apud SANTOS, 2019, p. 38).

O crescimento econômico gerado pela elevação da renda é tido, segundo Furtado, como o melhor indicador de como ocorre o processo de desenvolvimento econômico, sendo que esta majoração do produto é resultado tanto das transformações que ocorrem nas técnicas

produtivas quanto da expansão da dotação de capital por pessoa ocupada (FURTADO, 1986, p. 77-78, apud SANTOS, 2019, p. 38).

Desta forma, torna-se claro que a questão da desindustrialização é ponto significativo no debate do desenvolvimento econômico brasileiro, uma vez que torna-se crítico perguntarmos a história se as experiências obtidas pelo país corroboram o preconizado pela literatura disponível até então.

3 BREVE PANORAMA DA CONJUNTURA POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL ENTRE 1961-2011

3.1 OBJETIVO

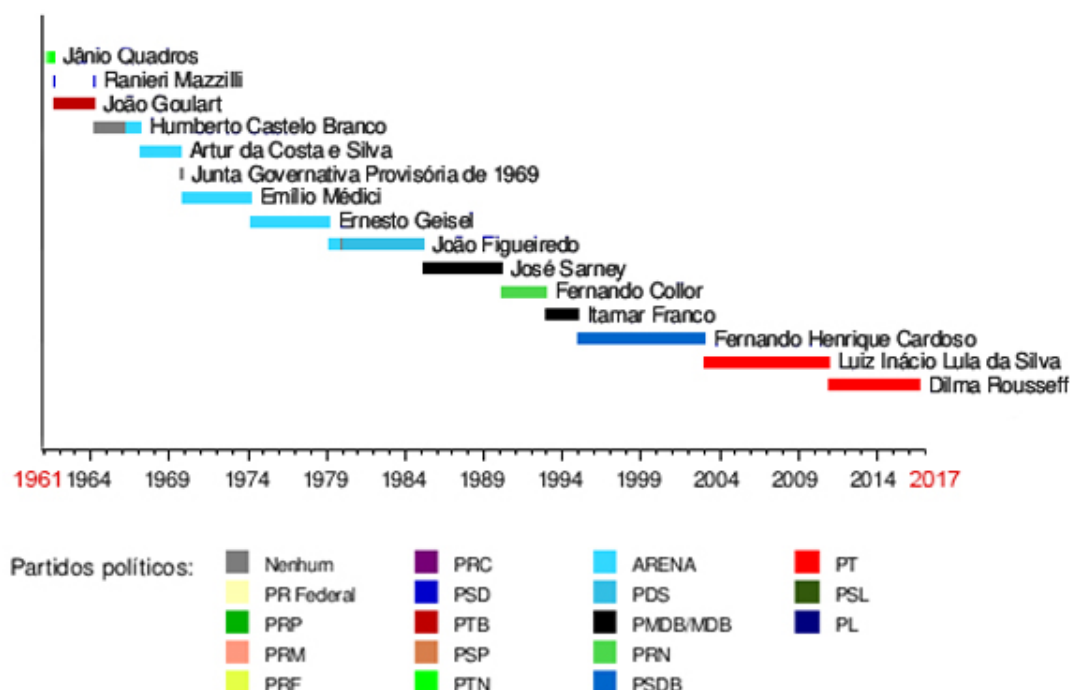
Este capítulo possui como objetivo demonstrar um panorama da conjuntura política e econômica do Brasil e sintetizar as principais políticas econômicas executadas no período compreendido de 1961 a 2011. Tal interstício é utilizado como base para seguirmos com a hipótese de que as decisões tomadas pelos formuladores das políticas econômicas à época estavam sujeitas às repercussões dos resultados do governo de Juscelino Kubitschek, cujo plano de desenvolvimento acarretou grandes problemáticas em relação à dívida externa e a inflação para governos posteriores.

Ao final da revisão da historiografia e da coleta de dados, espera-se que possa se inferir que o processo de desindustrialização brasileira também foi impactado pelo resultado cumulativo das decisões de curto prazo dos formuladores de políticas econômicas às suas conjunturas.

3.2 TRAJETÓRIA DE GOVERNOS (1961-2011)

A partir do gráfico 2 abaixo, é possível identificar a trajetória do governo brasileiro no período de 1961 a 2011, bem como os partidos que ficaram no poder durante este período:

Gráfico 2 – Representantes dos Governos e seus Partidos (1961 a 2017)



Fonte: Wikipédia (2021, adaptado pelo autor).

3.2.1 BREVE PANORAMA HISTÓRICO DOS ANOS 1960-2010

O início da década de 1960 contou com uma conjuntura extremamente desfavorável para a execução de políticas econômicas. A renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961 fez com que uma crise político-militar se instalasse contra a ascensão de seu vice, João Goulart, a qual perdurou pelas duas fases de seu governo e implodiu com o golpe militar em abril de 1964. Segundo Fonseca (2004), o governo Goulart sofrera uma perda de legitimidade diante da perda de credibilidade de suas políticas no combate ao cenário de estagflação: naquele ano, a taxa de crescimento do país chegava a 0,6% enquanto a inflação chegava a patamares de aproximadamente 92%. Dentre as principais políticas econômicas que o presidente tentara implementar a época para resolver tal cenário e promover o desenvolvimento econômico, destaca-se o Plano Trienal.

Segundo Bastian (2013), o Plano Trienal diagnosticava a inflação como um problema resultante dos déficits públicos (os quais eram financiados via emissão de papel-moeda) e da insuficiência crônica da capacidade de importar. Uma vez que tal atitude agravava o cenário inflacionário, Goulart e sua equipe econômica (que à época incluía o economista Celso

Furtado) preconizaram em tal plano reformas de base que fossem capazes de resolver, a médio e longo prazos, o problema que para eles foi considerado estrutural na nação. Para isto, no entanto, era necessário que se alcançasse uma estabilidade para que o plano fosse plenamente posto em andamento.

Apesar desta clareza, o Plano Trienal fora mal executado: os incessantes movimentos de “ida e vinda”, apesar de racionais, sem alcance das metas desacreditaram o Estado diante do FMI, que por sua vez fizeram os EUA duvidarem da capacidade do Brasil de honrar seus compromissos financeiros. Isso colocou em xeque tanto os déficits em conta-corrente quanto a distribuição de renda interna, os quais estavam subjulgados a inflação corretiva e a desvalorização da taxa cambial, que acabaram por elevar a inflação. A maior evidência do fracasso do plano está materializado na viagem de San Thiago Dantas a Washington, o qual não conseguiu obter o financiamento necessário para solucionar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Isso fez com que se intensificassem as divergências internas que por sua vez impediram o governo de adotar as medidas fiscais e monetárias/creditícias restritivas necessárias a estabilização.

Neste período, a insatisfação generalizada das patentes mais baixas das Forças Armadas cresceu, o que, após a Revolta dos Marinheiros de 1964 (ocorrida de 25 a 27 de março de 1964), culminou no golpe militar que levou a cassação dos direitos políticos de João Goulart por 10 anos. Assume transitoriamente o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, o qual permaneceu à frente da presidência do país por menos de um mês até a ascensão de Humberto Castello Branco, um dos articuladores do golpe.

Diante disso, a tarefa que recaía sobre o regime militar era a mesma que recaía sobre o governo anterior, mas diferentemente dele os militares contaram com o uso da repressão para fazer valer suas medidas, o que Hermann (2011) ressaltou para o período 1964-1973 como alta correlação entre autoritarismo e reforma econômica.

É importante ressaltar que, em vinte e um anos de ditadura militar, existiram três momentos que devem ser analisados de forma individual a fim de se obter maior clareza das influências do cenário macroeconômico sobre a formulação de políticas econômicas do período supracitado. São elas:

3.2.1.1 PERÍODO 1964 A 1968: ESTABILIZAÇÃO

Retomando Bastian (2013), observa-se que o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), concebido durante o governo militar, também diagnosticava a inflação como um problema resultante dos déficits públicos (os quais eram financiados via emissão de papel-moeda), que deveria ser combatido de forma gradual.

Entretanto, diferentemente do Plano Trienal, o PAEG via os aumentos salariais como um dos agravantes dos preços, um problema que seria sanado por reformas institucionais, e é neste ponto associado às “especificidades do governo” e o acesso ao financiamento norte-americano que se credita os “sucessos” obtidos pelo PAEG.

