



1290001470



TCC/UNICAMP M298i



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

CE-851 - Monografia II

**O IMPACTO DO MODELO ECONÔMICO NO EMPREGO  
INDUSTRIAL BRASILEIRO NOS ANOS 90  
MONOGRAFIA**

ALUNA: EVELI GARCIA MALTA RA:008599

ORIENTADOR: PROF. AMILTON JOSÉ MORETTO

CAMPINAS, DEZEMBRO DE 2004.

TCC/UNICAMP  
M298i  
IE/1470

**CEDOC/IE**

## SUMÁRIO

Apresentação.....	2
Capítulo I	
A economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990.....	5
A economia nos anos 80 .....	6
A economia nos anos 90 .....	13
Capítulo II	
A indústria brasileira nos anos 90.....	24
O desempenho da indústria .....	25
Internacionalização produtiva .....	33
O processo de reestruturação e os investimentos industriais .....	35
Os investimentos industriais: 1995-1997.....	39
Capítulo III	
Mercado de trabalho e emprego industrial nos anos 90.....	44
O movimento de desestruturação do mercado de trabalho .....	45
O emprego não-agrícola na década de 1990 .....	51
O emprego industrial na década de 1990 .....	53
Produtividade industrial nos anos 90 .....	60
Considerações Finais .....	63
Bibliografia .....	66

## APRESENTAÇÃO

O Brasil registrou no período de 1930-1980 um intenso dinamismo econômico alicerçado na industrialização e na ampliação e diversificação de sua estrutura produtiva. Esse dinamismo foi capaz de incorporar parcelas crescentes da população ao mercado de trabalho, que apresentou um movimento de estruturação onde predominava o trabalho assalariado com registro em carteira. A crise que se iniciou nos primeiros anos da década de 1980 quebrou o ritmo de crescimento da economia, colocando-a numa trajetória de estagnação e rompendo com a dinâmica da estruturação do mercado de trabalho.

Aos efeitos provocados pelo esgotamento do padrão de desenvolvimento e pela crise da dívida nos anos 80 – fraco crescimento do emprego industrial, sensível redução do nível de investimento, estagnação econômica, deterioração do mercado de trabalho – seguiu-se um período de transformações estruturais nos anos 90: a adoção de política econômica do modelo neoliberal, iniciada no governo Collor, teve como um dos principais pilares a abertura comercial e financeira.

Em 1994, o plano de estabilização monetária (Plano Real) apoiou-se na ancoragem cambial possibilitada pelo enorme fluxo de capitais externos que entraram no país trazendo consigo uma sobrevalorização da moeda nacional, e no processo de intensa abertura comercial. Esse esquema implicou num aumento substancial das importações.

Diante desse quadro, a indústria sofreu grande pressão para se modernizar e se reestruturar para enfrentar a concorrência externa. Nesse processo, a perda de elos da cadeia produtiva conduziu a menor agregação de valor no país, com impactos negativos no emprego industrial, visto que houve uma perda de dinamismo intra-industrial.

Desse modo, o emprego industrial perdeu participação absoluta e relativa na ocupação durante os anos 90 e o setor terciário tendeu a absorver uma grande quantidade de trabalhadores em ocupações instáveis, de baixos rendimentos e informais (trabalhadores por conta própria e sem carteira de trabalho), além do que, houve forte aumento dos níveis de desemprego.

Sendo a indústria um importante setor para o emprego assalariado com carteira, as transformações estruturais acima mencionadas fizeram com que a indústria perdesse grande

parte do seu potencial de geração de empregos formais num momento de recuperação da atividade econômica – entre 1993 e 1997.

Esse trabalho tem como objetivo analisar a evolução e os principais aspectos do emprego industrial nos anos 90, avaliando em que medida as mudanças decorreram da reestruturação industrial. Analisam-se também as mudanças na estrutura do mercado de trabalho, decorrentes da queda do emprego industrial no total da ocupação.

Serão expostos os determinantes que levaram a indústria brasileira a um processo de profundas transformações do ponto de vista das posturas de mercado adotadas – investimentos, modernização tecnológica, introdução de mudanças organizacionais, entre outras. E ainda será ressaltado o caráter do próprio modelo econômico, no seu sentido mais amplo (tipo de inserção externa, política econômica etc.) que foi de grande importância para o comportamento da indústria como um todo na década de 1990.

Nessa perspectiva será colocado o modo como tais resultados influenciaram no funcionamento do mercado de trabalho e no posicionamento do emprego industrial dentro da estrutura ocupacional. Além de seus impactos para o aprofundamento da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro na década de 1990.

A monografia está organizada em três capítulos, além das considerações finais. O primeiro apresenta a evolução macroeconômica brasileira durante as décadas de 1980 e 1990. Dois pontos principais desse período são a crise da dívida nos anos 80 e o processo de abertura comercial nos anos 90. Assim, são analisados a política econômica e seus resultados para o desempenho da atividade econômica e do investimento.

O segundo capítulo aborda o setor industrial e sua trajetória ao longo dos anos 90, a partir do desempenho da atividade industrial em seus principais ramos, de modo particular relacionado ao processo de penetração das importações. Também é discutido o movimento de internacionalização produtiva, bem como a reestruturação industrial e os investimentos setoriais.

O terceiro capítulo trata do emprego industrial ao lado do movimento do mercado de trabalho durante a década de 1990. É mostrado como as transformações estruturais ocorridas na indústria brasileira impactaram nos níveis de emprego dos vários segmentos

industriais nesse período, o que contribuiu para a redução da participação da indústria no total das ocupações.

## CAPÍTULO I

### A ECONOMIA BRASILEIRA NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

Este capítulo apresenta o desempenho macroeconômico da economia brasileira ao longo dos anos 80 e 90, com o objetivo de oferecer um cenário geral dos pontos considerados necessários para a melhor compreensão do tema que será abordado ao longo da monografia, qual seja, o emprego industrial nos anos 90. Para tanto, serão analisadas as medidas de política econômica adotadas que influenciaram o desempenho da atividade econômica, especialmente a industrial.

O capítulo está organizado em duas seções. A primeira trata da década de 1980, quando a economia brasileira sofreu o impacto da crise da dívida externa, tendo que se ajustar internamente e se voltar para a geração de superávits comerciais como forma de obter recursos para o pagamento dos encargos da dívida externa. O traço essencial desse período foi a crise fiscal e financeira do Estado e o ajuste patrimonial defensivo do setor privado, os quais, num ambiente de crise externa e de aceleração inflacionária, conduziram a atividade econômica à estagnação.

A segunda seção apresenta as principais características da economia ao longo da década de 1990. Nesta, a adoção do programa neoliberal e a retomada dos fluxos de capitais internacionais ao país marcaram uma mudança na trajetória da estrutura econômica. A abertura comercial, ao lado de uma política de câmbio valorizado e altas taxas de juros, e ainda os impactos negativos trazidos pela crise dos mercados emergentes implicaram num quadro de instabilidade externa e baixo crescimento interno.

## A economia nos anos 80

Até a década de 1980, a economia brasileira havia experimentado um padrão de desenvolvimento baseado na articulação entre capital externo, Estado e capital privado nacional, o qual a conduziu a um processo de industrialização. No início dos anos 80, esse programa nacional teve que ser modificado, pois a crise da dívida externa rompeu com o fluxo de recursos externos.

O novo ciclo econômico nacional foi condicionado pela elevação da taxa de juros dos EUA em 1979 e do choque do preço do petróleo. Os EUA, que durante a década de 1970 sofreram uma deterioração em sua posição comercial e produtiva, num quadro de apreciação do dólar e de déficits recorrentes no balanço de transações correntes, adotaram como medida de reafirmação de sua hegemonia e de manutenção de sua autonomia de política econômica doméstica a elevação da taxa de juros ao final de 1979. O segundo choque do petróleo respondeu por um aumento no preço internacional do petróleo liderado pela OPEP, a organização dos maiores produtores mundiais.

Os dois acontecimentos provocaram desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, o primeiro contribuiu para o aumento do volume dos compromissos de juros e amortização da dívida externa a serem pagos, e o segundo foi responsável pela deterioração das relações de troca no comércio internacional. Outra pressão adicional sobre o Balanço de Pagamentos originou-se da repatriação do capital produtivo, devido à crise do mercado financeiro internacional; a remessa de juros e dividendos cresceu continuamente após 1982 e os investimentos diretos declinaram progressivamente (Carneiro, 2002: 134).

A situação tornou-se mais grave após a moratória do México em 1982, porque levou os bancos e credores estrangeiros a romper o fornecimento de crédito externo voluntário para os países da periferia. O Brasil, um dos países mais endividados, teve sua capacidade de pagamento ainda mais fragilizada. A condução da política macroeconômica impôs um esforço exportador e o fechamento da economia ao exterior.

Os organismos internacionais, principalmente o FMI (Fundo Monetário Internacional), condicionaram seu apoio e o fornecimento de novos recursos financeiros à implementação de um conjunto de políticas macroeconômicas que tinha como base o

enfoque monetário do balanço de pagamentos, ou seja, para restabelecer o equilíbrio externo o país precisava reduzir a absorção doméstica através de medidas restritivas. O objetivo era reduzir os déficits em conta corrente do Balanço de Pagamentos e gerar recursos para cumprir os pagamentos do serviço da dívida externa por meio da geração de superávits comerciais. Entre as principais políticas indicadas estavam a realização de ajustes fiscais, a adoção de política monetária restritiva e a desvalorização da taxa de câmbio para a geração dos superávits comerciais.

Esse processo de ajustamento interno às novas condições internacionais, sob a supervisão do FMI, aconteceu entre 1981 e 1983. Período no qual o governo manteve políticas monetária e fiscal restritivas, que provocaram uma forte recessão.

A política monetária procurou reduzir o consumo interno para assim viabilizar a transferência de recursos reais ao exterior. Dessa forma, como meio de inibir o consumo interno, foram impostas restrições à expansão quantitativa do crédito bancário, limitando-se o crédito ao consumidor, ao lado do aumento da taxa de juros, e ainda foram realizadas sucessivas alterações na política salarial que buscaram conter o crescimento dos salários.

