



SIMPÓSIO – Desenvolvimento Industrial, Política Monetária e Spread Bancário no Brasil

Indústria e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI

*Mariano Francisco Laplane**

1. Introdução

Os termos “industrialização” e “desenvolvimento econômico” foram praticamente sinônimos no Brasil entre os anos 30 e os anos 80, mas o consenso quanto ao papel da indústria no desenvolvimento brasileiro desfez-se a partir de então. Para tanto, contribuíram diversos fatores.

De um lado, existe uma opinião relativamente generalizada de que o Brasil teria completado seu processo de industrialização “pesada” e que, portanto, os investimentos na indústria não teriam mais dimensões suficientes para impulsionar a economia como um todo. De outro lado, a percepção de alguns de que para retomar seu dinamismo, seria necessário que a indústria aumentasse sua competitividade internacional. Para tanto, a indústria brasileira deveria tornar-se mais especializada e eficiente, as empresas industriais deveriam deixar de lado produtos e atividades nas quais não fossem competitivas.

Paralelamente, muitos analistas abraçaram a idéia de que o Brasil deveria redirecionar seus esforços e adotar uma estratégia de desenvolvimento que aproveitasse melhor suas vantagens comparativas no agronegócio e em outras atividades intensivas em recursos naturais. Em síntese, a indústria não deveria nem poderia mais desempenhar o papel de motor do crescimento e do desenvolvimento da economia brasileira.

Transcorrida mais de uma década e meia desde o início das reformas, o Brasil ainda procura uma estratégia eficiente de desenvolvimento capaz de substituir a industrialização. Nesse contexto, não é difícil entender as razões do forte impacto do trabalho de Palma (2005) no qual constatava-se a ocorrência de um processo de desindustrialização da economia brasileira. O trabalho, divulgado em seminário internacional organizado pela FIESP e pelo IEDI em São Paulo, nesse ano, teve ampla repercussão na imprensa especializada. Mais recentemente, outros trabalhos (Nassif, 2006 e BNDES, 2006), retomaram o tema e, com base em dados mais amplos e atualizados, apresentaram resultados diferentes dos de Palma.

* Doutor em economia e Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Endereço eletrônico: mlaplane@eco.unicamp.br

O objetivo do presente artigo é fazer um balanço das principais contribuições suscitadas pelo trabalho de Palma e, na expectativa de contribuir para uma reflexão ampla sobre o papel da indústria no atual estágio de desenvolvimento do Brasil, apresentar algumas considerações sobre o mesmo tema, a partir de uma outra perspectiva.

2. A polêmica sobre a desindustrialização

Inspirado na literatura internacional sobre o tema, Palma (2005) observa que a queda da participação da indústria na composição setorial do emprego permitiria constatar a ocorrência de um processo de desindustrialização na economia brasileira. Diferentemente do ocorrido nos países desenvolvidos, esse processo não deveria ser interpretado como parte de uma trajetória “natural” rumo a uma economia de serviços, em função da combinação das diferentes elasticidades da demanda e das diferenças no ritmo de aumento da produtividade entre os setores secundário e terciário da economia.

Palma observa que, numa perspectiva comparativa, o caso brasileiro deveria ser caracterizado como um processo de desindustrialização “precoce”, no sentido de que teria ocorrido antes do país atingir uma renda *per capita* equivalente às daqueles países cujas economias tornaram-se predominantemente de serviços. A desindustrialização brasileira não poderia dessa maneira ser caracterizada como consequência inevitável e positiva do processo de desenvolvimento, mas como uma interrupção na trajetória de desenvolvimento.

O relatório da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) sobre comércio internacional e desenvolvimento (UNCTAD, 2003), inspirado em um trabalho do próprio Palma (2003), já tinha detectado sintomas de desindustrialização em alguns países da periferia, notadamente na América Latina, ao longo dos anos noventa, no contexto das reformas estruturais e da abertura comercial. Sharaeddin (2005) apresentou, também em texto para discussão da própria UNCTAD, resultados semelhantes. A tese da desindustrialização da América Latina, nos trabalhos da UNCTAD, apóia-se na análise dos dados sobre a evolução da composição do comércio internacional, composição setorial do valor agregado na indústria e da composição dos investimentos.