Os Estados Unidos da América (EUA) estiveram desde o começo favoráveis ao regime militar, fazendo de tudo para que o país não sucumbisse economicamente. A maior prova disso foram os vultosos empréstimos feitos ao Brasil via AID, os quais aliviaram o problema do balanço de pagamentos, facilitando a implementação das medidas restritivas iniciais do PAEG que, bem como o Trienal, concebia a estabilização como condição necessária ao crescimento. Dentre as medidas, vale ressaltar a reforma tributária, a criação/organização do sistema financeiro e a regra salarial, pois tais contribuíram para aumentar a arrecadação do governo, a formar uma fonte de financiamento do déficit público alternativa às emissões de papel-moeda e a combater a inflação de custos (respectivamente). Também fica evidente o alinhamento econômico do país com o do norte-americano com a criação de uma nova Lei de Remessa de Lucros, a qual fora alvo de grande desentendimento durante o governo anterior.

Dessa forma, segundo a literatura, o PAEG (apesar de não ter atingido suas metas) criou as condições para que o país vivesse o que se concebeu como “milagre econômico” no período de 1968 a 1973.

3.2.1.2 PERÍODO 1968 A 1973: O "MILAGRE ECONÔMICO"

Em 1968, o governo de Artur da Costa e Silva já colhia os bons frutos da implementação do PAEG.

Após o sucesso na estabilização do cenário de inflação, o Brasil presenciou no período de 1968 a 1973 taxas médias de crescimento muito elevadas. O até então Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Neto, ficou a frente da formulação das políticas econômicas, mas também foi favorecido por uma conjuntura econômica internacional muito favorável.

“Quanto às principais personalidades envolvidas com a política econômica no período, cabe recordar que, no início de 1967, Castelo Branco foi sucedido por Costa e Silva na presidência da República. Delfim Neto foi então nomeado ministro da Fazenda e Hélio Beltrão recebeu a pasta do Planejamento. Em 1969, com a doença e morte de Costa e Silva, após o breve período de transição da junta militar, Garrastazu Médici assumiu a presidência e João Paulo dos Reis Veloso o cargo de ministro do Planejamento.” (LAGO, 2015, apud ABREU, 2015).

A equipe econômica escolhida por Delfim em 1967 foi essencial, segundo a literatura especializada, para os rumos que a economia brasileira tomou neste período. Dentre os objetivos que faziam parte após a superação do cenário de estagflação, estava “a busca do crescimento econômico promovido pelo aumento de investimentos em setores diversificados; uma diminuição do papel do setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado; incentivos à expansão do comércio exterior e, finalmente, uma elevada prioridade para o aumento da oferta de emprego e outros objetivos sociais” (LAGO, 2015, apud ABREU, 2015).

Para que tais objetivos fossem alcançados, o governo de Costa e Silva lançou mão do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Dentre os objetivos fundamentais da política econômica, estava a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação:

“A nova estratégia definida pelo plano preconizava ‘o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e dos setores de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e social (educação, habitação, saúde e saneamento), com o objetivo de diversificar as fontes de dinamismo de nossa economia, elevar o nível de emprego e promover a expansão do mercado interno’. O PED defendia ainda a implantação de ‘uma vigorosa política de exportações e a redução de custos básicos’, além de destacar a importância da ‘modernização das estruturas econômicas e sociais do país, colocando grande ênfase na reforma educacional, na aceleração da pesquisa científica e tecnológica e na reforma administrativa’. Para atingir os objetivos básicos definidos pelo plano, seria ainda necessário manter o controle do balanço de pagamentos, evitar o agravamento das disparidades econômicas regionais e setoriais, e ‘assegurar a manutenção do clima de ordem interna e estabilidade institucional, preservando a expectativa de segurança político-social indispensável ao bom aproveitamento das possibilidades de produção e das oportunidades de investimento”’. (KORNIS, apud FGV CPDOC, acessado em 02 de novembro de 2021 às 11:17, ênfase do autor).

Para Lago (2015), o cenário que apresentava-se ao final dos anos 1960 era o que o país precisava para que o período analisado fosse posteriormente considerado como “milagre econômico”:

“Com as finanças públicas “saneadas” pela administração anterior e recorrendo crescentemente à emissão de títulos para o financiamento das suas necessidades de recursos, o governo pode manter elevado o nível de dispêndio, especialmente em novos investimentos de infra-estrutura, com importantes efeitos sobre o setor privado. Não ocorreu, no entanto, um inchaço relativo das administrações públicas nos seus vários níveis no período, pois estas, apesar de apresentarem uma poupança líquida, diminuíram a sua participação no investimento total e mantiveram aproximadamente estável ou em ligeiro declínio a participação do seu consumo final no Produto Interno Bruto (PIB). Por outro lado, cresceu significativamente o investimento das empresas estatais, observando-se um aumento da sua participação no PIB e no total da formação bruta de capital. Essas empresas recorreram também, de forma crescente, a empréstimos externos, o que era bem visto pelas autoridades econômicas, inicialmente preocupadas em garantir certa acumulação de reservas cambiais. Nesse contexto, diante do maior equilíbrio das contas públicas, o governo não hesitou em lançar mão de um amplo esquema de subsídios e incentivos fiscais para promover setores e regiões específicas, e que passaram a fazer parte da política industrial do governo. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) manteve o seu importante papel de financiador de investimentos do setor público, mas passou a conceder uma proporção crescente dos seus empréstimos ao setor privado, que após 1968 passou a receber mais da metade do total dos financiamentos.” (LAGO, 2015, apud ABREU, 2015, ênfase do autor).

Dos resultados obtidos pela “política do milagre”, avaliado pela literatura especializada como período do desenvolvimentismo, Lago (2015, apud ABREU, 2015) destaca a taxa média de crescimento do PIB de 1967 a 1973 de cerca de 10,2% e de quase 12,5% entre 1971 e 1973-excedendo, portanto, uma das “grandes metas” estabelecidas nas *Metas e bases para a ação do governo* divulgadas em 1970 pela Presidência da República para o período 1970 a 1973, que era de um crescimento do PIB da ordem “de 7 a 9% ao ano evoluindo para 10%”, com uma média de 9%.

Apesar de a literatura especializada indicar não haver dados abrangentes sobre o nível de emprego à época, a meta de crescimento anual parece também ter sido claramente excedida. A isto, Lago (2015, apud ABREU, 2015) credita o fato a interpolação dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1968 a 1973, a qual indicou um crescimento das pessoas ocupadas à taxa média anual de 4,3% no período (o que o autor

indicou ser bastante superior à taxa de crescimento demográfico) e a forte expansão do nível de emprego, o qual pode ser confirmada por indicadores setoriais.

Dos demais resultados obtidos pelo PED e que são pertinentes ao objetivo desta pesquisa, destaca-se que, no período de 1970 a 1973, houve o aumento no nível real de investimento fixo bruto na ordem de 62,9% (superior ao esperado de 58%); o crescimento do produto industrial à taxa de 14,3% ao ano (superior ao esperado de 11%); o aumento no nível de exportações na ordem de 24,6%, que foi acompanhado por maior diversificação da pauta; e por uma crescente participação dos produtos manufaturados.

3.2.1.3 PERÍODO 1973 A 1985: CHOQUES EXTERNOS E DERROCADA DO REGIME MILITAR

Por outro lado, como colocou um dos ministros da área econômica dos anos 1970, e que está evidenciado na nota de rodapé em Bonelli e Malan (1976), nenhum processo pode ser exponencial o tempo todo. Nos anos finais do governo Médici, em 1973, ocorreria um abalo externo que prejudicaria a "manutenção do ciclo expansionista" (GREMAULD ET AL., 2014, p. 399) vivida durante todo o período do milagre econômico: o primeiro choque do petróleo.

Para os autores Bonelli e Malan (1976), o choque externo provocado pela elevação do preço do petróleo (em fins de 1973) não ditou “os caminhos que a economia brasileira percorreu quanto à inflação e o balanço de pagamentos”, porém contribuiu para que se estabelecesse uma aceleração inflacionária no país que chegou aos 40% a.a. nos anos finais da década de 1970. Para os autores, tal situação acarretou "inevitáveis feitos sobre a renda real disponível".