Com relação ao setor público, houve diminuição dos gastos públicos com a redução dos subsídios fiscais às empresas estatais e redução nos seus níveis de investimentos. Para elevar as exportações foram concedidos incentivos e subsídios, ao mesmo tempo em que foram adotados controles mais rígidos sobre as importações como maneira de se obter um resultado positivo da balança comercial.

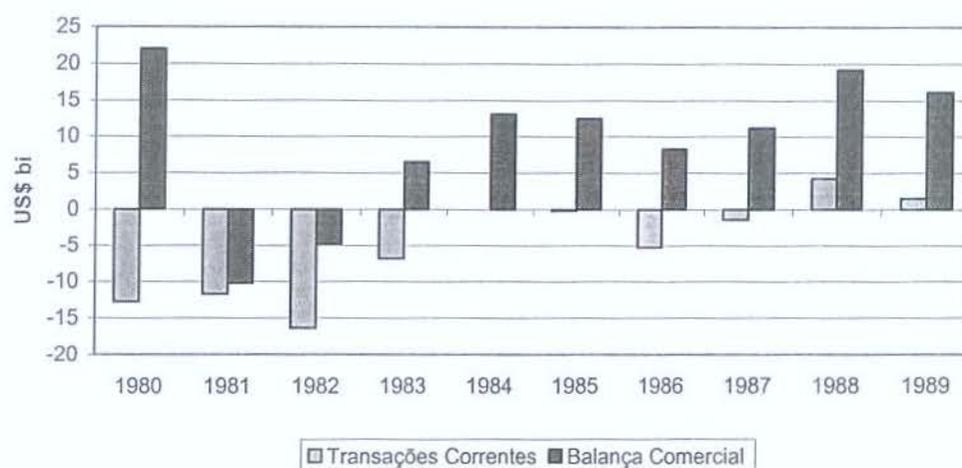
O uso da política cambial foi marcado pela maxidesvalorização de 30% em fevereiro de 1983. Em seguida, continuou-se uma política de manutenção da paridade, encurtando os períodos entre as maxidesvalorizações, até a introdução das desvalorizações diárias em 1985, devido à aceleração da inflação doméstica.

O ajuste alcançado no Balanço de Pagamentos ao final de 1983 foi obtido a um elevado custo social para a população, pois o comércio internacional, nesses anos, passava por uma recessão econômica; assim a economia teve que enfrentar uma forte retração na sua atividade para conseguir equilibrar as contas externas.

Em 1984 teve início uma constante geração de superávits comerciais (gráfico 1.1), que deveriam ser suficientes para cobrir o déficit de serviços, originando um processo de

transferência de recursos reais ao exterior. Nesse mesmo ano, a economia iniciou um período de recuperação que durou até 1986. A recuperação da atividade econômica, liderada pelo setor industrial, foi possível porque os EUA iniciaram um ciclo de expansão do comércio internacional e ainda devido ao fato de que a capacidade produtiva nacional instalada ficou subutilizada durante a recessão.

**Gráfico 1.1**  
**Saldo comercial e em transações correntes 1980-1989**



Fonte: Banco Central do Brasil, *apud* Carneiro (2002), p.123 e 129.

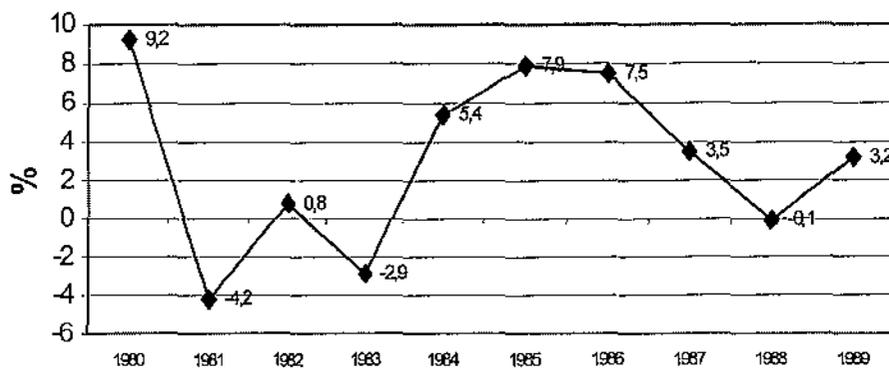
Nesse período, houve uma recuperação gradual da demanda interna - com redução do desemprego e aumento do salário médio - o que provocou uma expansão do consumo interno. No entanto, o investimento agregado foi mantido em patamares baixos, sobretudo porque o Estado deixou de investir em virtude das restrições cambial e fiscal que recaíam sobre o setor público.

De 1987 a 1989 a economia foi marcada por uma fase de estagnação, com curtos períodos de melhoria da atividade econômica, sobretudo nos primeiros meses após a edição dos planos econômicos de estabilização (Plano Bresser, jun/87 e Plano Verão, jan/89). Todavia, após os efeitos iniciais gerados pela redução da inflação, os mecanismos de indexação dos preços eram retomados e a inflação voltava a subir. Por meio desses planos o

governo federal utilizou a política salarial como uma das principais variáveis de ajuste no processo de combate à inflação, causando assim um arrocho salarial. No final da década, a política econômica adotada procurou somente assegurar as condições para o pagamento do serviço da dívida externa (conhecida como política do “arroz com feijão” de Mailson da Nóbrega).

Portanto, de forma sintética, podemos caracterizar os anos 80 pela alternância de ciclos breves de recessão e expansão (gráfico 1.2), com uma retração de aproximadamente 4% do PIB em 1981 e com a retomada da atividade, alcançando um crescimento em torno de 6 e 8% do PIB nos anos de 1984 a 1986. A trajetória do investimento foi ainda mais preocupante, pois a taxa de investimento passou de 23,6% em 1980 para 16,7% em 1989 (gráfico 1.3), apresentando uma queda substancial de quase sete pontos percentuais no início da década e não vindo a atingir mais os patamares iniciais. O fator determinante do desempenho dessas variáveis econômicas foi a contínua transferência de recursos reais ao exterior via obtenção de superávits comerciais.

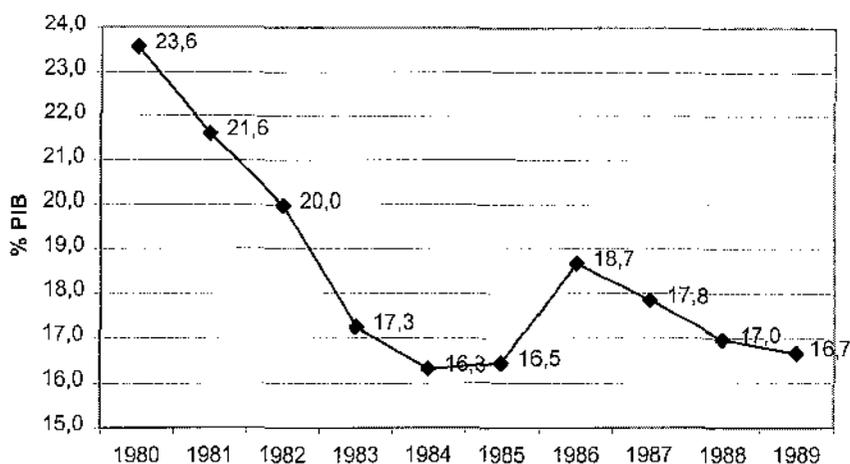
**Gráfico 1.2**  
**Taxa de variação do PIB (%) 1980-1989**



Fonte: IBGE, *apud* Dainez (2003), p.118.

**Gráfico 1.3**

**Taxa de investimento 1980-1989**



Fonte: IPEA, *apud* Dainez (2003), p. 141.

A política de ajuste imposta pelos credores externos e pelo FMI criou obstáculos ao crescimento sustentado do país. O período de ajustamento recessivo gerou condições para um crescimento de curto prazo, mas comprometeu o crescimento de longo prazo porque a taxa de acumulação de capital teria que ficar abaixo da taxa de poupança interna para viabilizar a transferência de recursos reais ao exterior (Carneiro, 2002).

O desempenho negativo do investimento é explicado pela desarticulação entre investimentos públicos e privados. Os fatores responsáveis por essa trajetória foram o decréscimo sistemático do investimento do setor produtivo estatal, a insustentabilidade do gasto público e o baixo patamar dos investimentos privados.

O investimento público, voltado principalmente para infra-estrutura, ficou comprometido porque o padrão de ajustamento privilegiou o corte de investimentos como mecanismo de ajuste fiscal e o setor público teve um aprofundamento de sua crise financeira ao longo da década.

A partir de 1983, o processo de endividamento externo do setor público prosseguiu por meio de dois mecanismos: endividamento adicional perante os organismos multilaterais e agências governamentais e pela absorção da dívida externa do setor privado, através do processo conhecido como estatização da dívida externa - transferência dos passivos

externos do setor privado para o setor público - onde a antecipação do valor da dívida em moeda doméstica ao Banco Central conferia ao setor privado proteção contra o risco cambial, que era assim assumido pelo Banco Central.

No lado interno da economia, a deterioração das contas públicas pode ser caracterizada pela manutenção de subsídios e incentivos fiscais para incentivar as exportações e auxiliar a geração de superávits comerciais, além do que, posteriormente, o Estado tinha de adquirir as divisas geradas pelo setor privado para o pagamento da dívida externa, o que foi feito com a emissão de títulos públicos. Ainda contribuíram para a fragilidade do Estado a queda na arrecadação tributária e o crescimento da dívida interna provocado pelas altas taxas de juros.

Para as empresas estatais, o esgotamento do financiamento externo, no qual se baseava a realização de seus programas de investimento, e a obrigatoriedade de pagar pelo menos os juros da dívida contraída constituíram as razões principais para a queda permanente dos investimentos nesse setor. Além disso, a política de reajuste parcial de preços e tarifas de serviços públicos, comandada pelo governo como forma de conter a inflação, resultou em perda de recursos em receita para as empresas estatais, agravando a sua posição financeira.

