

(Des)industrialização e Estagnação de Longo Prazo da Manufatura Brasileira¹

PAULO CÉSAR MORCEIRO (*)

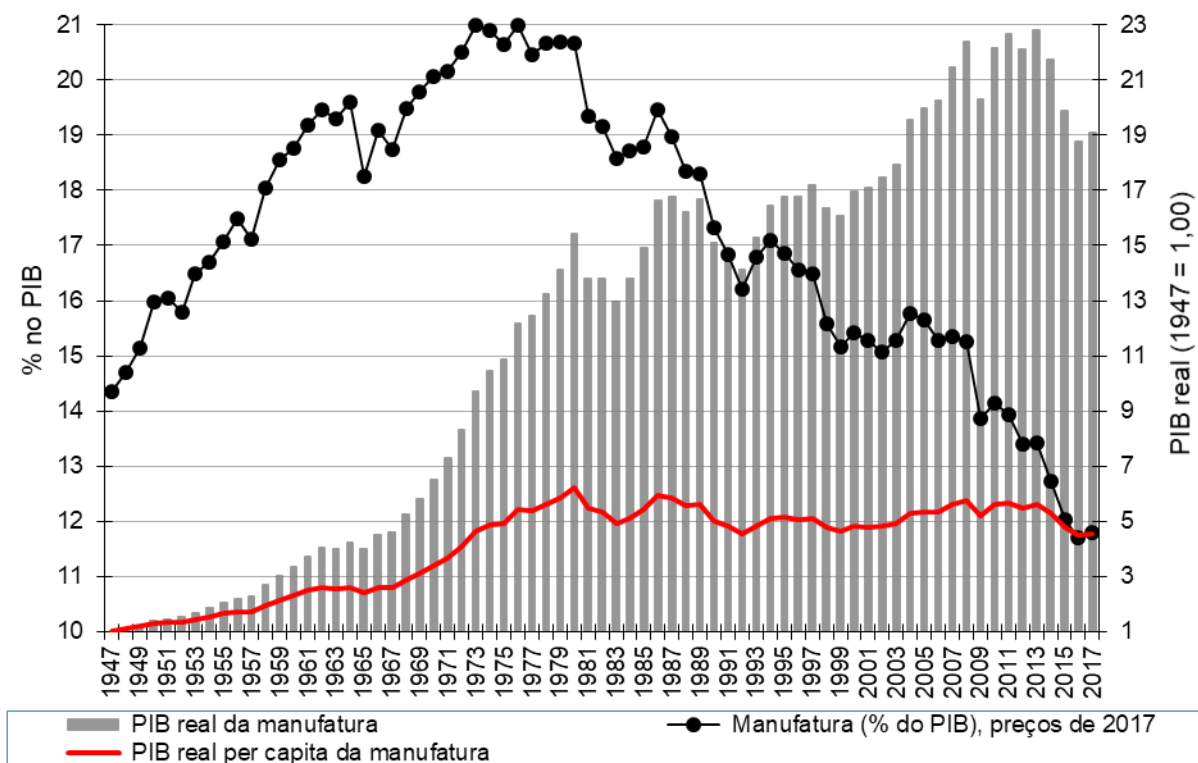
Até 1980, houve progresso na industrialização brasileira ao completar setores ausentes na matriz de produção doméstica, e o setor manufatureiro liderou o crescimento econômico, principalmente desde a década de 1950. Antes da Segunda Guerra Mundial, foram instaladas as indústrias leves de bens de consumo não duráveis e, após seu término, deu-se início à implantação de setores da indústria pesada e de elevada intensidade em capital como bens intermediários e bens de consumo duráveis e, também, aqueles mais tecnológicos produtores de bens de capital. O Gráfico 1 exibe o *grau de industrialização* – valor adicionado manufatureiro (VAM) dividido pelo Produto Interno Bruto (PIB)

a preços básicos e constantes de 2017² – para as últimas sete décadas, captando os períodos de industrialização intensa do Plano de Metas (1956-1961), do Milagre Econômico (1968-1973) e do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND) (1975-1980).