Tabela 2 – Taxa de Inflação: 1968-1973

(%)			
Ano	IGP-DI	Ano	IGP-DI
1968	24,8	1974	34,5
1969	18,7	1975	29,4
1970	18,5	1976	46,3
1971	21,4	1977	38,6
1972	15,9	1978	40,5
1973	15,5	1979	77,2

Fonte: Gremauld et al. (2014), p. 399.

O diagnóstico, nesse caso, encontrou base na explicação do caráter cíclico do desenvolvimento endógeno e da sua relação de dependência com os mercados internacionais de capitais e mercadorias. O debate que se instala no início do governo Geisel, frente a isso, é o que Gremauld et al. (2014) coloca como "dicotomia de ajustamento ou financiamento":

“(...) O choque do petróleo significava transferência de recursos reais ao exterior e, com a existência de um 'hiato potencial de divisas', a manutenção do mesmo nível de investimento trazia a necessidade de maior sacrifício sobre o consumo. Para alcançar as mesmas taxas de crescimento do período anterior, seria necessária maior taxa de investimento. Nesse contexto, percebe-se que as opções de crescimento se haviam estreitado, e a tendência natural da economia seria a desaceleração da expansão.

As opções que se colocavam naquele momento eram: (i) ajustamento, que continha a demanda interna e evitava que o choque externo se transformasse em inflação permanente e correção do desequilíbrio externo; (ii) financiamento do crescimento, mantendo o crescimento elevado e fazendo um ajuste gradual dos preços relativos (alterados pela crise do petróleo), enquanto houvesse financiamento externo abundante. Supunha-se aqui que a crise era passageira e de pequenas dimensões.” (GREMAULD ET AL., 2014, p. 400-401, ênfase do autor).

Contudo, frente aos desdobramentos políticos no período (derrota eleitoral da ARENA nas eleições do Congresso Nacional) e à "crise financeira detonada pela quebra do Banco Halles" (a qual levou "uma grande procura pela assistência à liquidez"), o governo de Geisel abandona a ideia do ajustamento preferida pelo Ministro Mário Henrique Simonsen e lança o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que segundo Gremauld et al. (2014), representou uma "opção de política econômica".

Segundo Hermann (2005), o II PND "tratava-se de um ousado plano de investimentos públicos e privados (...), que se propunha a 'cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento" (HERMANN, 2005, p. 80). Tais investimentos, segundo a autora, seriam "dirigidos aos setores, identificados, em 1974, como os grandes 'pontos de estrangulamento' que explicavam a restrição estrutural e externa ao crescimento da economia brasileira: infraestrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação" (HERMANN, 2005, p. 80).

"Diante da magnitude e do longo prazo de maturação dos investimentos planejados, e da virtual inexistência de mecanismos *privados* de financiamento de longo prazo

no Brasil, a viabilização do II PND dependia, basicamente, de fontes de financiamento público e externo. (...)." (HERMANN, 2005, p. 80, ênfase do autor).

Com isso, o que se averigua do governo de Geisel é uma longa jornada de endividamento externo que, no curto prazo, alcançou os objetivos e expectativas propostos pelo II PND, mas que no longo prazo geraram custos macroeconômicos que levaram ao cenário de estagflação e, posteriormente, hiperinflacionário nos anos de 1980 e 1990. Para Foneseca e Monteiro (2007), tal situação já era preconizada por Bonelli e Malan (1976), uma vez que o desequilíbrio nas contas externas oriundas do plano expressava e refletia um desequilíbrio estrutural pelo lado da oferta que requereram reajustes deliberados na estrutura de sua economia, situação tal que não seria sanado com a poupança de divisas acumuladas com o processo de substituição de importações empregado durante o II PND.

Em outras palavras, houve um equívoco ao se considerar a substituição das importações por produção doméstica (“mesmo que potencial”) como simples medida de “redução da participação das importações na oferta”. “A natureza cíclica da demanda” por bens de capital sempre colocaria a propensão marginal a importar no curto prazo superior à propensão média para importar. Na “prioridade absoluta que se conferiu à maximização da taxa de crescimento a curto prazo” desde os anos 1960, tanto por condições sociopolíticas-em tentativas de legitimação de governo-quanto conjunturais, os executores da política tornaram-se mais propensos a política de endividamento externo, o que perpetuou os graves desequilíbrios do balanço de pagamentos durante o governo de João Figueiredo, intensificados pelo segundo choque do petróleo em 1979, que culminaram na inflação no patamar de 260% ao final dos seis anos de seu mandato, conjuntamente a uma dívida externa superior a 100 bilhões de dólares.

Dessa forma, o fim da ditadura militar, para Hermann (2005), fica marcado por uma dependência externa do país em relação a bens de capital e insumos intermediários e também por uma dependência externa financeira, que no rolar dos acontecimentos, sempre exigiu que o Brasil procurasse realizar sucessivos ajustes externos, "requeridas sempre que o mercado internacional se mostrava pouco receptivo às exportações e/ou rolagem da dívida brasileira" (HERMANN, 2005, p. 92).

Posteriormente, com o governo Sarney, Rocha (2021) aponta que, em 28 de fevereiro de 1986, nascia o Plano Cruzado. Segundo Amano (2016), o referido plano pode ser resumido como uma “mescla entre as propostas ‘Larida’ e a de Francisco Lopes” (AMANO, 2016, p. 82), que de forma geral pode ser resumido como um plano que objetivava “a desindexação, o

congelamento de preços e a reforma monetária” (AMANO, 2016, p. 82). Fica claro no estudo que o congelamento de preços era uma saída que provocava anseio no então presidente Sarney, pois este ainda não havia se firmado legitimamente em seu arco de alianças, nem garantido apoio popular.

Dentre as medidas pertinentes a esta pesquisa, vale destacar a reforma monetária, a qual substituiu o Cruzeiro (Cr\$ 1000,00) pelo Cruzado (Cz\$ 1,00) e o reajuste de preços em 20%, bem como seu congelamento, o qual tinha “como função realinhar os agentes econômicos para agir cooperativamente, visto que as condições do livre mercado em alta inflacionária jogavam contra o movimento de estabilidade econômica” (ROCHA, 2021, p. 676).

Ademais, cabe ressaltar o reajuste dos salários em 15% mais 8% de bônus, estratégia que visava combinar “uma política de estabilização econômica com uma tentativa de redistribuição de renda” (ROCHA, 2021, p. 676) e o congelamento da taxa de câmbio, a qual ameaçava “novos riscos inflacionários caso a desvalorização fosse mantida” (ROCHA, 2021, p. 676).

“O Plano Cruzado foi uma grande cartada do governo. Em seu início, com o aumento da renda e congelamento de preços, a satisfação popular chegou a índices que nem o próprio Sarney poderia imaginar, chegando a incrível marca de 100% da aprovação (FERREIRA, 2018). A inflação desabou, indo de 14,98% em janeiro para 0,58% em abril de 1986. Tais fatores fizeram o consumo aumentar drasticamente, e a população regozijava-se em poder dizer que vivia em um país sem o fantasma da inflação, abolido com o choque heterodoxo promovido pelo Plano.” (ROCHA, 2021, p. 676, ênfase do autor).

Apesar dos sucessos auferidos pela população, Amano (2016) mostra que “o aumento da demanda agregada, aliado ao congelamento, teve um efeito bastante indesejado por conta dos preços relativos”:

“O congelamento afetou alguns setores que estavam com seus preços defasados em relação à inflação do período anterior. Isso gerou insatisfação dos capitalistas e, por consequência, artimanhas para restaurar as perdas causadas pelo congelamento. Assim, ‘pagamentos por fora’, diminuição do peso dos produtos nas embalagens e especulação com os estoques, tornaram-se prática comum, produzindo filas e escassez de produtos. Os mais emblemáticos foram os casos da carne, do leite e dos automóveis. A consequência desse processo teve impacto fundamental nas contas

externas e no déficit público, pois o governo passou a importar determinados produtos básicos, como a carne e o leite, aumentando os subsídios e diminuindo impostos para essas transações, mantendo a oferta desses produtos sem que houvesse repasse aos preços.” (AMANO, 2016, p. 84, ênfase do autor).