Palma caracteriza o processo de desindustrialização no Brasil como resultado da “doença holandesa”, mas ressalta que, diferentemente do caso original, o fator fundamental no caso brasileiro não seria a disponibilidade de recursos naturais *per se*, mas o “processo de liberalização comercial e financeira num contexto de drásticas mudanças institucionais”.

Como seria de se esperar, a divulgação do trabalho de Palma, em particular, num momento de intensa valorização da moeda brasileira, teve forte repercussão na imprensa especializada e inspirou comentários de diversos analistas da política econômica. Bresser Pereira (2005), Mendonça de Barros (2006), Pastore e Pinotti (2006), Scheikman (2006), discutiram tanto a ocorrência do processo de desindustrialização, como da “doença holandesa” e sua relação com a condução das políticas monetária e cambial.

Bonelli (2005), em trabalho apresentado no mesmo seminário da FIESP, reconhece que as perdas de participação da indústria no PIB e no emprego total constituem evidências de um processo de desindustrialização, mas qualifica esse resultado. Em primeiro lugar, o processo ocorreu principalmente desde o final da década de oitenta até o final dos anos noventa. Esse período foi marcado por profundos desajustes que comprometeram o desempenho da indústria e da economia brasileira. Houve, entretanto, mudanças estruturais importantes que aumentaram a competitividade da indústria e reduziram o preço relativo dos produtos industriais, beneficiando os consumidores. Registra também que haveria sinais de uma incipiente reversão do processo de desindustrialização a partir do ano 2000.

No mesmo seminário, o trabalho apresentado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) qualificava os resultados obtidos por Palma, ponderando que a desindustrialização brasileira teria sido apenas “relativa”, no sentido de que a indústria, a despeito da perda de participação no PIB, mantinha considerável diversificação e capacidade exportadora. Adicionalmente, a indústria brasileira tinha segmentos de ponta e mostrava-se capaz de aumentar sua produtividade.

Nakahodo e Jank (2006) analisaram a evolução recente do comércio exterior brasileiro para concluir que não havia evidências claras de desindustrialização induzida por um *boom* de exportações de *commodities* primárias. Dessa forma, se houve desindustrialização, não poderia ser atribuída a uma manifestação da “doença holandesa”. A participação dos produtos primários na pauta de exportações mostrava-se estável e o aumento recente do seu valor era consequência da expansão da demanda mundial, com reflexo predominante nos volumes exportados e, em menor medida, no aumento dos preços internacionais. Adicionalmente, as exportações de produtos manufaturados também tinham aumentado significativamente e o comércio de produtos manufaturados era superavitário, e não deficitário como nas situações associadas à “doença holandesa”.

Nassif (2006) também procurou evidências do processo de desindustrialização em dados recentes sobre a participação da indústria no PIB brasileiro, sobre a composição

setorial dos investimentos e do valor adicionado industrial e, também sobre a pauta de exportações. Embora haja evidências do excelente desempenho e da expansão das atividades de processamento de recursos naturais, em particular da extração de petróleo e de gás, os dados não parecem sustentar a tese de que a economia brasileira esteja sofrendo um processo de desindustrialização, como resultado da “doença holandesa”. As atividades intensivas em escala e em ciência também apresentam desempenho favorável, tanto na evolução dos investimentos, como da contribuição para o valor adicionado na indústria e nas exportações. O trabalho alerta, não obstante, para os riscos de desindustrialização que poderiam advir, no longo prazo, da tendência de valorização recorrente da moeda brasileira.

Por fim, trabalho mais recente, após analisar o desempenho da indústria brasileira no primeiro semestre do corrente ano (BNDES, 2006), conclui que a perda de participação da indústria no emprego seria resultado do ajuste à abertura da economia iniciada na década de noventa. Esse processo estaria praticamente concluído, o que se refletiria no fato da participação da indústria de transformação no PIB ter voltado a aumentar em 2005. Dessa forma, os dados não corroborariam a tese de que a economia brasileira esteja experimentando um processo de desindustrialização.

3. Uma outra perspectiva: a industrialização no mundo contemporâneo

A apertada síntese das contribuições ao debate sobre a desindustrialização no Brasil mostra grande riqueza de abordagens e salutar preocupação com o embasamento empírico de todas as afirmações. Embora os participantes não tenham convergido para resultados de consenso, nem quanto à extensão da suposta desindustrialização, nem quanto aos fatores explicativos, o entusiasmo com que se lançaram na discussão das questões de longo prazo, a partir de evidências empíricas, e não apenas de modelos abstratos, é um fato extremamente positivo.