Diante desse comportamento do conjunto dos investimentos estatais, possuidores de caráter estratégico porque se localizavam em áreas de infra-estrutura e insumos básicos, o desempenho do investimento privado não foi distinto, refletindo a ausência de um horizonte de crescimento sustentado.

O fraco desempenho do investimento refletiu-se de forma negativa no comportamento das atividades produtivas, pois estas apresentaram declínio substancial nas taxas de crescimento de seus principais segmentos durante a década.

A indústria de transformação revelou um crescimento muito fraco diante da falta de um dinamismo capaz de substituir o investimento autônomo, mostrando uma taxa média de crescimento de 0,8% ao ano entre 1981 e 1989 (Carneiro, 2002: 154). Na construção civil a estagnação esteve associada à redução dos gastos do governo em infra-estrutura e à crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Durante a década de 1980, o padrão de crescimento mostrou-se insustentável, visto que a orientação exportadora não foi capaz de se constituir em elemento de dinamização do investimento. Ademais, a integração aos mercados externos deu-se de forma desigual entre os segmentos industriais e seu impacto sobre os vários setores foi diferenciado, caracterizando a dificuldade de crescimento fundada na ampliação da inserção exportadora.

Além disso, havia uma incompatibilidade entre a preservação do superávit comercial e o aumento do investimento, observada nos momentos de recuperação interna, onde havia o aumento das importações e também o crescimento das exportações não se mantinha devido ao aumento da absorção doméstica.

Nos segmentos de bens intermediários e de alguns gêneros de bens de consumo não-duráveis a contração doméstica foi compensada por uma expansão das exportações. Assim, nesses setores, que possuíam elevado coeficiente de exportação, o esgotamento da capacidade produtiva ocorreu em face dos momentos de crescimento da absorção interna. Ficou, dessa forma, caracterizado o *trade-off* existente entre superávit comercial e absorção doméstica (Carneiro, 2002), ou seja, estava colocada uma restrição externa ao crescimento interno.

Nesse quadro de estagnação econômica, inflação elevada, reduzidas taxas de investimento, ausência de crescimento sustentado, ao lado de proteções alfandegárias utilizadas como incentivos à geração de superávits comerciais, não houve modernização significativa na estrutura econômica do país durante os anos 80.

A grande empresa manteve um processo de reorganização patrimonial defensiva às custas da deterioração do Estado. Na maior parte do período, o aspecto financeiro foi mais importante que as demais variáveis da administração empresarial, como por exemplo, inovação tecnológica, organização do processo produtivo, capacitação e gestão da força de trabalho.

Diante da ausência de concorrência externa e em condições de competição entre oligopólios, a grande empresa compensou a contração do mercado interno com reduções dos estoques, das atividades operacionais e demissões de trabalhadores, negociou preços e condições de pagamento de matéria-prima e serviços com clientes e fornecedores em melhores condições que as pequenas e médias empresas; iniciou e manteve um processo de

desendividamento, de elevação de *mark-up* e de aplicações de parte do excedente econômico no mercado financeiro, principalmente em títulos públicos, para diluir riscos de perdas e garantir rentabilidade no curto prazo; utilizou os subsídios e incentivos fiscais e creditícios às exportações e as defasagens dos preços praticados pelas empresas estatais, como por exemplo, do aço e da eletricidade, para encaminhar boa parte de sua produção para o exterior (Cappa, 2000).

Além disso, a inserção externa nem sempre foi realizada em bases competitivas, tendo como suporte incentivos e subsídios, deterioração da relação câmbio/salários, defasagens de preços e tarifas públicas e possibilidade de subfaturamento das exportações.

Os setores com melhor desempenho exportador foram os de bens intermediários, como metalúrgico, material de transporte, papel e celulose, nos quais ocorreram elevados investimentos durante o II PND e segmentos do setor alimentício, principalmente soja e carnes, setores tradicionalmente exportadores.

Assim, a estrutura produtiva do país foi preservada, mas ao mesmo tempo, tornou-se obsoleta em relação aos países capitalistas avançados. A crise dos anos 80 e a forma como foi enfrentada ampliou as dificuldades em gerar e absorver as inovações e o processo de modernização tecnológica em curso.

### A economia nos anos 90

No triênio de 1990-1992 iniciou-se nos EUA um ciclo recessivo que se disseminou por entre os países do G-7. Para atenuá-lo, os países industrializados realizaram um afrouxamento monetário-creditício, com expressiva redução das taxas de juros, o que criou uma busca generalizada por aplicações com rendimentos mais atraentes. Essa situação permitiu aos mercados emergentes atraírem capitais financeiros em escala crescente a partir de 1990, mudando o cenário de escassez de recursos externos que esses países haviam enfrentado na década de 1980.

Ao mesmo tempo, no início da década de 1990 ganhou força política no Brasil a visão que ficou conhecida como Consenso de Washington, formulada por organismos multilaterais na década de 1980 sobre o modo como os países periféricos deveriam

participar da reinserção internacional e então solucionar a crise econômica em que viviam, e que já tinha sido executada por outros países latino-americanos.

De um lado, era proposta a reforma do Estado, por meio da privatização de empresas estatais e das reformas - administrativa, tributária, da previdência social e das relações trabalhistas; de outro, propunham-se mudanças na política econômica articulada com as reformas estruturais, especialmente abertura comercial, liberalização financeira e políticas fiscal e monetária restritivas.

O FMI passou a enfatizar a realização dessas reformas estruturais como condição básica para os países periféricos terem novamente acesso aos fluxos de créditos externos voluntários de modo a equilibrar o Balanço de Pagamentos e, então, construir uma nova estratégia de desenvolvimento econômico.

A crítica neoliberal via o desenvolvimentismo no Brasil como o responsável pela crescente perda de dinamismo da economia, a crise econômica dos anos 80 teria sido consequência do descontrole das contas públicas e do crescimento das dívidas interna e externa que levaram a uma situação de hiperinflação. O desenvolvimentismo tinha como fundamentos a industrialização por substituição de importações e uma ampla intervenção do Estado na economia, inclusive no setor produtivo, situação que deveria ser totalmente modificada.

Para os defensores da reforma neoliberal do Estado, a proteção do Estado à indústria seria a causa da sua ineficiência e da sua incapacidade de acompanhar as inovações tecnológicas e o aumento de produtividade; devido à falta de concorrência decorrente da elevada proteção tarifária e o excesso de regulação ou presença estatal. As características dessa estrutura ineficiente eram uma excessiva diversificação e pouca competitividade internacional.

Para resolver esses problemas, o novo modelo de crescimento considerava o mercado como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, definindo a concorrência como melhor modo de comandar esse processo. Assim, defendia-se a exposição da indústria local à concorrência internacional para provocar um movimento de reestruturação econômica que seria benéfico ao país porque estimularia a incorporação de

novas tecnologias, a elevação da produtividade e da competitividade dessa indústria, criando condições para gerar um crescimento econômico sustentável.

O capital estrangeiro iria supostamente desempenhar um papel crucial na nova fase de expansão: financiando o crescimento e os desequilíbrios externos, participando ativamente na reestruturação industrial, fornecendo recursos tecnológicos para a modernização organizacional e produtiva e garantindo acesso aos canais de comércio internacional. Dentro dessa lógica, portanto, a intensificação da internacionalização produtiva tinha uma dimensão importante na remoção dos obstáculos ao crescimento sustentado (Laplane & Sarti, 1997).

A atividade industrial local passaria para o paradigma do *global sourcing*, ou seja, a atividade industrial instalada em qualquer país visa o mercado global e participa nas cadeias de valor agregado de acordo com as suas vantagens comparativas.

Dessa forma, assistiu-se no Brasil, nos anos 90, ao desmonte do antigo padrão de crescimento assentado no tripé empresa estatal – empresa multinacional – empresa nacional privada. A nova configuração realçou o peso da grande empresa estrangeira.

No Brasil, o projeto neoliberal começou a ser adotado no início dos anos 90, no governo de Fernando Collor de Mello. Entre suas principais medidas estiveram os planos de estabilização, a adoção de políticas restritivas e a liberalização financeira e comercial.

Entre 1990 e 1992 foram executados dois planos de estabilização, Plano Collor 1 e 2. O primeiro acentuou a retração da atividade econômica, comportamento mostrado desde 1989, principalmente pela reforma monetária (instituição do Cruzeiro) que estabeleceu o confisco, com a retenção dos ativos em circulação, gerando falta de liquidez e assim, redução da atividade econômica.

O ajuste fiscal foi conduzido para reduzir o déficit público; isso foi feito através do reajuste de preços e tarifas públicas, suspensão de investimentos e eliminação de incentivos fiscais às exportações. O governo passou a intensificar o uso de políticas monetária e fiscal restritivas e de arrocho salarial, o que aumentou a contração da demanda agregada, e assim, intensificou a recessão como mecanismo mais importante de combate à inflação.

Ao lado do acordo da dívida externa com o FMI em janeiro de 1992, a liberalização financeira e a elevação das taxas de juros internas atraíram capitais externos e elevaram o

estoque de reservas cambiais, constituindo assim, um cenário favorável ao fim da recessão econômica em meados de 1993, como também sinalizaram condições básicas para implementar a política de combate à inflação (Plano Real).

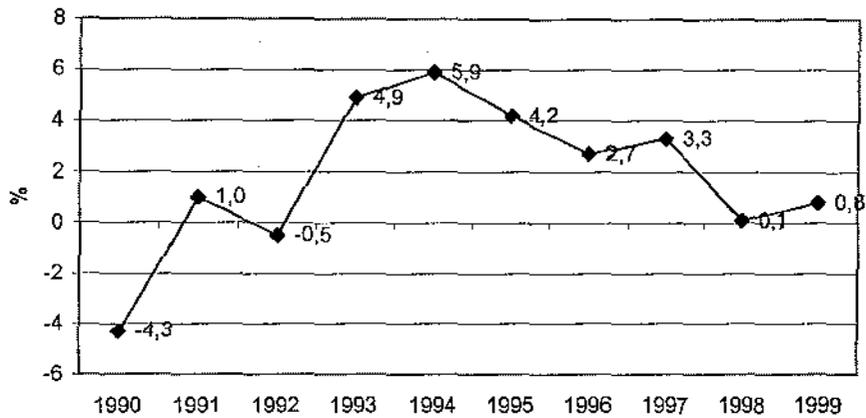
Entre 1990 e 1994 houve um intenso processo de abertura comercial. As barreiras não-tarifárias foram inteiramente eliminadas, com a abolição do Anexo C, uma lista da qual faziam parte cerca de 1300 produtos com importação proibida em razão da produção de similar nacional. Quanto às tarifas, implantou-se um rápido processo de redução; a proteção à indústria foi drasticamente reduzida, com a tarifa alfandegária média caindo a um terço da que havia prevalecido na década anterior (Carneiro, 2002).