Nesse sentido, o que se observa na literatura especializada é que paulatinamente o Plano Cruzado fracassou por conta da crise cambial e das transferências realizadas ao exterior em função de uma demanda doméstica aquecida e de uma taxa de crescimento continuado que o país não estava preparado para sustentar:

“Esse diagnóstico negativo da economia, com o fracasso do Plano Cruzado, levou à desintegração da equipe econômica. A aparente unidade na consecução do Plano Cruzado começou a se desfazer com os sucessivos fiascos dos pacotes de correção que sucederam ao Plano. Assim, em fevereiro de 1987, FERNÃO BRACHER demitiu-se do BACEN; em março foi a vez de SAYAD (SEPLAN); e, em abril, FUNARO deixou o Ministério da Fazenda. Os ‘pais do Cruzado’ iam embora e para substituí-los foram nomeados Luiz Carlos Bresser Pereira, economista e um dos defensores da teoria da inflação inercial, para a Fazenda; Francisco Gros, economista que trabalhou em bancos privados e na época era diretor do BNDES, para o BACEN; e Aníbal Teixeira de Souza, para o Ministério do Planejamento.” (AMANO, 2016, p. 89).

Os planos econômicos que o governo Sarney tentou colocar em execução após o fracasso do Plano Cruzado (isto é, o Cruzado II, Bresser e Verão), não puderam se sustentar frente a uma nova escalada de preços. Para fins da presente pesquisa, não será necessário que exploremos em detalhe seus objetivos e resultados. Por outro lado, é claro que, apesar destes planos terem auferido alguma resolução positiva, tais também não se sustentaram no longo prazo por conta da hiperinflação, a qual chegou ao patamar de 1973% e deflagrou o pior dos cenários econômicos para os governos seguintes.

Em 15 de março de 1990, assume então o primeiro presidente eleito democraticamente Fernando Affonso Collor de Mello. Neste ano, o referido governo iniciava com a missão de resolver a hiperinflação, pois já auferia nos primeiros meses do ano o índice de preços acumulado em 64,17% em janeiro, 73,21% em fevereiro e 85,12% na primeira quinzena de março.

Segundo Santos (2019), o plano de estabilização econômica (denominado Plano Collor I), diferentemente dos implantados por Sarney, preconizava “um austero ajuste fiscal, com o objetivo de estabilização monetária, redução do tamanho do Estado, aumento de tributos e

redução de gastos públicos” (SANTOS, 2019, p. 73). O problema, que aponta Santos (2019), é que tais medidas gerariam um impacto negativo sobre a estrutura produtiva, contribuindo para a perda de participação da indústria nacional no produto.

“Como consequência das medidas adotadas durante o Plano Collor I, foi obtido um superávit operacional nas contas públicas de 1,2% do PIB em 1990 e um superávit primário de 4,5% (LACERDA et al. 2003, p.205). A inflação sofreu redução de 80% ao mês para níveis próximos a 10% ao mês (CASTRO, 2005, p.150). Entretanto, o aumento geral de preços voltou a apresentar comportamento ascendente ao longo do ano (CASTRO, 2005, p.150), ao passo que o superávit primário foi reduzido à metade já em 1991 (LACERDA, et al. 2003, p. 205), refletindo, assim, o grau de precariedade do Plano. Com o agravamento das dificuldades, Marcílio Marques Moreira substituiu Zélia Cardoso de Melo no ministério da Fazenda e, em primeiro de fevereiro de 1991, com a meta de conter as taxas inflacionárias, foi lançada uma nova, a segunda, versão do Plano Collor, qual seja, o Plano Collor II.” (SANTOS, 2019, p. 74).

Durante a vigência do Plano Collor II, Santos (2019) ressalta que os orçamentos das pastas da Educação, Saúde, Trabalho e Bem –Estar Social foram 100% bloqueados, assim como “95% dos fundos originalmente destinados a investimentos”:

“Estas políticas complementaram a majoração das tarifas públicas, que foi estabelecida anteriormente ao congelamento de preços. Finalmente, o governo reduziu a transferência de fundos a estados e municípios, sem deixar de cumprir o valor mínimo estabelecido na Constituição Federal (BAER, 1996, p.201).” (SANTOS, 2019, p. 74).

Novamente, tais ações levaram a uma nova redução dos investimentos na indústria, o que colocou em cheque o apoio da elite empresarial brasileira ao seu governo, “mesmo abrindo as portas para as ideias neoliberais, para implantação de políticas baseadas no Consenso de Washington, principalmente no que se refere à privatização” (SANTOS, 2019, p. 76).

Ademais, Santos (2019) também ressalta que “a política de confisco provocou uma importante desvalorização na dívida pública bem como o fim da chamada ‘ciranda financeira’ que se realizava em torno dela por ser o principal ativo financeiro diariamente negociável na economia brasileira” (SANTOS, 2019, p. 76). Isto somado ao cenário de elevadas taxas de juros e “quadro caótico” nos planos político e econômico, acabaram por desestimular o

investimento brasileiro.

Com esta perspectiva, o então presidente sofre *impeachment* por acusações de corrupção, deixando como resquício de seu governo não só o cenário de hiperinflação (mais grave que ao fim do governo Sarney), como também “a participação da indústria de transformação no PIB em 1992 com o pior nível desde o início do seu mandato”.

Após o impeachment de Fernando Collor, assume seu vice Itamar Augusto Cautiero Franco de forma interina no dia 02 de outubro de 1992, sendo seu cargo como presidente formalizado apenas em 29 de dezembro de 1992 com a renúncia de Fernando Collor ao posto.

Neste período, o governo de Itamar tinha a missão eminente de resolver o processo hiperinflacionário que acometia o país, que chegava a casa dos 2477% em 1993, o maior índice contabilizado na história brasileira. Após um longo estudo e sucessivas trocas ministeriais na pasta da Economia (o que por um tempo levou seu governo a ser caracterizado por instabilidade), Itamar lança mão do programa de estabilização econômica que é vigente até os dias atuais: o Plano Real.

Segundo Castro (2005, p. 151, apud SANTOS, 2019, p. 79), o Plano Real fora originalmente concebido como um programa constituído de três fases:

(i) na primeira, entendia-se a necessidade da realização de um ajuste fiscal, que à época aproveitou-se do realizado durante o Plano Collor;

(ii) na segunda, entendia-se a necessidade um padrão estável de valor que pudesse assegurar uma transição estável da moeda, que configurou-se na criação da Unidade Real de Valor (URV); e

(iii) na terceira, entendia-se a necessidade de haver poder liberatório à unidade de conta, bem como a necessidade de regras de emissão e lastreamento na nova moeda (o Real), de forma a garantir sua estabilidade no processo de transição.

Garantida essas três fases, o Plano Real entrou em vigor no dia 1º de julho de 1994. Na Medida Provisória que o implantou, foi estabelecido o lastro da oferta monetária à disponibilidade de reservas cambiais na paridade de um real (referenciado em URV) para um dólar, além de limites para a dilatação da base monetária e, de maneira concomitante, uma âncora cambial e uma âncora monetária. Entretanto, dado que o governo não conseguiu controlar os agregados monetários, a âncora monetária foi abandonada, mantendo, assim, tão apenas a âncora cambial. A fim de conter o aumento na demanda, o Banco Central elevou as taxas básica de juros e do compulsório bancário (SOARES, 2011, p.144-145, apud SOARES, 2019, p. 79).

De forma indubitável, o Plano Real foi um sucesso no tocante à contenção da elevação

do nível geral de preços que, desde a década de 1980, apresentava aceleração. Por outro lado, conforme iremos nos aprofundar no capítulo 4, observa-se que o mesmo contemplou tão apenas a contenção da inflação, não olhando para a seqüela da desindustrialização herdada durante o Governo Collor, e, assim, não se atentando a um dos maiores projetos de desenvolvimento econômico de longo prazo.

Com o fim do governo Itamar, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso (também conhecido como FHC). Apesar de não citado anteriormente, FHC foi o responsável pela elaboração do Plano Real e, devido a seu sucesso, venceu as eleições logo no primeiro turno da eleição de 1994. Nessa perspectiva, restava a sua gerência a manutenção dos sucessos obtidos com o Plano Real.