O desafio verdadeiramente importante, tanto do ponto de vista intelectual como da formulação de políticas, é a caracterização da dinâmica da indústria e sua contribuição potencial para o crescimento e para o desenvolvimento da economia brasileira. Neste contexto, as semelhanças e diferenças que possam existir com o caso da doença holandesa, constituem um aspecto relativamente menor.

Para além das diferenças, os autores concordam que a contribuição da indústria brasileira para o desempenho da economia, como um todo, enfraqueceu-se a partir do final

dos anos oitenta. Sugerem também que o quadro pareceria ter melhorado no período mais recente.

Uma vez que o fantasma da desindustrialização pareceria ter-se afastado, vale a pena tentar aprofundar a discussão? Uma possível alternativa consiste em deslocar o foco da discussão para as possibilidades de retomada do processo de industrialização, ou seja, centrar as análises na identificação das oportunidades e das ameaças existentes no capitalismo contemporâneo para o aprofundamento da industrialização brasileira.

O ponto de partida seria reconhecer que a industrialização não necessariamente se esgota quando concluída a implantação da indústria pesada. Embora seja essa uma fase crítica do processo, a indústria pode continuar atuando como motor do crescimento e do desenvolvimento econômico após a industrialização pesada.

Nesta mudança de perspectiva é crucial manter a abordagem comparativa proposta nos trabalhos originais de Palma e da UNCTAD. Em outras palavras, é preciso situar o Brasil no contexto internacional para avaliar sua *performance* no processo de industrialização.

A análise das condições no atual contexto internacional para que os países periféricos tenham sucesso no aprofundamento do seu processo de desenvolvimento e, em particular, para trajetórias bem sucedidas de industrialização não é tarefa simples. Foram processadas nos últimos vinte anos profundas mudanças nas formas de organização e de regulação das economias desenvolvidas e da economia mundial: desregulação dos mercados financeiros, acelerada concentração e centralização do capital, mudanças na composição da riqueza em favor de ativos financeiros, mudanças nos regimes internacionais de comércio, de propriedade do conhecimento e dos investimentos estrangeiros, desenvolvimento tecnológico gerador de novos mercados.

Os efeitos das mudanças na economia mundial sobre os países da periferia são contraditórios, representam ao mesmo tempo oportunidades e ameaças. As primeiras estão relacionadas à possibilidade de poder explorar, num regime de comércio mundial mais aberto, as vantagens de custos advindas da disponibilidade de recursos naturais e de mão-de-obra barata. Num contexto de disputa acirrada nos oligopólios mundiais, os países da periferia podem aproveitar melhor eventuais vantagens de localização para a produção industrial.

As ameaças resultam do menor grau de liberdade para formular políticas nacionais de desenvolvimento no contexto de acordos internacionais de comércio, conhecimento e investimentos que restringem as iniciativas dos governos nacionais. A concentração e a centralização do capital nos oligopólios mundiais torna mais elevado o custo da disputa entre

os países periféricos pela atração dos novos investimentos, principalmente se o retorno for relativamente baixo para a economia local em termos de valor agregado.

Nesse contexto, os países em desenvolvimento que contam com alguma base industrial e com um mercado interno dinâmico e de grandes dimensões são, em princípio, os que pareceriam mais aptos a explorar as oportunidades, minimizando as ameaças à viabilidade da industrialização, uma vez que contam com condições mais favoráveis para atrair e para internalizar os efeitos multiplicadores e aceleradores dos investimentos. Neste conjunto de países, aqueles que contam com grandes empresas de capital nacional capazes de mobilizar recursos para investir em capacidade produtiva, em tecnologia, em redes internacionais e em marcas, pareceriam constituir o sub-grupo em melhores condições de aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças.

4. Experiências Contrastantes de Industrialização

Embora as considerações anteriores levem a pensar *a priori* que apenas um reduzido grupo de países, de características muito homogêneas, seria capaz de aproveitar a indústria como motor do crescimento econômico, os dados mostram uma grande variedade de situações.