O final da recessão, em 1993, esteve associado ao desempenho da agropecuária, à recuperação das exportações e, principalmente, ao retorno dos fluxos externos atraídos pela maior rentabilidade das taxas de juros internas em relação às do mercado financeiro internacional.

Nos primeiros anos do Plano Real conseguiu-se manter a tendência de recuperação da produção corrente iniciada em meados de 1993 (gráfico 1.4); os resultados benéficos deveram-se não apenas à drástica queda do imposto inflacionário, que teve impactos para toda a classe trabalhadora, mas sobretudo à elevação do salário mínimo real ligado principalmente à queda dos preços relativos da cesta básica de alimentos. O aquecimento da atividade econômica também ocorreu pela grande expansão do crédito pessoal.

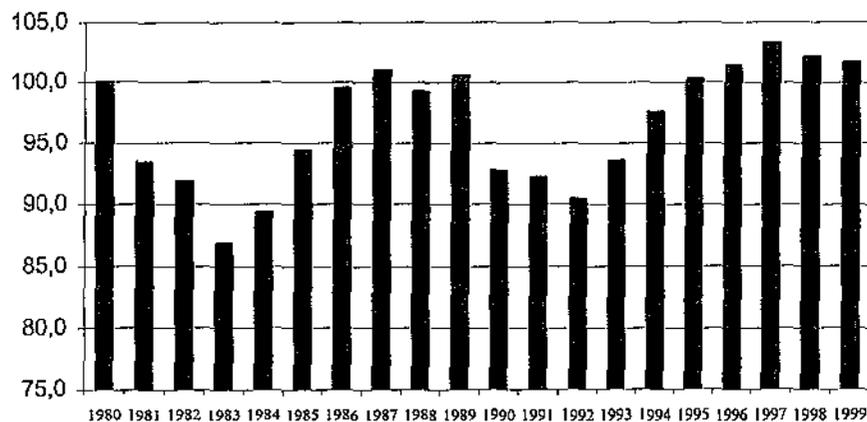
Todavia, esse ciclo de crescimento, apesar de intenso, foi breve, desacelerando em meados de 1995 e convertendo-se em declínio em 1997. A insustentabilidade da situação externa – déficits crescentes em transações correntes – levou à desaceleração do nível de atividade em 1997. A partir de 1995, a redução do desequilíbrio externo em conta corrente do balanço de pagamento dependeu de forte redução da demanda interna. O governo fixou a taxa de juros em níveis muito elevados e restringiu o crédito interno. Assim, buscava-se melhorar a balança comercial com a diminuição das importações, em decorrência da queda da atividade econômica, e a conta de capitais, com a entrada de capitais externos. Formou-se um cenário de estagnação diante das dificuldades para retomar o crescimento. O PIB per capita permaneceu praticamente estagnado durante toda a década, numa prolongação da década de 1980 (gráfico 1.5).

**Gráfico 1.4**  
**Taxa de variação do PIB (%) 1990-1999**



Fonte: IBGE, *apud* Dainez (2003), p. 118.

**Gráfico 1.5**  
**PIB per capita 1980-1999 (1980=100)**



Fonte: IBGE, *apud* Dainez (2003), p.118; elaboração própria.

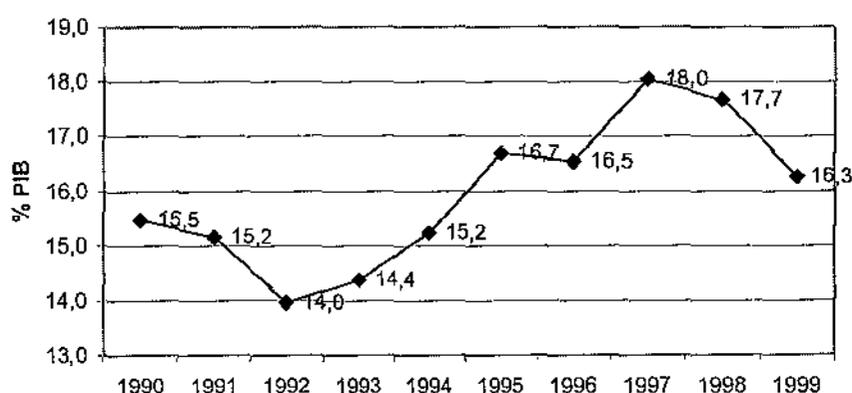
Assim, o desempenho da economia durante a década de 1990, de acordo com a taxa média de crescimento, pode ser considerado muito fraco. Essa performance refletiu, por sua vez, a trajetória do investimento. Mesmo comparados à década anterior, que foi um período

de estagnação, os níveis de investimentos foram muito baixos, sendo caracterizados por ciclos de curta duração. Durante a década de 90 a taxa de investimento não ultrapassou o nível de 20% do PIB, tendo seu nível mais alto em 18% em 1997 (gráfico 1.6).

Essa brevidade do ciclo de crescimento esteve determinada tanto por fatores estruturais como por razões decorrentes da arquitetura do plano de estabilização. As razões substantivas para que o investimento tenha se revestido de pequeno dinamismo estão relacionadas à abertura comercial e às modificações na estrutura de propriedade (Carneiro, 2002).

O patamar do investimento em infra-estrutura declinou ainda mais ao longo dos anos 90. Dos três setores mais importantes, o investimento caiu sensivelmente em energia elétrica, manteve-se em transportes e cresceu apenas em telecomunicações (Carneiro, 2002: 349). Esse desempenho pode ser compreendido no contexto da modificação do papel do Estado – que deixa de ser produtor - nos diversos segmentos, com as privatizações nos setores siderúrgico, elétrico e telecomunicações, telefonia, mineração, petroquímica, ferrovias e setor financeiro.

**Gráfico 1.6**  
**Taxa de investimento 1990-1999**



Fonte: IPEA, *apud* Dainez (2003), p.141.

O crescimento da dívida pública consolidada, o aumento dos juros, os ajustes fiscais e a queda na arrecadação devido à estagnação, restringiram a capacidade de gasto corrente e de investimento do setor público. Enquanto que, as altas taxas de juros internas, a valorização da taxa de câmbio, a abertura comercial não orientada por uma política industrial e a liberalização financeira indiscriminadas restringiram os investimentos privados.

Como apontado, o contexto foi de vulnerabilidade externa e oscilação econômica após 1996. A predominância de juros elevados teve como consequência o aumento das dívidas interna e externa e do déficit público. No entanto, o risco de provocar no curto prazo fuga de capitais e desequilíbrios no Balanço de Pagamentos causou dificuldades para a criação de oportunidades para rebaixar os juros e estabilizar o câmbio.

Ao mesmo tempo, o crescente déficit público levou o governo a ter de realizar ajustes fiscais para sinalizar a sustentabilidade das contas públicas. E por fim, toda essa situação criou dificuldades para a retomada dos investimentos, público e privado, e do crescimento sustentado.

Como Belluzzo & Almeida (2002) apontam, podemos dizer que esse cenário foi o resultado claro da estrutura de política econômica que foi montada com o Plano Real. O programa de estabilização posto em prática a partir de 1994 utilizou a âncora cambial nominal, ou seja, a fixação do valor externo da moeda, para estabilizar o subconjunto de preços dos bens comercializáveis. Como a taxa de câmbio era utilizada como indexador de outros preços domésticos o efeito foi mais amplo, abarcando também parte dos bens não-comercializáveis. Além disso, com a abertura, criou-se um limite aos preços internos em razão da concorrência potencial das importações.

Outro ponto considerado como parte integrante do plano foi a mudança da inserção externa brasileira. Do ponto de vista financeiro, a abertura significou a volta de financiamento externo abundante até 1997, permitindo superar a permanente escassez de divisas, típica da década anterior, e que se expressava no baixo valor das reservas internacionais e na instabilidade da taxa de câmbio. A abertura permitiu, portanto, ampliar consideravelmente o montante das reservas assegurando a manutenção do valor externo da moeda.

A manutenção dessas reservas significou, todavia, manter elevada atratividade da nova moeda para estimular os influxos de capitais. Nos primeiros anos da abertura financeira, os fluxos mais voláteis, como portfólio e empréstimos de curto prazo, constituíram as principais formas de absorção de recursos financeiros. Assim, os fluxos líquidos elevados exigiram altas taxas de juros na moeda doméstica. A acumulação de reservas com recursos de curto prazo gerou um ônus expressivo para a conta de serviços do balanço de pagamentos e para as finanças públicas, que teve de esterilizar o impacto monetário das operações cambiais.