Conforme Lacerda et al. (2003), o quadro econômico manteve-se em expansão durante o primeiro trimestre de 1995. Como consequência das políticas macroeconômicas adotadas, se de um lado o Plano Real obteve sucesso em estabilizar os preços (sua principal meta), do outro lado ocorreu o sacrifício do desenvolvimento econômico, sendo que a indústria passou a perder uma parcela maior na geração da riqueza nacional. Ao cabo de 1995, sua participação no PIB brasileiro atingiu valor próximo a 15%. A formação bruta de capital fixo, que indica o comportamento dos investimentos, em 1995 sofre significativa redução em relação a 1994. Como consequência deste cenário, o emprego formal na indústria de transformação cai de 21,4% em 1994 para 18,2% em 1998, pior nível desde que a indústria passou a atuar como indutora do crescimento econômico (SANTOS, 2019, p. 79-80).

“Favorecido pelas políticas levadas à cabo pelo Plano Real, como juros elevados e câmbio valorizado, um fato que merece destaque e que se revelou de significativa importância para seu sucesso foi o ingresso de capitais para compensar a fragilização da conta transações que sofria com a taxa de câmbio valorizada. Tal foi possibilitado, entre outros fatores, pelo elevado diferencial de juros praticado pela economia brasileira. Com uma taxa real de juros elevada, a maior rentabilidade do mercado de títulos públicos atraía os investidores financeiros externos. Desta feita, o significativo ingresso de recursos financeiros era, em parte, adquirido pelas autoridades monetárias, convertendo-se em reservas internacionais. Entretanto, a contrapartida da elevação das reservas era a majoração da base monetária e, assim, as consequentes pressões de demanda e inflacionárias, contrariando, desta forma, o objetivo do Plano. Assim, foi necessária a retirada deste excesso de liquidez através de operações de esterilização, o que gerou aumento da dívida pública interna (SOARES, 2011, p. 148), encarecida pelos juros já elevados.” (SANTOS, 2019, p. 80-81, ênfase do autor).

Diante disso, Soares (2019) avalia que o processo de desindustrialização fora acentuado por conta da combinação da valorização da taxa real de câmbio com juros reais elevados. Desta forma, “afetando negativamente o desenvolvimento econômico nacional”.

“Para piorar o cenário, ao cabo de 1994, a economia mexicana passou por uma grave crise, gerando impacto negativo nos demais países, sobretudo no Brasil. A fuga de capital associada à já deteriorada conta de transações correntes do balanço de pagamentos pressionaram a taxa de câmbio no sentido de uma depreciação e, desta forma, as autoridades monetárias passaram a intervir mais fortemente no mercado, como uma forma de evitar a depreciação da moeda doméstica. Desta feita, a depreciação em 5% da taxa de câmbio entre dezembro de 1994 e março de 1995, combinada com o risco de perda da âncora cambial, levou a um aprofundamento tanto na política de controle cambial quanto na política monetária com taxas de juros mais elevadas. Em março de 1995, passou-se à adoção do regime de bandas cambiais, em que a taxa de câmbio incorporava dois limites de flutuação, sendo um inferior e outro superior e, dentro dessa banda, foi instituída uma minibanda cambial, que seria perseguida pelo Banco Central. Já no tocante à política monetária, o governo passou a atuar fortemente para evitar a fuga de capitais através da elevação da taxa básica de juros da economia. Ao final, o governo foi bem-sucedido em controlar o ataque especulativo oriundo da crise mexicana, mantendo a âncora cambial. (SOARES, 2011, p.150).” (SANTOS, 2019, p. 81-82, ênfase do autor).

Ao fim do primeiro mandato de FHC, outra crise internacional colocou o Brasil novamente sob ataque especulativo, situação que levou o Bacen a elevar novamente as taxas de juros a fim de conter a fuga de capitais (bem como a redução das reservas internacionais e manter a âncora cambial). Esta, assim como visto anteriormente, prejudicou novamente o setor industrial.

Após ser reeleito, o governo de Fernando Henrique Cardoso passou por novas crises externas, as quais tiveram como resolução medidas semelhantes às adotadas em crises anteriores. O que se observa do estudo de Santos (2019) é que a pretensão por uma boa política de juros, câmbio e capital externo acabou por levar o país em direção a políticas fiscais e monetárias contracionistas que continuaram contribuindo para o aprofundamento da desindustrialização, e se mantiveram como tônica durante todo seu segundo mandato:

“A utilização em demasia da política macroeconômica contracionista gerou impactos negativos na indústria nacional, contribuindo para a continuidade do processo de desindustrialização. A taxa real de juros elevada - conforme Gráfico 8 -,

combinada com o câmbio real valorizado – conforme o Gráfico 9-, aliado às crises internacionais (mexicana, asiática e russa), contribuíram tanto para o encarecimento dos investimentos reais quanto para a deterioração das expectativas de retornos dos empresários deste setor quanto a investir no país, gerando, assim, redução desses investimentos no Brasil. Como consequência, como pode ser observado no gráfico 7, a indústria perde participação na formação do PIB. Deste modo, o desenvolvimento econômico, que historicamente é liderado pela indústria, foi relegado a segundo plano, ou mesmo saiu da agenda governamental. O governo acreditava que simplesmente com as políticas de estabilização, os investimentos industriais cresceriam naturalmente, o que não ocorreu.” (SANTOS, 2019, p. 83).

Uma vez que o governo de FHC conseguiu controlar a hiperinflação, Santos (2019) ressalta que “não é possível afirmar que os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso foram um fracasso”. Contudo, o autor reconhece (e que é pertinente a pesquisa) que “tal teve seus custos, principalmente no que tange ao desenvolvimento econômico, este liderado pela indústria” (SANTOS, 2019, p. 88).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva inicia-se em 1º de janeiro de 2003.

Segundo Santos (2019), o cenário que o respectivo presidente encontra no Brasil não é o dos melhores. Conforme cita Gremaud; Vasconcellos; Toneto Júnior (2014):

“[...] o governo FHC terminou com um quadro de profunda instabilidade econômica: pressões cambiais e aceleração inflacionária. [...] a dívida pública atingiu patamares recordes, na faixa de 60% do PIB. [...]. As elevações das taxas de juros para combater as pressões inflacionárias ampliavam a incerteza em relação a sustentabilidade da dívida pública, o que pressionava a taxa de câmbio e gerava novas pressões inflacionárias. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2014, p.491, apud SANTOS, 2019, p. 90).

Com esta em realidade em mãos, o estudo de Santos (2019) demonstra que o presidente Lula reforça seu compromisso com a estabilidade da moeda nacional e com o tripé macroeconômico com o objetivo da manutenção da “confiança do mercado”. Para tanto, as medidas econômicas que o mesmo instaura para o país são:

(i) compromisso com o regime de metas de inflação, onde a meta para o aumento geral de preços para 2003 e 2004 eram de 8,5% e 5,5%;

(ii) para que as taxas de inflação não extrapolassem suas metas, a taxa básica de juros foi majorada nas reuniões do Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom-BACEN);

(iii) elevação da meta de superávit primário, que de 3,75% foi aumentada para 4,25% do PIB em 2003;

(iv) compromisso com a meta fiscal, onde o gasto público foi reduzido; e

(v) ainda com o compromisso com a meta fiscal, foi inserido na Lei de Diretrizes Orçamentárias a mesma meta fiscal, de 4,25% do PIB de superávit primário, para os anos 2004-2006.

Ao final do primeiro governo de Lula, o que se observa é que Giambiagi (2005) fornece em seu estudo é que todo compromisso do governo esteve voltado à “manutenção do esquema regular de cumprimento das metas fiscais e de todo o arcabouço neoliberal dos acordos com o Fundo Monetário Internacional” (SANTOS, 2019, p. 91).

“Fortalecia-se, assim, a hegemonia da ortodoxia econômica como bloco no poder. Entretanto, após ser acusado de corrupção, o então ministro da Fazenda Antonio Palocci pede demissão do cargo em 2006, sendo então substituído por Guido Mantega. Tem início, assim, uma mudança na orientação da política fiscal, deixando de ser ortodoxa para ser heterodoxa.” (SANTOS, 2019, p. 93, ênfase do autor).