Nos países periféricos da Ásia, a indústria revela sua capacidade de promover o crescimento em economias de perfis muito diferentes e em estágios variados de industrialização (tabela 1). A indústria atua como motor do crescimento em países de industrialização ainda incipiente, como Vietnã, Malásia e Tailândia, mas também em países com indústrias mais maduras e diversificadas, como Índia e Coréia do Sul. A indústria de transformação promove o crescimento em países relativamente pequenos, com indústrias mais voltadas para o exterior, como Malásia e Tailândia, mas também em países com mercados domésticos de grandes dimensões, como China e Índia. Por último, o potencial de crescimento da indústria atinge tanto países que dependem da importação de matérias-primas, como Coréia do Sul e China, como aqueles com recursos naturais abundantes, como Indonésia. Esses dados sugerem que existem oportunidades diferenciadas e ao alcance de países em diferentes trajetórias de desenvolvimento.

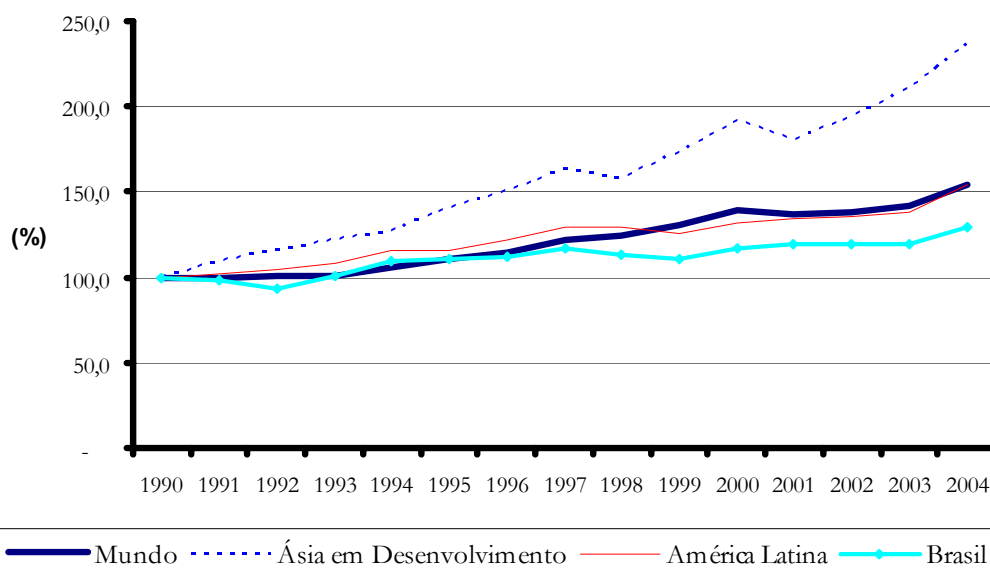
Tabela 1. Taxas de crescimento do PIB e do produto da indústria de transformação no período 1990-2003 (%)

País	PIB	Indústria
China	9,6	11,7
Vietnã	7,5	11,2
Malásia	5,9	7,9
Índia	5,9	6,5
Coréia	5,5	7,4
Tailândia	3,7	6,0
Indonésia	3,5	5,5
Brasil	2,6	1,6

Fonte: Banco Mundial, World Development Report, 2004.

No Brasil, como constatado na mesma tabela, o quadro é diferente: baixo crescimento do produto industrial e, simultaneamente, crescimento do PIB inferior ao de todos os países da Ásia listados acima. O elevado custo da incapacidade de retomar o crescimento industrial no Brasil é ilustrado no gráfico 1, o qual mostra que os países em desenvolvimento da Ásia duplicaram seu produto industrial entre 1990 e 2004. Nos países da América Latina e do Caribe o crescimento acumulado no mesmo período foi de apenas 40%. Registre-se que o desempenho brasileiro foi inferior ao do conjunto da América Latina ao longo dos quinze anos.

Gráfico 1. Crescimento do produto industrial no período 1990-2004 (1990=100)



Fonte: Nações Unidas *Monthly Bulletin of Statistics*, vários números.