Note que o grau de industrialização aumentou desde 1947 e houve bastante elevação do PIB manufatureiro real nos períodos de industrialização intensa (Gráfico 1). Entre 1967 e 1980, o PIB real da indústria de transformação mais que triplicou. O pico do grau de industrialização ocorreu em 1973 e foi mantido nesse patamar até 1980, quando a manufatura obteve aproximadamente 21% do PIB. A

manufatura brasileira foi o motor principal do crescimento da economia até 1973, dado que o grau de industrialização aumentou até esse ano. Entre 1974 e 1980, o VAM cresceu na mesma taxa do restante da economia, mantendo praticamente inalterada a sua parcela no PIB, apesar de o produto manufatureiro real ter se expandido significativamente devido à implementação do II PND. A manutenção do grau de industrialização em torno de 21%, a preços constantes, na segunda metade da década de 1970, dá sustentação à afirmação de *industrialização em marcha forçada* de Castro (1985). Provavelmente, se não fosse o II PND, a desindustrialização teria início já na segunda metade da década de 1970.

Gráfico 1 – PIB Real da Indústria de Transformação e Grau de Industrialização, 1947-2017



Nota: PIB a preços básicos. Foram utilizadas as variações reais por setor para a série a preços constantes e para a evolução do PIB real. Fonte: IBGE (1994, 1996, 2004, 2006, 2016, 2018). Cálculos e elaboração do autor.

O auge da industrialização brasileira foi em 1980. Até esse ano, o produto manufatureiro real expandiu-se a taxas elevadas. Além disso, durante o II PND houve implantação e expansão de segmentos industriais relevantes à matriz de produção do país, especialmente de bens intermediários (metalurgia dos não ferrosos, química, petroquímica, fertilizantes, papel e celulose, siderurgia e cimento) e bens de capital (equipamentos de transporte, máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações). A industrialização ocorrida até 1980 foi no sentido de implantar setores ausentes e enraizar localmente a produção de insumos e componentes dos setores instalados.³ Dessa maneira, o Brasil passou a fabricar produtos e insumos intermediários de praticamente todos os segmentos exis-

tentes nos países de industrialização madura, mas não os produzia com a mesma eficiência porque a indústria doméstica era muito protegida,⁴ o desenvolvimento tecnológico⁵ era fraco e o coeficiente de exportação⁶ baixo (SUZIGAN, 1988, p. 9-10).⁷ Assim, o desempenho exportador e a geração de tecnologia pelas empresas brasileiras eram muito incipientes comparativamente aos países de industrialização madura (Estados Unidos, Japão e Alemanha).

Vale mencionar que, relativamente aos países desenvolvidos, a *duração* do grau de industrialização no pico foi curta no Brasil, cujo auge perdurou apenas oito anos (1973-1980), enquanto nos Estados Unidos foi de, no mínimo, 20 anos (1947-1966). A manufatura

estadunidense manteve o pico em média de 26,2% do PIB desde 1947 até 1966 (20 anos) e de 29,1% do emprego de 1929 a 1969 (41 anos), conforme dados de *U.S Bureau of Economic Analysis*. Com a intensificação da industrialização, a renda *per capita* aumentou bastante e os Estados Unidos escaparam da armadilha da renda média.

De 1981 até hoje, o Brasil regrediu na sua trajetória de industrialização, especialmente porque a manufatura brasileira deixou de ser o motor do crescimento. Comprova isso a estagnação na evolução do produto manufatureiro real e a queda significativa do grau de industrialização (Gráfico 1). Desde 1981, há uma tendência de queda do VAM no PIB, que diminuiu de 20,7% para 11,8%, entre 1980 e 2017 (Gráfico 1).