Com a crise financeira de 2008, a economia brasileira foi afetada por uma redução dos preços das *commodities*, queda da demanda externa e significativa retração do ingresso de capitais estrangeiro (MARQUES E ANDRADE, 2016, apud SANTOS, 2019, p. 94):

“Dado que o principal componente alavancador do PIB brasileiro eram as commodities, aliado à retração da demanda externa por produtos domésticos, reduzindo, assim, o saldo da balança comercial, era de se esperar uma redução do PIB brasileiro. De fato, inicialmente, a crise internacional gerou impactos negativos no Brasil em 2009, onde houve contração do crédito, redução do ritmo da produção interna aumento do desemprego e diminuição na demanda interna (MARQUES; ANDRADE, 2016, p.77). Entretanto, ao contrário do que era de se esperar, a manutenção das políticas herdadas do primeiro mandato, neste segundo mandato, para combater a crise, foram adotadas políticas anticíclicas que vieram a reforçar as políticas de crescimento do investimento público principalmente no âmbito do PAC. Tais como as apontadas por Marques Andrade: a) estímulo ao crédito bancário; b) reestruturação bancária a fim de se precaver contra a insolvência de alguns bancos mais frágeis ou menores; c) estímulo à demanda através da renúncia fiscal e mudança no imposto de renda para pessoas físicas; e d) apoio aos desempregados, mediante ampliação do seguro desemprego.” (MARQUES; ANDRADE, 2016, p.77, apud SANTOS, 2019, p. 94, ênfase do autor).

Santos (2019) observa, através dos estudos de Moraes e Saad-Filho (2011) que “as políticas macroeconômicas do segundo mandato de Lula na presidência da República, caracterizadas como novo-desenvolvimentistas, somente lograram resultado positivo ao término de seu período de governo”, o que contribuiu para a manutenção de um ambiente interno otimista ao próximo governo. Por outro lado, em termos de promoção do setor industrial, este apenas conseguiu manter sua participação no PIB:

“(…) A manutenção de Henrique Meirelles na presidência do Banco Central do Brasil, adotando política monetária ortodoxa na definição da taxa de câmbio e dos juros se, de um lado favoreceu o setor financeiro da economia, de outro, impediu uma recuperação industrial que recolocasse a indústria em sua posição tradicional. Houve, assim, no segundo mandato, uma desconexão entre o ministério da Fazenda – responsável pela política fiscal -, que adotou políticas heterodoxas novo-desenvolvimentistas, e o Banco Central do Brasil – responsável pela política monetária e cambial - que adotou política monetária restritiva e manteve o câmbio valorizado. Tal descasamento entre as duas áreas da política macroeconômica contribuiu para a sua desorientação e, assim, para a uma retomada pífia da indústria nacional como importante componente do PIB.” (SANTOS, 2019, p. 97).

Dessa forma, considerando a breve recapitulação do cenário político e econômico dos anos 1960 a 2010, e considerando o diagnóstico que a inflação obteve em anos posteriores, fica claro que a crise econômica que se desenha em meados dos anos 1980 fazem com que os formuladores de políticas econômicas de governos subsequentes passassem a adotar medidas ortodoxas cujas principais repercussões recaíram sobre o setor industrial.

4 DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA, SEGUNDO BACHA E DE BOLLE

Considerando as conjunturas apresentadas no capítulo anterior, torna-se relevante trazer de forma sintética as três primeiras seções da obra de Bacha e de Bolle (2013), as quais discutem as prováveis causas da desindustrialização observadas pela literatura especializada.

4.1 SEÇÃO I: INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA

Considerando o exposto na seção anterior, torna-se relevante citar a obra de Bacha e de Bolle (2013) cujo capítulo 2 da primeira seção avalia a perda relativa da indústria em termos de emprego e produção (comumente conhecido por "desindustrialização"). No referido capítulo, é possível observar dados da participação da indústria no PIB no período de 1974-2011. Após corrigi-los segundo "as variações percentuais dos valores nominais dos sistemas antigos e aplicar essas taxas retroativamente ao resultado de 1995" (haja visto a mudança de metodologia mencionada no capítulo 1 na mensuração do indicador), os autores verificaram que "a indústria no Brasil vem reduzindo sua participação no PIB desde meados dos anos 1970" (BACHA E DE BOLLE, 2013, p. 48-49).

No tocante a esta afirmação, os autores declaram:

“É oportuno recordar que, em boa parte da longa fase de perda de participação a partir do pico de meados dos anos 1970, estiveram em operação no Brasil diversos mecanismos de defesa da produção industrial, mas isso não impediu que a perda ocorresse. De fato, a força das recessões da atividade econômica parece ter sido especialmente importante para as reduções de peso da indústria.” (BACHA E DE BOLLE, 2013, p. 51, ênfase do autor).

Consultando Silva (2013), é possível entender que os autores do supracitado estudo acreditavam que o Brasil estava “sobreindustrializado na década de 1970”, sendo que a perda de participação da indústria no PIB, dessa forma, não poderia ser caracterizada estritamente como desindustrialização, mas como uma “correção à média internacional”:

“(...) (as perdas) foram mais acentuadas nas fases de recessão (1981-83 e 1987-92, neste caso coincidindo com os anos em que a abertura comercial foi mais intensa) e durante períodos de valorização do câmbio real (1996-99 e 2004-09) (...) em 1996-99 a valorização ocorreu em meio a crises externas, como a asiática e a russa, quando o Real foi mantido valorizado para ancorar a estabilização de preços. Logo, a fase mais recente {...} é a única em que o câmbio se apreciou rapidamente em contexto macroeconômico favorável, aqui entendido como um período de rápido

crescimento da demanda doméstica.” (BACHA E DE BOLLE, 2013, p. 52, ênfase do autor).

Nesta perspectiva, Bonelli et al. (2013, apud PEREIRA ET AL., 2018, p. 5) diz que “o fenômeno da perda de peso da indústria na economia inclui três dimensões inter-relacionadas, sendo elas: o caráter cíclico do desempenho da indústria em todo o mundo, a entrada da China e da Índia que tem provocado um desequilíbrio no quadro das vantagens comparativas globais com impacto nas indústrias de diversos países, e por fim, na tendência natural de perda de peso da indústria no mundo como resultado de mudança nos padrões de consumo advindos do crescimento econômico”.

Dessa forma, é possível apontar que as concepções trabalhadas por Bacha e de Bolle (2013) nesta seção de seu estudo preconizam a globalização e a sobrevalorização cambial como causas do fenômeno em questão.

4.2 SEÇÃO II: MACROECONOMIA DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

Já para o período considerado “recente” no estudo da desindustrialização brasileira, Bacha e de Bolle (2013) compilam na seção II capítulos que, na visão de Williamson e Zagha (2014, p. 190), “exploram o declínio a (muito) curto prazo da indústria no Brasil e o vinculam à evolução das políticas macroeconômicas externas e internas”:

“Os quatro capítulos se complementam e sugerem que boa sorte para o país foi realmente ruim para o setor industrial. As políticas do governo não deram prioridade ao crescimento industrial e o declínio do crescimento industrial do Brasil foi o resultado inevitável e passivo (com exceção de um capítulo) dos caprichos do tempo, dos preços internacionais das commodities e outros choques externos. Os quatro capítulos são, possivelmente, os melhores do livro - analíticos e bem pesquisados, apesar deles reconhecerem que a “desindustrialização” do Brasil já se arrasta por mais anos do que os poucos analisados nestes capítulos.” (WILLIAMSON E ZAGHA, 2014, p. 190, ênfase do autor).

Revisitando Silva (2013, p. 138), temos que os quatro capítulos são organizados da seguinte forma:

(i) “Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período recente 2005-2011” por Edmar Bacha, o qual argumenta que “a desindustrialização ocorreu devido à alta

dos preços das commodities e à entrada de capitais estrangeiros, sendo coadjuvada pela apreciação cambial e pelo crescimento do consumo doméstico acima do PIB”;

(ii) “Por que a produção industrial não cresce desde 2010?”, por Affonso Celso Pastore, Marcelo Gazzano e Maria Cristina Pinotti, os quais apresentam como “hipótese principal que a produção industrial parou de crescer devido ao excesso de produtos manufaturados no mercado externo e pelo aumento do custo relativo de produção, causado por uma taxa de crescimento salarial acima da produtividade do trabalho, que, segundo os autores, foi o resultado da política fiscal expansionista numa situação próxima do pleno emprego”;

(iii) “Uma nota sobre a desaceleração recente da indústria brasileira”, por Beny Parnes e Gabriel Hartung, os quais “argumentam que os fatores externos tiveram pouca relevância para o decréscimo da indústria”; e

(iv) “Análise da dinâmica da produção industrial entre 2008 e 2012”, por Ilan Goldfajn e Aurélio Bicalho, os quais argumentam que “efeitos defasados das políticas monetárias e o menor crescimento global podem explicar parte do enfraquecimento da indústria, sobretudo no período 2011-12”.