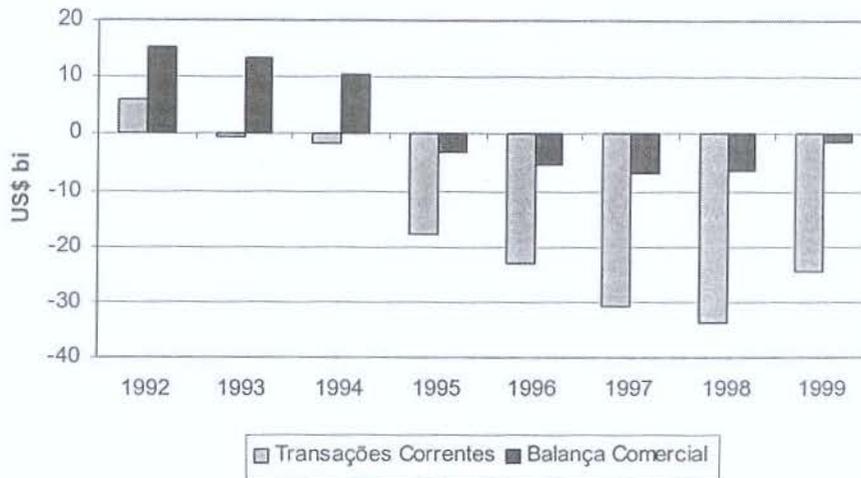
Um dos impactos mais significativos do programa de estabilização foi a apreciação do câmbio, visível na evolução da relação câmbio/salários e na da taxa de câmbio real. A taxa de câmbio em relação ao dólar apreciou-se rapidamente em 1994 e a partir daí manteve o mesmo patamar até a desvalorização e posterior flutuação em 1999.

A abertura comercial teve como efeito o barateamento das importações, enquanto a apreciação do câmbio, além de produzir esse resultado, teve efeitos diretos sobre os preços e, portanto, sobre a competitividade das exportações. A utilização de regime de câmbio fixo no Brasil e a conseqüente valorização do câmbio por um período de cinco anos somaram-se à abertura como importante determinante das transformações na estrutura produtiva e inserção externa (Carneiro, 2002).

A combinação da valorização cambial e do ciclo de atividade econômica interna e externa, no contexto da abertura comercial, produziu impacto significativo no saldo comercial (gráfico 1.7). A deterioração do saldo ocorreu pelo grande diferencial de crescimento entre importações e exportações. Dessa forma, houve uma deterioração do balanço de transações correntes que passou de valores positivos, no triênio 1992-1994, para valores negativos, devido principalmente à piora do saldo de transações reais. Esses déficits foram cobertos pela entrada de capital estrangeiro, como IDE e portfólio e recursos das privatizações das estatais.

Gráfico 1.7

Saldo comercial e em transações correntes 1992-1999



Fonte: Banco Central do Brasil, *apud* Carneiro (2002), p.387.

Com relação à política de juros, durante os primeiros meses da estabilização, a manutenção de altas taxas de juros nominais internas serviu para um duplo propósito. De um lado, garantiu, em razão das incertezas sobre a trajetória da taxa de inflação, a manutenção das taxas reais internas num patamar elevado, evitando o crescimento excessivo da demanda agregada e a fuga para ativos reais. De outro, proporcionou, conjuntamente com a apreciação cambial em curso, um ganho bem maior do que a taxa interna, garantindo assim, a entrada de capitais.

Após março de 1995, em decorrência da crise do México, houve mudança na política cambial, com a indexação da taxa de câmbio à inflação, e também a necessidade de realizar uma política doméstica restritiva para definir patamares elevados para a taxa de juros interna. A deterioração das contas externas, além do impacto da crise mexicana, foi causada também pela expansão das importações, com o aquecimento da atividade econômica, aumento das despesas com juros e remessas de lucros.

Ao final de 1997, com a deterioração das condições internacionais em razão da crise asiática, as taxas de juros voltaram a subir, impulsionadas pela necessidade de conter saídas de capitais de curto prazo. O contágio da crise asiática determinou o crescimento do risco-país e da expectativa dos agentes em uma desvalorização da moeda nacional. Essa situação

piorou com a ocorrência da crise da Rússia em 1998, levando, por fim, à desvalorização cambial de 1999 e a mudança no regime cambial.

As dificuldades estruturais para a recomposição do equilíbrio da balança comercial e o fato de que o próprio esquema de financiamento externo realimentou o déficit na conta de serviços de transações correntes – em função do aumento do estoque de capital estrangeiro e do crescimento das despesas com juros – reforçaram a tendência de um endividamento crescente (Tavares, 1997).

A outra face dessa fragilização e vulnerabilidades crescentes do setor externo foi o desequilíbrio financeiro do setor público. A manutenção de elevadas taxas de juros, contrapartida necessária da política cambial, para atrair recursos do exterior e aumentar as reservas elevou enormemente tanto o volume da dívida pública interna quanto seus custos de rolagem. Além da política de juros altos, o setor público foi afetado pela queda nas receitas tributárias no período de recessão, pela necessidade de assistência financeira aos bancos realizada no âmbito do PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (programa realizado pelo governo em 1995 como meio de impedir uma crise bancária de maiores proporções, em decorrência da instabilidade externa provocada pela crise do México), pelo refinanciamento das dívidas dos estados e pela absorção parcial da dívida externa privada através da emissão de títulos públicos com reajuste cambial durante as crises internacionais (Belluzzo & Almeida, 2002).

Esse quadro de desajustes macroeconômicos, externo e interno, sinalizou uma trajetória insustentável, aumentando extraordinariamente o grau de exposição da economia a uma crise cambial, com os episódios deflagrados em outros países emergentes. As restrições externas do balanço de pagamentos e as dificuldades de financiamento interno, implicaram em restrições de curto prazo ao crescimento da atividade econômica corrente.

Portanto, a crítica que pode ser feita à condução da política econômica, após o Plano Real, refere-se ao modo como o modelo de estabilização veio acompanhado de um crescimento bastante rápido do passivo externo e interno da economia, e assim, devido ao modelo de política econômica adotado, as oscilações conjunturais ficaram determinadas pelo movimento da economia internacional, que de 1995 a 1999 foi marcado pelas crises nos mercados emergentes.

A continuidade da orientação da política econômica – abertura comercial, sobrevalorização cambial e taxas de juros reais elevadas - após a crise do México em 1995, num momento em que a atividade interna já estava desaquecendo, colocou a economia brasileira numa trajetória de baixo crescimento, sofrendo ainda as oscilações do cenário internacional.

Como a gestão econômica era dependente dos mercados financeiros globalizados, a instabilidade macroeconômica manifestou-se com a crise externa. A inexistência de uma sólida posição fiscal levou a sobreutilização da taxa de câmbio e da taxa de juros, o que acarretou um desajuste inerente ao plano de estabilização, pois esses instrumentos atuaram negativamente sobre as contas públicas (Belluzzo & Almeida, 2002).

Ao longo das crises externas, foi sendo reduzida a possibilidade de financiamento internacional para o déficit em transações correntes e os *spreads* exigidos de taxas de juros ampliaram-se. No plano externo aumentavam-se as suspeitas dos mercados a respeito da inadequação da taxa de câmbio brasileira e da deterioração das contas públicas, em vista do acúmulo de passivos de curto prazo.

O custo da sobrevida da política econômica com relação à manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada mostrou-se em janeiro de 1999. Com a desvalorização de mais de 60% da moeda nacional, após a fuga dos capitais externos, elevou-se a dívida pública com correção cambial (que havia crescido nos anos anteriores em face da crescente expectativa de desvalorização do câmbio). A partir de 1999, com o acordo com o FMI, o governo passou a operar um forte ajuste fiscal, com corte de gastos e aumento da carga tributária, além de estabelecer metas de superávit primário, afetando negativamente a atividade econômica.

Assim, ao fim da década de 1990, verificou-se que a atividade econômica não superou a estagnação que a marcou desde o início dos anos 80. A agravante foi que ao longo dos anos 90 operou-se uma mudança significativa na estrutura produtiva do país em consequência da abertura comercial e financeira, do câmbio valorizado e das altas taxas de juros, resultando na perda do dinamismo da indústria e do emprego industrial.

## CAPÍTULO II

### A INDÚSTRIA BRASILEIRA NOS ANOS 90

Este capítulo apresenta os principais traços da trajetória da indústria brasileira ao longo da década de 1990, período no qual a abertura comercial da economia brasileira e, após 1994, também a valorização cambial acarretaram transformações na estrutura produtiva do país. De tudo isso resultou uma dinâmica econômica profundamente modificada.

O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira mostra como foi o desempenho da indústria nos anos 90, destacando as diferenças entre os setores de bens de capital, bens intermediários, bens de consumo duráveis e não-duráveis. Analisa, ainda, como a abertura comercial implicou num grande aumento do grau de penetração das importações numa ampla faixa de segmentos industriais, indicando assim, a fragilização de diversas etapas da cadeia produtiva.

A segunda seção apresenta as mudanças ocorridas no âmbito da internacionalização produtiva da economia brasileira, processo que teve como principal característica a desnacionalização produtiva, com o aumento da participação de empresas estrangeiras no setor industrial brasileiro. Ao lado desse movimento, aparece o esforço de racionalização e modernização produtiva como forma de buscar maior competitividade e redução de custos.

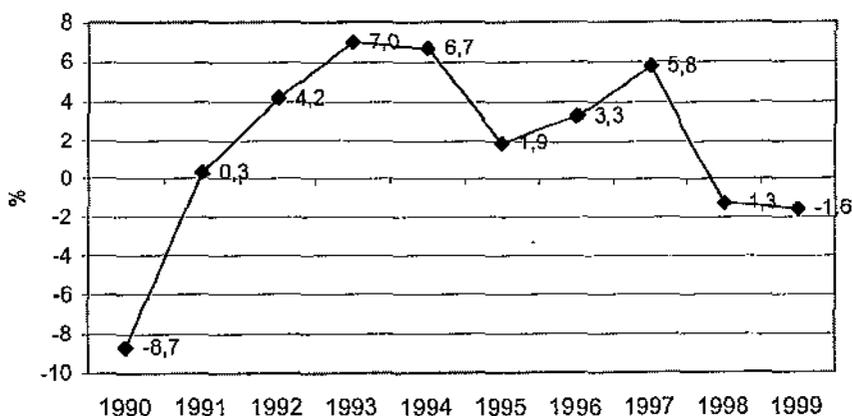
Esse movimento é mais explicitado na terceira seção, onde são indicados os principais movimentos do processo de reestruturação com relação aos investimentos. Ressalta-se o baixo nível de investimento que se manteve durante toda a década de 1990 e a elevação da participação de bens importados na sua composição. Na quarta e última seção, são analisados os investimentos industriais realizados entre 1995 e 1997, através da participação dos principais ramos industriais.