Conforme exhibe este gráfico, houve *dois períodos de desindustrialização intensa*. O primeiro, de 1981 a 1999, foi iniciado com a crise da dívida externa, intermediado com a remoção da proteção pela abertura comercial e finalizado com a reestruturação industrial num ambiente com câmbio sobrevalorizado e juros elevados. Ressalta-se que a economia brasileira atravessou duas recessões: uma no triênio 1981-1983 e outra no triênio 1990-1992; em ambos, ocorreu retração do VAM real ligeiramente superior a 15%. Nos anos 1980, houve redução muito expressiva do investimento público em infraestrutura

e das empresas estatais (SUZIGAN, 1992; CARNEIRO, 2002), os quais foram muito relevantes para impulsionar a industrialização brasileira nos períodos anteriores. As tarifas alfandegárias começaram a ser reduzidas a partir de 1988 e tiveram forte queda até 1992, e as principais barreiras não tarifárias foram removidas em 1990 (KUME; PIANI; SOUZA, 2003). Ademais, a partir de 1987, o país passou a conviver com inflação elevadíssima (megainflação) e irregular, retardando as decisões de investimento (BIELSCHOWSKY, 1999). Certamente, esses fatores, os efeitos negativos dos planos de estabilização fracassados sobre as expectativas e o ajustamento do parque industrial à abertura comercial num cenário com câmbio sobrevalorizado contribuíram para aprofundar a desindustrialização desse primeiro período. O segundo período de desindustrialização intensa ocorreu a partir de 2009, indo até 2017. Começou com a crise internacional de setembro/2008 e seus efeitos imediatos no comércio internacional e nas decisões de investimento, e continuou com a crise político-econômica brasileira após a eleição de 2014, que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e nas incertezas sobre a política do novo presidente.

O PIB manufatureiro real ficou estagnado, próximo ao obtido em 1980, durante as décadas de 1980 e 1990 (Gráfico 1), voltando a crescer de modo continuado apenas

nos anos 2000, mas esse avanço foi só até 2008. Um comparativo internacional realça que o Brasil está ficando para trás. Entre 1980 e 2015, o produto manufatureiro real do país expandiu-se apenas 29%, enquanto Estados Unidos e o “Mundo sem a China” aumentaram num ritmo quatro vezes maior e o Mundo seis vezes maior (Tabela 1). Logo, o Brasil está se distanciando cada vez mais dos países líderes. Chama a atenção o fato de que o produto manufatureiro real *per capita* brasileiro esteja estagnado e com tendência de queda desde 1980 e, em 2017, foi 27,2% inferior ao nível obtido em 1980 (Gráfico 1).

A literatura internacional tem identificado desindustrialização mundial apenas quando o VAM no PIB é mensurado a preços correntes devido às mudanças nos preços relativos (SINGH, 1987; RODRIK, 2016; PENEDER; STREICHER, 2017). Um estudo recente, para os Estados Unidos, mostrou que a inflação da manufatura tem crescido num ritmo muito inferior ao registrado pelo restante da economia, especialmente desde meados da década de 1970 (HERRENDORF; ROGERSON; VALENTINYI, 2013, p. 2759). Isso ocorre porque o crescimento da produtividade é maior na manufatura que no resto da economia, principalmente no setor de serviços, e porque os serviços, em sua maioria, possuem menor grau de comercialização com o exterior que os produtos manufaturados, conforme apontou Baumol

(1967). Logo, por um lado, a manufatura consegue administrar melhor aumentos de preços em virtude do crescimento da produtividade redutora de custos e, por outro, a pressão competitiva no comércio internacional impõe um teto para repasses de preços; já os serviços sofrem menor influência desses dois canais de transmissão.

No entanto, não há desindustrialização da economia mundial quando o grau de industrialização é mensurado a preços constantes (FELIPE; MEHTA; RHEE, 2015). De 1970 a 2010, esses autores verificaram que a parcela da manufatura no PIB da economia mundial permaneceu praticamente estável em 16%, a preços de 2005. A preços constantes, o agregado dos países em desenvolvimento apresentou tendência de industrialização de 1970 a 2013 (HARAGUCHI; CHENG; SMEETS, 2017). A preços correntes, o agregado desses países, excluindo aqueles que foram divididos ou fundidos, não apre-

sentou tendência de desindustrialização no período referido (HARAGUCHI; CHENG; SMEETS, 2017). Por sua vez, o Brasil apresenta tendência bem definida de desindustrialização tanto a preços constantes quanto a preços correntes, conforme mostra a Tabela 1. Mas quanto o Brasil difere da economia mundial?