Frente os principais argumentos apresentados pelos autores na constituição dos quatro capítulos, é possível apontar que as concepções trabalhadas nos artigos desta seção preconizam a globalização, a doença holandesa e a sobrevalorização cambial como causas do fenômeno em questão.

4.3 SEÇÃO III: PADRÕES DE COMÉRCIO E POLÍTICA INDUSTRIAL

Não muito diferente da seção anterior, Bacha e de Bolle (2013) trazem nesta parte da obra outros três artigos que possam agregar o estudo do fenômeno da desindustrialização brasileira. São eles:

(i) “*Commodities* no Brasil: maldição ou benção?”, por Lazzarini et al.(2013), cujo objeto de pesquisa volta-se para compreensão dos “efeitos do *boom* das *commodities* no desempenho industrial do Brasil, e discute se este *boom* tem sido uma bênção ou uma maldição” (SILVA, 2013, p. 193);

(ii) “Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas”, por Rios e Araujo Jr. (2012), o qual avalia “a desaceleração da indústria pela combinação de fatores como crescimento da demanda doméstica, retração da demanda externa após a crise financeira

internacional e expressivo aumento do custo de produção nos últimos anos” (SILVA, 2013, p. 139); e

(iii) “Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil”, por Baumann e Kume (2013), artigo que enfatiza o papel da alta carga tributária do país como entrave para o crescimento econômico do mesmo em termos de inserção em cadeias de produção globais.

Novamente, a literatura acaba sugerindo que a globalização, a doença holandesa e a sobrevalorização cambial constituem-se como as causas do fenômeno da desindustrialização brasileira.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve por objetivo revisitar a historiografia existente sobre a desindustrialização brasileira e entender como as repercussões das políticas econômicas adotadas no período de 1981 a 2011 se relacionam com o fenômeno em questão. A hipótese que guiou esta investigação é a de que todos os formuladores de políticas públicas desde os anos 1960 estiveram sujeitos às repercussões das tomadas de decisões de governos anteriores, em específico ao de Juscelino Kubitschek, cujo plano de desenvolvimento acarretou grandes problemáticas em relação à dívida externa e a inflação para governos posteriores. Ao final da revisão da historiografia e da coleta de dados, inferimos que o processo de desindustrialização brasileira também foi impactado pelo resultado cumulativo das decisões de curto prazo dos formuladores de políticas econômicas às suas conjunturas.

Conforme visto ao longo do trabalho, a historiografia brasileira mostra que muito dos argumentos relacionados à problemática do processo de desindustrialização encontram-se sobre a interferência do capital externo no desenvolvimento dos bens de capital e na dependência de insumos intermediários para a produção doméstica, configurando assim um embate entre produção complementar ou substituta em relação aos importados. Considerando as definições apresentadas no capítulo 2, temos então que a estes pontos de vista, é possível considerarmos a desindustrialização brasileira como uma desindustrialização segundo a visão de Cambridge, a qual apresenta como causas a globalização, a doença holandesa e a sobrevalorização cambial.

Por outro lado, após avaliarmos as políticas econômicas empreendidas no período de 1981 a 2011 e seus impactos no ambiente macroeconômico nos capítulos 3 e 4, também é possível considerarmos que a cada gestão a desindustrialização brasileira fora provocada por diferentes causas. Esta conclusão faz-se importante uma vez que as diferentes gestões enfrentaram diferentes conjunturas, e tais quais, com suas respectivas particularidades. No entanto, o que é comum a todas elas é que todas as causas foram carregadas-ou então intensificadas-de gestão para gestão, que num ciclo acabaram por perpetuar o que Paulani (2006) observou no Governo Lula como "emergência econômica". Dentre as problemáticas citadas pela mesma para justificativa do termo, estão a inflação e a perda de credibilidade, justificativas estas que são observadas nos 31 anos analisados no capítulo 3 e que, por uma forma ou outra, fizeram com os formuladores das políticas econômicas à época optassem por sucessivas ações que resolvessem tais questões no curto prazo, prejudicando assim qualquer

política que objetivasse o desenvolvimento econômico no médio-longo prazos (como por exemplo, o desenvolvimento do setor industrial).

A mais, conforme apontado por Hoher Nunes (2011, p. 61), é preciso considerar que "a valorização aguda dos *commodities* a partir de 2002 criou condições ainda mais favoráveis para um setor que sempre foi competitivo no Brasil. Esses fatores combinados resultaram num crescimento sólido, tanto que os produtos mais exportados pelo país são *commodities* como minério de ferro, óleos brutos do petróleo e soja. A maior parte dos grandes grupos empresariais nacionais diz respeito aos especializados nesses ramos; o capital produtivo vindo do exterior destina-se em sua maioria para eles, e os incentivos do governo os estimulam, ou seja, o contexto favorável e a possibilidades de grandes lucros atraem os investimentos, que auxiliam na expansão do setor."

Nesse sentido, apesar do debate sobre a reprimarização da pauta exportadora apresentar algum sentido frente às evidências disponíveis na literatura especializada, é preciso cuidado para não se catalogar a desindustrialização brasileira segundo apenas a doença holandesa. Como exposto anteriormente, a análise das políticas econômicas adotadas durante o interstício de 1981 a 2011 no capítulo 4 corroboram que é possível inferir mais de uma causa ao fenômeno no Brasil.

Uma vez que esta pesquisa obteve uma análise de um longo período na história do país, fica claro que mais estudos podem e devem ser realizados para que haja maior contribuição à temática. Sendo assim, até o presente momento, conclui-se que as evidências disponíveis na historiografia e os dados coletados ao longo dos anos suportam a hipótese investigada (considerando-os a seu respectivo período de forma isolada, uma vez que a metodologia dos dados foi alterada em 2007 pelo IBGE, dessa forma, não permitindo a comparação dos dados no tempo) e revelam um padrão de tomada de decisão que necessita ser reavaliado quando a pauta de discussão volta-se para o desenvolvimento econômico do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. S. G.; FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** São Paulo: IEDI. 2005

ALDERSON, Arthur S. **Explaining deindustrialization:** globalization, failure, or success? *American Sociological Review*, 1999. p. 701-721.

ARBACHE, J. Por quê serviços? *In: BARBOSA, N et al. (Org.). Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2015.

BACHA, E. Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011. *In: BACHA, E.; DE BOLLE, M. (Org.). O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 97-120, 2013.

BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo. **Est. Econ**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 139-166, jan - mar 2013.

BAUMOL, W. **Macroeconomics of unbalanced growth:** the anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, v. 57, Jun. 1967.

BERRIEL, T.; BONOMO, M.; CARVALHO, C. V. Diversificação da economia e desindustrialização. *In: BACHA, E.; DE BOLLE, M. (Org.). O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BLUESTONE, B.; HARRISON, B. **The deindustrialization of America: plant closings, community abandonment, and the dismantling of basic industry.** Basic Books, 1982.

BONELLI, R.; MALAN, Pedro S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 353-406, jul. 1976.

BONELLI, R.; PESSÔA, S. **Desindustrialização no Brasil:** um resumo da evidência. FGV/IBRE, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 7). Disponível em: <http://bit.ly/GSoutello3>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Banco de dados agregados. Sistema Sisbacen.** Disponível em: <http://bit.ly/GSoutello9/>. Acesso em: 20 set. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. **Relação Anual de Informações Sociais**. Disponível em: <http://www.rais.gov.br>. Acesso em: nov. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 47-71, jan/mar. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 4, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. *et al.* Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind? **Cambridge Journal of Economics**, v. 39, n. 5, p. 1307-1332, 2015.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 831- 851, dez. 2012.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia Brasileira no último quartel do século XX. Editora Unesp, 2002.