## O desempenho da indústria

O movimento geral da indústria na década de 1990 apresentou fortes oscilações, indicadas na taxa de crescimento real do PIB industrial. Após a recessão dos primeiros anos, a indústria recuperou-se e apresentou um bom resultado em 1993 e 1994, com crescimento de 7,0% e 6,7%, respectivamente. A partir daí, houve uma queda, com recuperações parciais nos anos seguintes, atingindo 5,8% em 1997. Porém, essa recuperação não prosseguiu e o PIB industrial terminou a década com um recuo em 1998 e 1999 de 1,3% e 1,6%, respectivamente (gráfico 2.1). O peso da indústria de transformação no PIB caiu ao longo dos 90, de 26,5% em 1990 atingiu o máximo de 29% em 1993 e a partir daí decresceu até alcançar 20,3% em 1998 (Haugenauer et al, 2002).

**Gráfico 2.1**

### **Variação real do PIB industrial (%) 1990-1999**



Fonte: IBGE, *apud* Belluzzo & Almeida (2002), p.381.

O desempenho da indústria brasileira no período pós Plano Real apresentou fortes diferenças setoriais. Entre 1994 e 1996, setores como o de bens duráveis de consumo e o de bens não duráveis experimentaram um crescimento da produção e das vendas, estimulados pela queda da inflação e pela expansão do crédito ao consumo.

O desempenho de outros setores mostrou uma crescente fragilização produtiva e financeira, como também retração ou fraco desempenho dos níveis de atividade, como são os casos de muitos segmentos de bens de capital (especialmente equipamentos mecânicos), de fabricantes de matérias-primas, insumos e componentes, como por exemplo, autopeças, componentes eletrônicos, têxteis e de bens finais de consumo, como vestuário e calçados (Laplane & Sarti, 1997).

A indústria de transformação foi um dos setores de atividade econômica mais afetados pela ampliação da abertura da economia ao capital estrangeiro. Considerando o desempenho da produção industrial por categorias durante a década de 1990 (tabela 2.1), observamos que na indústria de transformação, o pior desempenho foi o da produção de bens de capital que estava num nível bastante baixo no final da década de 1980 e diminuiu 22,3% entre 1989 e 1992, voltando para o patamar prévio à recessão em 1994, mas tendo uma nova diminuição entre 1996 e 1997, no auge da atividade econômica da década de 1990, terminando essa década num nível 18,2% menor do que no último ano da década anterior.

No outro extremo, o melhor desempenho da indústria de transformação foi da produção de bens duráveis de consumo, que depois de acumular uma queda de 14,2% na recessão do início da década, cresceu fortemente de 1993 a 1997, quando superou em 68% o nível verificado em 1989, passando a diminuir em 1998 e em 1999, mas ficando ainda 22,5% acima do nível de 1989.

A produção final de bens não-duráveis de consumo não diminuiu tanto como a de bens duráveis, de consumo e de capital, na retração da economia que aconteceu no início da década de 1990, mas também não teve um aumento tão intenso como o dos duráveis de consumo entre 1993 e 1997, atingindo nesse último ano um nível superior ao de 1989 em somente 9,5%, diminuindo também ligeiramente nos dois anos finais da década. O desempenho da produção de bens não-duráveis de consumo traduz o fato de a demanda por esses produtos depender menos do estado do crédito ao consumidor, refletindo mais diretamente a evolução do emprego e do nível de salários, tendo também sido mais afetado pela importação de bens de uso final, ao passo que os bens duráveis de consumo continuaram com toda produção final localizada no país, passando a importar os

componentes, principalmente os de maior conteúdo tecnológico e valor agregado. A intensa importação de componentes sofisticados usados na montagem de bens duráveis de consumo fez com que o intenso crescimento das vendas desses bens de uso final não provocasse um aumento mais pronunciado no valor agregado pela produção de partes e componente.

Já a produção de bens de uso intermediário, em 1997, atingiu um nível que superou o de 1989 em somente 5,5%, contrastando com o aumento da produção de bens duráveis de consumo que, como mencionado, em 1997 foi maior que a de 1989 em 68%. O medíocre desempenho da produção de bens de uso intermediário na década de 1990 tem a ver com a queda de preços relativos ocorrida apesar de um intenso aumento da exportação de alguns desses bens de uso intermediário (Baltar, 2003).

**Tabela 2.1**

**Indicadores da Produção Industrial 1989-1999 (1989=100)**

<b>ano</b>	<b>bens de capital</b>	<b>intermediários</b>	<b>consumo durável</b>	<b>consumo não-durável</b>
1989	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	84,5	91,6	95,9	95,1
1991	83,4	89,2	98,6	96,5
1992	77,7	87,0	85,8	92,8
1993	85,2	91,8	110,7	99,0
1994	101,1	97,8	127,5	101,0
1995	101,3	98,0	145,9	105,2
1996	87,5	100,8	162,3	109,0
1997	91,3	105,5	168,0	109,5
1998	89,9	104,7	134,9	108,3
1999	81,8	106,7	122,5	107,0

Fonte: Banco Central do Brasil, *apud* Dainez (2003), p.161; elaboração própria.

O produto total da indústria de transformação, em 1999, foi exatamente da mesma magnitude que o de 1989, tendo diminuído 15% na recessão e atingido, em 1997, um nível 5% maior do que o do final da década de 1980. Houve, assim, ao longo da década de 1990, uma simples oscilação do total do produto industrial, mas ocorreu uma expressiva mudança na composição desse produto, com a diminuição do peso dos bens de capital e o aumento da participação dos bens duráveis de consumo. Essa mudança na composição do produto

industrial foi acompanhada de muita importação de produtos manufaturados, principalmente bens de capital e componentes dos bens duráveis de consumo, tendo ocorrido uma modernização do conjunto do aparelho de produção local, que aconteceu, entretanto, simultaneamente a uma desintegração das cadeias de produção, principalmente a de bens duráveis, com fortes implicações negativas sobre o emprego e o valor agregado na indústria de transformação (Baltar, 2003).

Essa diferença resulta do processo de especialização e de complementaridade produtiva e comercial das grandes empresas, com importação crescente de peças e componentes, iniciado por fabricantes de bens finais, a partir da abertura da economia em 1990 e acentuado pela valorização cambial pós 1994.

O sentido dessa mudança, como veremos, foi o de uma especialização da estrutura produtiva indicada na elevação do coeficiente importado. Do ponto de vista do coeficiente exportado as alterações foram bem menos significativas, ou seja, a especialização não acarretou ganhos proporcionais de mercados externos e, para o conjunto da indústria, o mercado interno continuou a ser o principal destino da produção. A grande maioria dos projetos nacionais de investimentos foi motivada pela forte expansão do mercado interno, sendo pouco expressivo o componente exportador destes. Também com relação aos investimentos estrangeiros, constatou-se que o mercado interno brasileiro foi a principal atração (Carneiro, 2002).

Esse processo todo mostrou um antagonismo com o movimento histórico de crescimento da economia brasileira, pois a trajetória até os anos 80 havia sido de diversificação e de redução da dependência de importações, até mesmo nos segmentos de meios de produção. O movimento dos anos 90 indicou uma maior dependência de importações e assim, da inserção externa do país.

As transformações apontadas têm uma importante implicação: as articulações entre os vários ramos produtivos no interior da indústria foram reduzidas, diminuindo as relações intersetoriais da economia brasileira.

A abertura comercial acompanhada de valorização do câmbio promoveu uma reestruturação produtiva de grande impacto na economia brasileira, com destaque para movimentos específicos em algumas atividades. Setores de alta densidade de tecnologia e

capital – setores industriais mais dinâmicos - geralmente localizados nos segmentos produtores de bens de capital, intermediários elaborados ou duráveis de consumo, realizaram uma expressiva especialização, apresentando perda de densidade ao longo de suas cadeias produtivas.

Os setores intensivos em tecnologia – material de transporte, eletroeletrônico e máquinas e equipamentos - tiveram um grande aumento do coeficiente de penetração das importações de 9,8% em 1990 para 44,1% em 1998. Nos setores intensivos em capital – química e intermediários – o coeficiente de penetração elevou-se de 9,9% para 24,2% entre 1990 e 1998 (Tabela 2.2).

Nos setores intensivos em mão-de-obra – têxtil e calçados, além de artigos de vidro e vidro, perfumaria, sabões e velas e artigos de material plástico – o coeficiente aumentou de 2% em 1990 para 11,7% em 1998. Nos setores intensivos em recursos naturais – indústria alimentar, do fumo e da madeira – o coeficiente de penetração passou de 3,4% em 1990 para 8,1% em 1998.

**Tabela 2.2**  
**Coeficiente de penetração (%)**

<b>setores intensivos em:</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>
tecnologia	9,8	16,8	44,1
capital	9,9	13,5	24,2
mão-de-obra	2,0	5,6	11,7
recursos naturais	3,4	6,0	8,1

Fonte: Moreira (1999), *apud* Carneiro (2002), p.319.

A perda de elos da cadeia produtiva pode ser observada quando analisamos os setores de acordo com a intensidade de uso do fator - tecnologia, capital, mão-de-obra e recursos naturais, em conjunto com a evolução do coeficiente de penetração (importação/produção) e da participação na produção industrial, o valor da transformação industrial (VTI).

No setor intensivo em tecnologia, o coeficiente de penetração elevou-se com maior intensidade no ramo de eletroeletrônicos (de 29,1% em 1994 para 57,6% em 1999), máquinas e equipamentos (de 16,8% para 31% no mesmo período) e material de transporte (de 13,5% em 1994 para 24,4% em 1999) (tabela 2.3).