A Tabela 1 exhibe o grau de industrialização e a evolução do produto manufatureiro real entre 1980 e 2015, período da desindustrialização brasileira, para os Estados Unidos, Mundo, “Mundo sem China” e Brasil. Os Estados Unidos são um país de industrialização madura e líder na geração de tecnologias. Como a China industrializou-se num ritmo muito intenso nas últimas décadas, sendo atualmente o maior parque industrial do planeta (UNIDO, 2017), foi criada neste trabalho a região “Mundo sem China” para captar a desindustrialização do mundo sem a influência desse país.

Tabela 1 – Valor Adicionado Manufatureiro (VAM), 1980/2015

	Mundo			Mundo sem China			Estados Unidos			Brasil		
	1980	2015	Δ%	1980	2015	Δ%	1980	2015	Δ%	1980	2015	Δ%
VAM / PIB (em %), preços correntes	23,2	16,5	-29	23,1	14,6	-37	20,6	12,0	-42	24,4	12,2	-50
VAM / PIB (em %), preços constantes de 2005	16,3	18,0	10	16,2	16,1	-1	12,4	12,6	2	22,9	13,3	-42
VAM real (1980 = 1,00)	1,00	2,75	175	1,00	2,24	124	1,00	2,26	126	1,00	1,29	29

Fonte: Nações Unidas, Banco Mundial, IBGE (1994, 1996, 2004, 2018). Cálculos e elaboração do autor.

A desindustrialização brasileira foi muito mais expressiva do que nas regiões comparadas na Tabela 1, tanto a preços correntes quanto constantes. A preços correntes, o VAM no PIB diminuiu para as regiões analisadas, em conformidade com a literatura mencionada, mas a redução do Brasil foi mais intensa. A preços constantes, o Mundo e os Estados Unidos aumentaram o grau de industrialização, respectivamente, em 10% e 2%, entre 1980 e 2015 (Tabela 1). A partir da base de dados das Nações Unidas, também é possível verificar que houve aumento no grau de industrialização a preços constantes para alguns países desenvolvidos

além dos Estados Unidos – como Japão, Coreia do Sul, Suécia, Irlanda e Suíça – e para vários países em desenvolvimento como China, Índia, Indonésia, Turquia, Tailândia, Polônia e Arábia Saudita. Se se considerar a desindustrialização do “Mundo sem China” como *desindustrialização normal* devido a fatores que afetam todos os países (como a globalização), a desindustrialização brasileira é muito anormal, já que a parcela do VAM no PIB do “Mundo sem China”, a preços constantes, teve uma redução de apenas 1% e a do Brasil diminuiu 42%, entre 1980 e 2015 (Tabela 1).

Portanto, o Brasil apresenta uma tendência bem definida de desindustrialização desde 1981, que foi muito intensa entre 1981 e 1999 e a partir de 2009. A retração do produto manufatureiro real *per capita* desde 1981 indica que a desindustrialização teve consequências negativas para o desenvolvimento do Brasil.