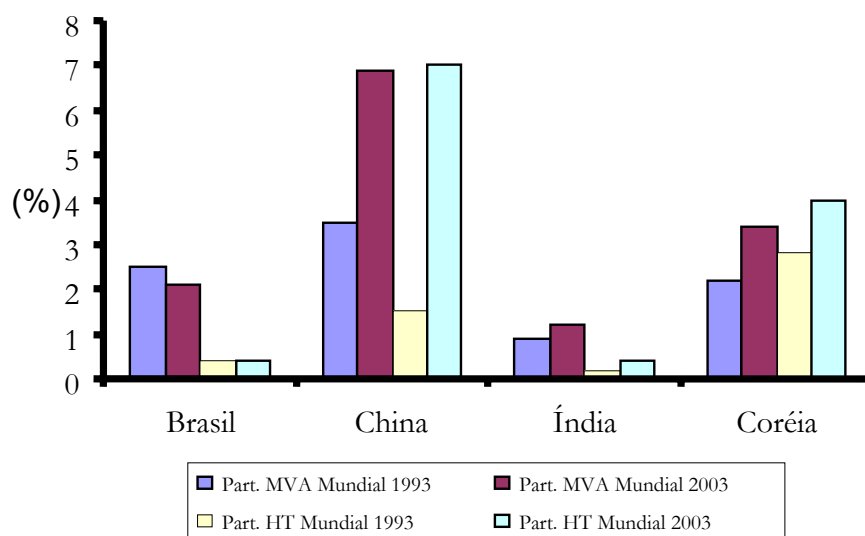
Os países asiáticos parecem ter conseguido aproveitar melhor as oportunidades e neutralizar as ameaças para avançar nos seus processos de industrialização, independentemente do estágio inicial. Por contraste, as trajetórias brasileira e latino-americana sugerem oportunidades desperdiçadas.

Não se trata apenas de oportunidades perdidas para a indústria brasileira, mas de potencial de crescimento desperdiçado para a economia brasileira como um todo. Neste particular, cabe uma observação a respeito de comentários de Bonelli (2005) e Nassif (2006), no sentido de que o fraco desempenho da indústria brasileira deve-se a fraca *performance* da economia brasileira como um todo. Na ausência de um teste de causalidade, o contrário poderia também ser verdadeiro. Em outras palavras, a fraca *performance* da economia brasileira pode ser, pelo menos em parte, consequência do baixo crescimento da indústria.

Ao longo dos últimos quinze anos os países concorrentes do Brasil aumentaram sua competitividade industrial e fortaleceram suas economias por meio da exploração de economias de escala, da constituição de empresas industriais de porte global, da aliança com empresas multinacionais, da conquista de fatias de mercado importantes nas economias desenvolvidas e do fortalecimento da capacidade de inovação.

As oportunidades perdidas podem ser dimensionadas comparando o *market share* do Brasil com o dos concorrentes no PIB industrial mundial total e no PIB mundial de produtos de alta intensidade tecnológica (Gráfico 2). A participação do Brasil na produção industrial mundial diminuiu entre 1993 e 2003, enquanto as da China, Índia e Coréia aumentaram. No caso dos produtos de alta intensidade tecnológica, a participação desses países também aumentou, enquanto a do Brasil permaneceu constante num nível muito baixo (0,4% do total mundial).

Gráfico 2. Participação no produto industrial mundial e na produção de bens de alta intensidade tecnológica (%)



Fonte: UNIDO

5. Os obstáculos ao desenvolvimento industrial brasileiro

A incapacidade de aproveitar as oportunidades existentes no contexto mundial favorável para promover a expansão e o desenvolvimento industrial explica em parte o desempenho medíocre da economia brasileira a partir dos anos 90. Outros países exploraram as oportunidades que o Brasil não foi capaz de aproveitar e atingiram melhor desempenho econômico.

Os autores que contribuíram para o debate sobre a desindustrialização apontam diversas razões para a fraca *performance* da indústria brasileira. A lista de obstáculos ao crescimento da indústria varia conforme o diagnóstico dos diversos autores: reformas liberalizantes (Palma), desequilíbrio fiscal (Bonelli), apreciações cambiais recorrentes (Nassif), ausência de política de ciência e tecnologia e deterioração da infra-estrutura (Scheinkman), etc.

Parece razoável supor que uma combinação consistente de regimes macroeconômicos que não travassem o crescimento, de financiamento adequado de longo prazo e de políticas seletivas de apoio à inovação, teria permitido que o Brasil aproveitasse algumas das oportunidades capturadas por outros países. Mas, se parece inegável que o desempenho da indústria tenha sido prejudicado por restrições macroeconômicas, também parece razoável levar em conta que uma melhor *performance* da indústria pudesse ter contribuído para relaxar algumas das restrições macroeconômicas.