CARRASCO, V.; MELLO, J. M. P. de. Um conflito distributivo esquecido: notas sobre a economia política da desindustrialização. *In*: BACHA, E.; DE BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 97-120.

CLARK, C. **The conditions of economic progress**. London: MacMillan, 1957.

CORDEN, W.; NEARY, J. Peter. Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. **The Economic Journal**, v. 92, n. 368, p. 825-848, 1982.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. *In*: VELLOSO, João. P. R. (Org.). **Brasil**: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

COUTINHO, L.; KUPFER, D. As múltiplas oportunidades de desenvolvimento e o futuro da indústria brasileira. *In: Dez anos de política industrial: balanços e perspectivas* (2004-2014). Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2015.

CYPHER, J. M. Emerging contradictions of Brazil's neo-developmentalism: precarious growth, redistribution, and deindustrialization. *Journal of Economic Issues*, v. 49, n. 3, p. 617- 648, 2016.

DASGUPTA, S.; SINGH, A. **Manufacturing, services and premature de-industrialization in developing countries**. Cambridge, UK: Centre for Business Research, 2006. p. 1-29. (CBR Working Papers, n. 327).

DIAO, X *et al.* **The recent growth boom in developing economies: a structural change perspective**. National Bureau of Economic Research, 2017.

DRACH, D. **Determinantes estruturais do emprego industrial para o período 2003-13: uma abordagem via decomposição estrutural**. Dissertação (Mestrado)—Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2016.

FAGERBERG, J. Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 11, n. 4, p. 393-411, 2000.

FELIPE, J.; MEHTA, A.; RHEE, C. Manufacturing matters... But it's the jobs that count. **Asian Development Bank Economics Working Paper Series**, n. 420, 2015.

FISHLOW, A. Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois. *In: BACHA, E.; DE BOLLE, M. (Org.). O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 97-120.

FONSECA, P.C.D. Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart. **Estudos Econômicos**, v.34, n.5, 2004.

FUCHS, R. **The service economy**. New York: National Bureau of Economic Research, distributed by Columbia University Press, 1968.

HAUSMANN, R., HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. **Journal of Economic Growth**, 12, p. 1-25, 2007.

HERMANN, J. Reformas endividamento externo e o ‘milagre econômico’ (1964-1973). *In*: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro, Elsevier.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, 2017.

HOHER NUNES, V. **Desindustrialização brasileira: causas e consequências dessa possível ameaça** / Vitor Hoher Nunes. – 2011.

JACINTO, P.; RIBEIRO, E. **Crescimento da produtividade no Brasil no setor de serviços e da indústria: dinâmica e heterogeneidade**. ANPEC/BNDES, 2013.

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

KALDOR, N. **Strategic factors in economic development**. Ithaca, NY: New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University, 1967.

KOLLMEYER, C. Explaining deindustrialization: how affluence, productivity growth, and globalization diminish manufacturing employment. **American Journal of Sociology**, v. 114, n. 6, p. 1644-1674, 2009.

KORNIS, M. **Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)**. FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped>. Acesso em: 11 nov. 2021.

KRÜGER, J. Productivity and structural change: a review of the literature. **Journal of Economic Surveys**, v. 22, n. 2, p. 330-363, 2008.

KRUGMAN, P.; LAWRENCE, R. **Trade, jobs and wages**. NBER, 1993. (WP, n. 4478).

LACERDA, C., DA ROCHA LOURES. Para o Brasil evitar o risco da desindustrialização. *In*: BARBOSA, N. *et al.* (Org). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2015.

LAGO, L. **Milagre Econômico Brasileiro**. FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>. Acesso em: 11 nov. 2021.

LAPLANE, M.; SARTI, F. **Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI**, 2014.

LAPLANE, M. A indústria ainda é o motor do crescimento? Teoria e evidências. In: **Dez anos de política industrial: Balanços e perspectivas (2004-2014)**. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2015.

LAZZARINI, S. *et al.* Commodities no Brasil: maldição ou benção. In: **O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 97-120.

MAIA, B. Há desindustrialização no Brasil? Um estudo da abordagem clássica e de análises alternativas entre 1998 e 2014. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 2 (69), p. 549-579, maio-agosto 2020.

MAIA, B. **Mudança estrutural na indústria de transformação brasileira entre 1998 e 2014**. Tese (Doutorado)–IE. Unicamp, Campinas, 2018.

MARCONI, N.; ROCHA, M. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce—o caso brasileiro. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 853-888, 2015.

MARCONI, N. Estrutura produtiva e desenvolvimento econômico. In: BARBOSA, N *et al.* (Org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2015.

MARQUETTI, A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. **Estudos Econômicos**, v. 32, n. 1, 2002.

MCMILLAN, M. *et al.* Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. **World Development**, v. 63, n. 1, p. 11-32, 2014.

MORCEIRO, P. **Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores**. Dissertação (Mestrado)—Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2012.

NASSIF, A. Há evidências de uma desindustrialização no Brasil? **Revista de Economia Política**, v. 28, n.1 (109), p. 71-96, jan./mar. 2008.

OREIRO, J; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

PALMA, J. De-industrialisation, 'premature' de-industrialisation and the dutch-disease. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 3, n. 5, p. 7-23, 2014.

PALMA, J. G. Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa. *In: Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento*. São Paulo: Fiesp, Iedi, 2005.

PAULANI, Leda. “Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento”. **X Jornada de Economia Crítica**. Florianópolis: UFSC, 2006. Disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26185-26187-1-PB.pdf>. Acesso em 11 nov. 2021.

PENEDER, M. Structural change and aggregate growth. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 14, p. 427-448, 2002.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

ROCHA, C. Recursos naturais e estratégia de desenvolvimento no Brasil. *In: BARBOSA, N et al. (Org.). Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2015.

RODRIK, D. Premature deindustrialization. **Journal of Economic Growth**, v. 21, n. 1, p. 1- 33, 2016.

RODRIK, D. What's so special about China's exports?. **China & World Economy**, v. 14, n. 5, p. 1-19, Sept./Oct. 2006.

ROWTHORN, R.; COUTTS, K. De-industrialisation and the balance of payments in advanced economies. **Cambridge Journal of Economics**, v. 28, n. 5, p. 767-790, 2004.

ROWTHORN, R.; WELLS, J. De-industrialization and foreign trade. **Cambridge: Cambridge University Press**, 1987.

SAEGER, Steven S. Globalization and deindustrialization: myth and reality in the OECD. **Review of World Economics**, v. 133, n. 4, p. 579-608, 1997.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. **Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais**. Campinas: Unicamp. IE, 2017. (Texto para Discussão, n. 290).

SANTOS, Rodolfo Strifezzi dos. **Política econômica no Brasil: os impactos da política macroeconômica na desindustrialização brasileira no interstício temporal 1990-2010**. 2019. 114 f. Tese (Mestrado) - Curso de Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

SCHYMURA, L.; PINHEIRO, M. Política industrial brasileira: motivações e diretrizes. *In*: BACHA, E.; DE BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 97-120.

SHAFIYEDDIN, S. **Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or deindustrialization?**. Geneva: Unctad, 2005. (Unctad Discussion Papers, n. 179).

SILVA, José Alderir. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. 2013. 6 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Economia, Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Porto Alegre, 2013.

SINGH, A. UK Industry and the world economy: a case of deindustrialization?. **Cambridge Journal of Economics**, v. 1, n. 2, p. 113-36, 1977.

SOARES, C. *et al.* Uma abordagem econométrica do processo de desindustrialização no caso brasileiro: elementos para o debate. *In*: **Encontro Nacional de Economia**, 36, Anpec, 2010.

SOUZA, F. Por que a indústria parou. *In*: BARBOSA, N.; MARCONI, N. (Org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2015.

TIMMER, M. *et al.* **Patterns of structural change in developing countries**. Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen, 2014.

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

TREGENNA, F. **Deindustrialisation, structural change and sustainable economic growth**. Maastricht: Unido, 2016. (Industrial Development Report).

WILLIAMSON, John e ZAGHA, Roberto. **Um ensaio sobre "O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate"**. Estudos Econômicos. São Paulo. 2014, v. 44, n. 1 , pp. 185-199.