Referências

- BAER, W. *Industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1985.
- BAUMOL, W. J. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, v. 57, n. 3, p. 415-426, 1967.
- BIELSCHOWSKY, R. Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do real: o mini-ciclo de modernizações, 1995-1997. *Série Reformas Econômicas No. 44*. Brasília: CEPAL, 1999.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp, IE Unicamp, 2002.
- CASTRO, A. B. de. Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A. B. DE; SOUZA, F. E. P. DE (Ed.). *A economia brasileira em marcha forçada*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985. p. 11-98.
- FELIPE, J.; MEHTA, A.; RHEE, C. *Manufacturing Matters...But It's the Jobs that Count*: ADB Economics Working Paper Series No. 420. Mandaluyong: Asian Development Bank, 2015.
- HARAGUCHI, N.; CHENG, C. F. C.; SMEETS, E. The importance of manufacturing in economic development: has this changed? *World Development*, v. 93, p. 293-315, 2017.
- HERRENDORF, B.; ROGERSON, R.; VALENTI-NYI, Á. Two perspectives on preferences and structural transformation. *American Economic Review*, v. 103, n. 7, p. 2752-2789, 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas consolidadas para a nação – Brasil: 1980-1993*. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.
- _____. *Contas consolidadas para a nação – Brasil: 1990-1995*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- _____. *Sistema de contas nacionais: Brasil: 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- _____. *Retroprojeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- _____. *Contas Nacionais Trimestrais: 4º trimestre de 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. B. de. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, C. H.; KUME, H. (Ed.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. p. 9-37.
- MORCEIRO, P. C. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. 2018a. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- _____. Evolution and sectoral competitiveness of the Brazilian manufacturing industry. In: AMANN, E.; AZZONI, C.; BAER, W. (Ed.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. New York: Oxford University Press, 2018b.
- PENEDER, M.; STREICHER, G. De-industrialization and comparative advantage in the global value chain. *Economic Systems Research*, p. 1-20, 2017.
- RAMOS, R. L. O. *O comportamento das importações e exportações brasileiras com base no sistema de contas nacionais: 1980-1997*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1999. (Texto para Discussão No. 95)
- RODRIK, D. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, v. 21, n. 1, p. 1-33, 2016.
- SINGH, A. Manufacturing and de-industrialization. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (Ed.). *The New Palgrave: a dictionary of economics*. London: Macmillan, 1987, v. 3, p. 301-308.
- SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 4, p. 5-16, 1988.
- _____. A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial. *Economia e Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 89-109, 1992.
- _____. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 1, p. 5-20, 1996.
- UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. *International yearbook of industrial statistics 2017*. Vienna: Edward Elgar Publishing, 2017.

1 Este texto é oriundo da pesquisa desenvolvida pelo autor no doutorado na FEA-USP. Versões ampliadas deste assunto podem ser consultadas em Morceiro (2018a e 2018b).

2 A parcela do VAM no PIB a preços constantes (em vez de preços correntes) é o indicador mais adequado para os estudos de (des)industrialização porque capta a capacidade de a manufatura influenciar o crescimento do restante da economia, já desconsiderando a inflação intersetorial.

3 No II PND, “O objetivo foi completar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos.” (SUZIGAN, 1988, p. 9). Finalizado o II PND, “A indústria

deste país [...] teve suas deficiências estruturais literalmente superadas.” (CASTRO, 1985, p. 83).

- 4 A industrialização brasileira ocorreu com forte apoio do Estado (SUZIGAN, 1988), que impôs tarifas comerciais e barreiras não tarifárias elevadas, taxa de câmbio desvalorizada, exigências de conteúdo local e similar nacional, e ausências de contrapartidas de desempenho (exportador e tecnológico) e de prazos (SUZIGAN, 1996). Essas medidas restringiram as importações no mercado doméstico. Consequentemente, apenas 5,8% da oferta de produtos industriais era importada, em 1980 (RAMOS, 1999, p. 18).
- 5 “Até a década de 70 foi criada no Brasil relativamente pouca tecnologia original.” (BAER, 1985, p. 313).
- 6 Em 1980, o coeficiente de exportação da indústria de transformação foi apenas 7,3% (RAMOS, 1999, p. 18).
- 7 “De fato, as políticas de industrialização implementadas desde os anos 50 foram predominantemente defensivas e se caracterizaram por um protecionismo exagerado e permanente.

Juntamente com a política cambial, essas políticas favoreceram taxas de rentabilidade mais elevadas no mercado interno relativamente à exportação, criando assim uma tendência de produzir para o mercado interno. O resultado foi o desenvolvimento de uma indústria com elevado grau de ineficiência, e por isso mesmo não competitiva interna e internacionalmente, e com pouca ou nenhuma criatividade em termos tecnológicos.” (SUZIGAN, 1988, p. 10).

() Doutor em Economia pela FEA-USP. Pesquisador da FIPE e do NEREUS. O autor agradece à CAPES e à FIPE pelo financiamento da pesquisa. (E-mail: paulo.morceiro@usp.br)*