Tabela 2.3

**Coefficiente de penetração das importações 1990-1999**  
**setores selecionados**

Setores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Metal Mecânica</b>	6,6	8,8	9,0	10,3	13,9	18,8	19,2	23,3	27,0	24,9
Material de transporte	4,9	6,6	7,4	9,1	13,5	17,6	15,0	19,8	26,9	24,4
Eletroeletrônico	9,6	13,2	17,8	22,6	29,1	33,8	35,7	45,2	52,0	57,6
Máq. e Equipamentos	9,5	13,2	13,0	12,8	16,8	23,8	28,9	32,7	34,2	31,0
Siderurgia e Metalurgia	3,3	4,4	3,7	3,8	4,6	7,1	6,8	8,6	9,7	7,2
<b>Têxtil</b>	<b>2,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,5</b>	<b>6,5</b>	<b>8,4</b>	<b>13,2</b>	<b>14,1</b>	<b>16,6</b>	<b>15,4</b>	<b>12,2</b>
Têxtil e Vestuário	1,7	2,4	2,7	5,8	7,6	11,9	12,7	14,8	13,6	10,6
Calçados	7,1	11,0	11,8	12,6	14,6	24,7	28,4	38,8	45,7	47,3
<b>Agroindústria</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>4,8</b>	<b>7,1</b>	<b>6,1</b>	<b>7,1</b>	<b>7,3</b>	<b>5,4</b>
<b>Química</b>	<b>10,4</b>	<b>10,6</b>	<b>9,6</b>	<b>10,2</b>	<b>11,8</b>	<b>14,8</b>	<b>15,8</b>	<b>15,7</b>	<b>14,6</b>	<b>13,3</b>
Prod. Finais	4,5	5,4	5,2	6,0	7,9	9,7	10,5	11,6	12,3	11,8
Petroquímica	13,0	12,1	10,9	11,1	12,0	15,5	17,1	16,0	13,0	11,6
Elementos químicos	19,2	22,4	20,0	23,3	27,9	35,6	34,4	35,8	39,3	38,2

Fonte: Funcex, *apud* Velloso (2001), p. 131; elaboração própria.

Com relação ao peso na estrutura industrial, a indústria mecânica, que abriga a maior parcela da fabricação de máquinas e equipamentos, teve queda de participação de 8,2% em 1990 para 3,5% em 1999. Da mesma maneira, o setor de material elétrico e de comunicação diminuiu de 7,3% em 1990 para 5,0% em 1999. O único segmento no qual o coeficiente exportado também se amplia é no de material de transporte, onde houve a consolidação de segmentos produtores de veículos leves e pesados e a montagem de aviões, com inserção externa significativa, em consequência, o peso do setor no VTI ampliou-se, passando de 8,7% em 1990 para 14,1% em 1999 (tabela 2.4).

Nos setores intensivos em capital, tem-se uma ampliação do coeficiente de penetração nos segmentos de química fina (elementos químicos), de 27,9% em 1994 para 38,2% em 1999. Após a liberalização comercial, a cadeia de produtos químicos finais teve a sua produção de princípios ativos, especialidades e produtos da química fina em geral (fármacos, insumos para defensivos agrícolas, catalisadores e outros) descontinuada, passando as indústrias finais do complexo químico brasileiro a convergir com o padrão internacional, importando esses insumos, de alto valor agregado e conteúdo tecnológico, de produtores situados em países desenvolvidos. A ampliação do peso da química no valor agregado industrial deveu-se, assim, aos ramos básicos.

O macrocomplexo químico ampliou sua participação no VTI, de 20,8% para 25,3% entre 1994 e 1999. Isso se deveu ao bom resultado da cadeia petroquímica na segunda metade dos anos 90. A extração de petróleo e gás cresceu a 12% ao ano no período; a maturação dos investimentos na petroquímica básica e intermediária resultou em crescimento superior a 5% anuais na produção local. No entanto, o microcomplexo de produtos finais manteve a tendência ao aumento de importações, as compras externas de farmacêutica e perfumaria cresceram a 13% ao ano no período, contra cerca de 5% ao ano no aumento da produção (Haguenauer et al, 2002).

**Tabela 2.4**

**Participação no VTI por gênero de indústria (em %) setores selecionados**

	1990	1994	1999
Metalúrgica	17,7	11,5	9,5
Mecânica	8,2	4,5	3,5
Mat. Elétrico e de telecomunicações	7,3	7,7	5,0
Mat. de transportes	8,7	18,0	14,1
Química	19,9	20,8	25,3
Têxtil	5,0	3,2	3,0
Produtos alimentares	10,2	11,7	15,0
Outros	23,0	22,6	24,6

Fonte: Siqueira (2000), *apud* Carneiro (2002), p.325; elaboração própria.

No segmento de bens intermediários, em relação à participação no produto industrial, houve uma forte queda no ramo da metalurgia, de 17,7% em 1990 para 9,5% em 1999. As cadeias de base, metalurgia e siderurgia, estão inseridas numa estrutura internacional exportadora; fatores como a sobrevalorização cambial, a partir de 1994, e a retração das indústrias de bens finais desse complexo no país explicam a redução do peso dessas cadeias na produção industrial.

Com o fraco desempenho das atividades finais do macrocomplexo metal-mecânico, durante a segunda metade da década, as cadeias de base – siderurgia, metalurgia de não-ferrosos e produtos metalúrgicos – apenas sustentaram os níveis de produção de 1996, não tendo também sido bem sucedidas na ampliação de suas exportações. A siderurgia, atividade mais importante da base, decresceu sua produção em 0,3% ao ano enquanto que

as toneladas exportadas reduziram-se em 0,4% ao ano, entre 1996 e 1999 (Haguenauer et al, 2002).

A indústria intensiva em mão-de-obra assistiu a uma elevação generalizada e expressiva dos coeficientes de penetração, com destaque para o têxtil, vestuário e calçados, onde esse coeficiente elevou-se de 8,4% em 1994 para 16,6% em 1997, reduzindo-se para 12,2% em 1999. O parque têxtil nacional sofreu forte concorrência de importados, principalmente tecidos sintéticos. Como resultado do aumento generalizado das importações, esses setores perdem participação no VTI, no caso do têxtil seu peso caiu de 5% em 1990 para 3% em 1999.

Nos setores de maior uso de recursos naturais, nos quais estão presentes os segmentos produtores de *commodities* agroindustriais, e nos quais a economia brasileira possui vantagens comparativas absolutas, não houve alteração substancial dos coeficientes de penetração. A indústria alimentar aumentou a sua participação no VTI de 10,2% em 1990 para 15,0% em 1999.

As mudanças da estrutura industrial do país fizeram-se em duas direções: ampliação da fatia de setores intensivos em recursos naturais e consolidação de um segmento produtor e exportador de material de transportes. Houve também uma perda de participação de diversos segmentos intensivos em capital e trabalho. De tudo isso, resultou uma estrutura produtiva muito menos diversificada do que no início da década e em sua grande parte concentrada nos segmentos de pouco dinamismo (Carneiro, 2002).

Contraopondo-se a alterações relativamente pequenas nos coeficientes de exportações, o crescimento das importações foi explosivo. Os maiores impactos da liberalização comercial concentraram-se principalmente nas etapas intermediárias dos complexos químico e metal-mecânico, além das indústrias têxteis. Reduziu-se, assim, a transmissão de encadeamentos para trás a partir da demanda por produtos finais dos respectivos complexos, contribuindo também para reduzir a escala e o dinamismo em suas bases, além do emprego e geração de renda no país, observando-se um processo crescente de substituição de insumos e produtos finais de procedência local por importados.

## Internacionalização produtiva

O processo de abertura comercial e financeira da economia brasileira e a redefinição da participação do Estado por meio de privatizações conduziram a mudanças importantes do ponto de vista produtivo, organizacional, patrimonial e comercial.

Um dos aspectos mais importantes é o aprofundamento da internacionalização produtiva, refletido principalmente no crescente fluxo de investimentos diretos estrangeiros (IDE) e também nos maiores fluxos comerciais, caracterizados por um crescimento muito maior das importações frente o produto industrial e as exportações entre 1995 e 1999.

Os principais motivos que definiram a forma e a direção do IDE foram: a financeirização da riqueza, a busca de valorização patrimonial pela compra integral de empresas ou participação acionária e o processo de redefinição do oligopólio global, com a reconcentração da propriedade e cristalização de novas configurações oligopolistas (Carneiro, 2002).

No caso brasileiro, a composição do IDE mostra que uma parte considerável foi destinada à aquisição de ativos já existentes, razão pela qual os investimentos estrangeiros que ingressaram no país pouco contribuíram para aumentar a formação bruta de capital fixo da economia. A participação de fusões e aquisições (F&A) no IDE cresceu nos anos 90 e atingiu 85,7% em 1998 (Laplane et al, 2000).

Os setores nos quais ocorreram essas F&A foram variados: nos setores de telecomunicações, energia elétrica, metalurgia e siderurgia, extração de minerais e química e petroquímica houve o predomínio de privatizações nas quais os compradores foram, principalmente, empresas estrangeiras; essa desnacionalização expressiva também se espalhou por uma ampla gama de segmentos produtivos no âmbito privado. Além disso, o processo foi inerentemente concentrador, ampliando a presença dos oligopólios globais no Brasil.

Como resultado do aumento dos fluxos e das novas características do IDE na década de 1990, a participação das empresas estrangeiras na economia, que historicamente sempre foi elevada, aumentou ainda mais. Isso pode ser percebido através da relação entre estoque de IDE e PIB, que cresceu de 8% em 1990 para 21,6% em 1999 (Laplane et al, 2003: 21).

A indústria de transformação foi o setor em que as empresas estrangeiras apresentaram grande domínio nas vendas (61,5% em 1997), em geral nos setores mais dinâmicos, com destaque para os setores automotivo, químico, máquinas e equipamentos, aparelhos eletrônicos e de telecomunicações e material de escritório e informática (Laplane et al, 2000).

A participação expressiva das F&A no fluxo de investimentos diretos e a crescente importância da atuação das empresas estrangeiras mostram que a internacionalização da economia brasileira foi acompanhada nesse período de intensa desnacionalização. Considerando a participação de empresas estrangeiras entre as 500 maiores na economia brasileira vemos que esta aumentou de 29,4% em 1992 para 45,8% em 2000. Quando o indicador analisado são as vendas, observa-se que a participação de empresas estrangeiras, que já era grande, ampliou-se de 43% em 1992 para 56% em 2000 (tabela 2.5).