O Brasil construiu penosamente, durante cinquenta anos, uma estrutura industrial complexa e sofisticada que tem revelado uma capacidade incrível de sobrevivência em contextos de regimes macroeconômicos adversos. A despeito de suas fragilidades, a indústria brasileira poderia ter contribuído mais para o crescimento. A dimensão microeconômica dos obstáculos ao crescimento não deve ser minimizada.

O baixo crescimento da indústria brasileira é consequência do ajuste defensivo, primordialmente financeiro e de defesa das margens de lucro, das empresas industriais em fase da sucessão de expansões curtas dos negócios recorrentemente interrompidas por choques da política econômica desde 1994. A agilidade mostrada pelas empresas, principalmente no plano financeiro, revela um pronunciado instinto de sobrevivência e de aversão aos riscos inerentes ao investimento em capacidade produtiva e em desenvolvimento tecnológico.

A não adoção de estratégias mais arrojadas de expansão teve por consequência o fato de que a estrutura dos grandes grupos nacionais não evoluiu em direção às atividades de elevada densidade tecnológica e de maior potencial de crescimento. No caso das filiais de empresas estrangeiras, são poucas as que realizaram investimentos que as habilitassem para participar como fornecedores globais na divisão internacional do trabalho estabelecida pelas matrizes. As exceções são aquelas inseridas nos fluxos de comércio para os países vizinhos do MERCOSUL e da ALADI ou para o NAFTA.

A retomada do crescimento industrial e da trajetória de industrialização requer um esforço de coordenação de iniciativas públicas e privadas que enfrentem, com as restrições macro e microeconômicas que tem obstaculizado, o processo nos últimos anos. Sem negar a complexidade do desafio a ser enfrentado, as experiências bem sucedidas dos países em diferentes estágios de desenvolvimento listados acima permitem encarar o futuro da indústria brasileira com algum grau de otimismo.

Referências Bibliográficas

- BNDES (2006) *Sinopse do Investimento nº 4* – Agosto. Rio de Janeiro, Mimeo.
- BONELLI, R. (2005) *Industrialização e desenvolvimento* (Notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil). Texto apresentado no Seminário “Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento” organizado pela FIESP e pelo IEDI, São Paulo, 28 de novembro de 2005. Mimeo
- BRESSER PEREIRA, L. C. (2005) *A maldição dos recursos naturais*. Folha de São Paulo, 6 de junho de 2005.
- IEDI (2005) *Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?* Texto apresentado no Seminário “Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento” organizado pela FIESP e pelo IEDI, São Paulo, 28 de novembro de 2005. Mimeo
- MENDONÇA de Barros, L.C. (2006) *Uma encruzilhada para o Brasil*. Folha de São Paulo, 3 de fevereiro de 2006.
- NAKAHODO, S. N. e M. Sawaya Jank (2006) *A Falácia da “Doença Holandesa” no Brasil*. ICONE Documento de Pesquisa. Texto apresentado no Seminário “Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento” organizado pela FIESP e pelo IEDI, São Paulo, 28 de novembro de 2005. Mimeo
- NASSIF, A. (2006) *Há evidências de desindustrialização no Brasil?* BNDES Texto para Discussão 108, Rio de Janeiro, julho de 2006.
- PALMA, J.G. (2003) *Three origins of the process of “de-industrialization” and a new concept of the “Dutch Disease”*. UNCTAD. Mimeo.
- PALMA, J.G. (2005) *Four sources of deindustrialization and a new concept of the Dutch Disease*. In Ocampo, J.A (ed) *Beyond reforms*. Palo Alto (CA); Standford University Press.
- PASTORE, A.C. e M.C. Pinotti (2006) “*Câmbio, reservas e doença holandesa*”, Valor Econômico, 30 de janeiro de 2006.
- SCHEINKMAN, J.A. (2006) *A doença holandesa e os males do Brasil*. Folha de São Paulo, 12 de dezembro de 2006.
- SHARAEDDIN, S.M. (2005) *Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-industrialization?* UNCTAD Discussion Papers 179, Abril 2005, Mimeo.
- UNCTAD (2003) *Trade and Development Report*. Geneva, Mimeo.