**Tabela 2.5**

**Participação relativa das empresas estrangeiras e nacionais nas 500 maiores empresas da economia brasileira (%)**

Indicador	Tipo de empresa	Ano		
		1992	1997	2000
Nº de empresas	nacionais	70,6	63,6	54,2
	estrangeiras	29,4	36,4	45,8
Vendas	nacionais	57,0	50,2	44,0
	estrangeiras	43,0	49,8	56,0

Fonte: Secex e revista Exame, *apud* Laplane et al. (2003), p.22; elaboração própria.

Na primeira metade dos anos 90, o IDE esteve associado aos processos de racionalização e modernização da estrutura produtiva (redução da linha de produtos, desverticalização da produção e terceirização de atividades complementares etc) e da estrutura organizacional, em um quadro de redução da proteção ao mercado doméstico e da retração da demanda interna.

Ao longo da década, esse processo de especialização industrial teve como um dos seus aspectos principais a redução dos índices de nacionalização dos bens finais –

automóveis, eletrodomésticos, eletrônicos de consumo, informática, vestuário – promovendo redução ou fechamento de linhas de produção para trás na cadeia produtiva.

A estratégia de especialização das empresas teve como contrapartida aumentos de rentabilidade e dos níveis de competitividade, sobretudo ganhos de produtividade e reduções de custos operacionais e financeiros. No entanto, em termos sistêmicos esta reestruturação resultou em fragilização dos encadeamentos produtivos e tecnológicos, perda do poder multiplicador e indutor da indústria e em impactos negativos na balança comercial.

O aumento das importações decorrentes da reestruturação da indústria nacional, como meio de se obter uma rápida redução de custos, associada à abertura comercial foi aprofundado pelos novos investimentos estrangeiros realizados na década de 1990.

Os investimentos realizados mostraram um alto grau de concentração setorial (bens de consumo duráveis) e um pequeno poder de indução. Dessa maneira, o IDE aproveitou-se da expansão do mercado interno provocada pela estabilização, mas não foi capaz de gerar novas expansões, não contribuindo para elevar a taxa de crescimento. Os aumentos de produtividade foram obtidos pelo aumento de utilização da capacidade instalada, pela introdução de novas técnicas de gestão e pela especialização em produtos menos complexos. O elevado coeficiente importado de certos setores sugere que parte do poder de indução do IDE foi desviada para o exterior.

### O processo de reestruturação e os investimentos industriais

O período de 1990 a 1994, como já mencionado, pode ser caracterizado como o de uma reestruturação defensiva. Nesses primeiros anos da abertura comercial, as empresas tiveram duas reações: reduziram a um mínimo a atividade investidora e realizaram uma forte e rápida reestruturação produtiva e administrativa. As empresas passaram a concentrar suas atividades naquilo em que se mostravam mais eficientes e lucrativas, e passaram a adotar novos procedimentos técnico-organizacionais.

Algumas das mais importantes estratégias adotadas foram o abandono de linhas de produtos com escala de produção inadequada e/ou estruturas de custos não competitivas, o

aprofundamento do processo de terceirização para as atividades produtivas e a elevação do conteúdo importado decorrente da substituição de fornecedores locais por externos.

Houve progressos substanciais em uma série de determinantes básicos da competitividade em nível da produção e da administração. Mediante a introdução de técnicas modernas de gestão (*just in time*, ISO 9000 etc.) as empresas alcançaram considerável racionalização dos custos, com uso mais eficiente dos insumos, redução de desperdícios, bem como progressos importantes em termos de controles de qualidade.

De acordo com Bielschowsky (2002), esse primeiro ciclo de ajustes em busca de sobrevivência no novo contexto concorrencial foi suficientemente vigoroso para dar claras indicações de que já estavam em curso as quatro tendências que iriam caracterizar a história posterior do setor industrial: forte aumento da produtividade, grande redução do emprego, acentuada ampliação das importações e enfraquecimento do setor de bens de capital e demais segmentos intensivos em tecnologia (como fármacos e componentes eletrônicos).

Entre 1995 e 1997, o investimento industrial indicou um miniciclo de modernizações. O movimento de investimento desse período esteve destinado principalmente à reposição de equipamentos, à desobstrução de gargalos e à eliminação de desperdícios – uma modernização redutora de custos. Esse investimento em eficiência operacional foi intenso porque se caracterizou por um alto rendimento, elevando a eficiência de todo o estoque de capital preexistente.

O alto rendimento explica-se por três motivos: a obsolescência relativa do parque produtivo previamente instalado, o fato de a modernização se fazer sobre um parque produtivo que acabara de passar por intensa racionalização, e a queda acentuada nos preços dos equipamentos. Em relação a esse último ponto, por exemplo, os importados custaram, em 1995, em média menos de um terço (31%) dos preços de 1980, enquanto os nacionais custaram cerca de dois terços, isso graças à combinação entre queda nos preços internacionais, valorização da taxa de câmbio e queda nas tarifas (Bielschowsky, 2002: 221).

Não houve uma etapa de ciclo de investimentos de longo prazo, caracterizada por investimentos contínuos em expansão de capacidade e em novos produtos, em decorrência de um quadro de incerteza macroeconômica – restrições no Balanço de Pagamentos, altas

taxas de juros etc. Observou-se também que o custo da construção civil, em 1995, continuava superior a 1980, acentuando os desestímulos a investimentos em expansão em novas plantas (Bielschowsky, 2002: 221).

De 1998 em diante começou uma outra fase. Essa terceira fase caracterizou-se por investimentos que combinaram os objetivos anteriores de eficiência operacional a uma acentuação de investimentos voltados à renovação de produtos e mercados e com muita cautela com relação à expansão da capacidade. A não efetivação de um ciclo de maior alcance teve como fatores responsáveis o quadro macroeconômico de crise dos mercados emergentes, elevadas taxas de juros, deficiências no financiamento de projetos de investimentos, deficiências em infra-estrutura do país, entre outros.

As três fases têm em comum o fato de os investimentos orientados para expansão terem sido escassos desde o início dos anos 90 – à exceção de alguns setores, especialmente os de bens duráveis de consumo e os de alimentos, na segunda metade dos anos 90. E também o fato de corresponderem a momentos distintos de estratégias defensivas das empresas diante da abertura comercial. O reduzido investimento em expansão foi responsável pelas baixas taxas de investimento da indústria como um todo, principalmente comparados com as décadas de 1970 e 1980 (tabela 2.6). A formação bruta de capital fixo na indústria de transformação, de 4,2% do PIB na década de 1980 passou para 2,6% na primeira metade da década de 1990 e elevando-se para cerca de 3% do PIB até o final da década.

**Tabela 2.6**

**Formação Bruta de Capital Fixo (em % do PIB) na indústria de transformação**

1970-1980	1981-1989	1990-1994	1995-1996	1997-1998	1999
6,85	4,20	2,61	2,65	3,07	2,95

Fonte: IBGE, *apud* Bielschowsky (2002), p. 28.

Os projetos de investimento das empresas industriais (nacionais e estrangeiras) apresentaram baixos coeficientes de capital e emprego, uma característica comum aos investimentos industriais associada ao paradigma da produção flexível e enxuta, e também,

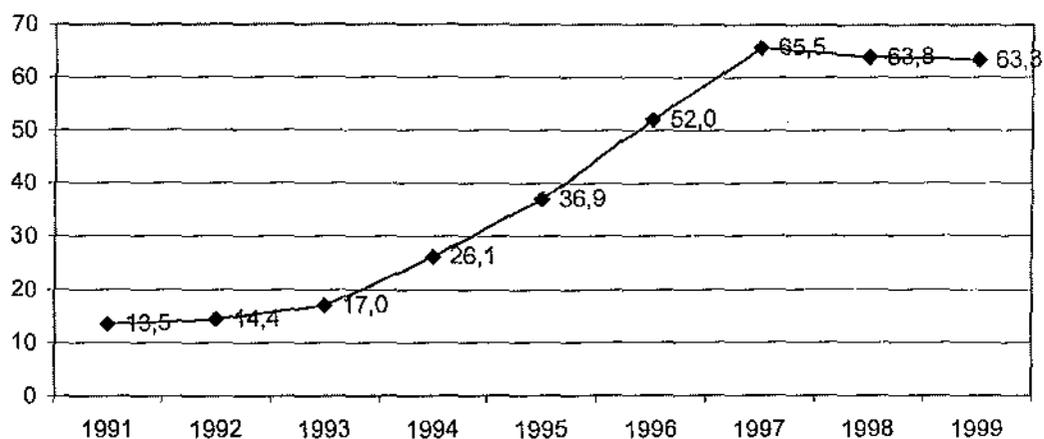
no caso brasileiro, reflete a fragilidade das cadeias locais de suprimentos, particularmente no que diz respeito a equipamentos e componentes sofisticados.

Parte do impulso dinâmico dos investimentos industriais foi direcionada ao exterior, através da demanda por equipamentos e componentes importados. Também os encadeamentos tecnológicos foram restringidos pela especialização crescente das filiais locais, as quais supriram suas necessidades de tecnologia com soluções geradas nos centros mantidos pelas matrizes no exterior.

A trajetória do investimento manteve-se em níveis baixos e houve uma alteração significativa – a ampliação do componente importado nos gastos totais com máquinas e equipamentos. O coeficiente de importação de bens de capital (importação/consumo aparente de bens tipicamente industriais – preços de 1985) elevou-se de 26,1% em 1994 para 65,5% em 1997, mantendo-se nesse patamar até o fim da década (gráfico 2.2). Estes, além de mais eficientes, tornaram-se mais baratos tanto por conta do progresso tecnológico quanto em razão da valorização cambial entre 1994 e 1998.

**Gráfico 2.2**

**Coeficiente de importação de bens de capital (%) 1991-1999**



Fonte: IPEA, *apud* Velloso (2001), p.116; elaboração própria.

O processo mostrou a ocorrência de dois fenômenos: desarticulação do ponto vista dos macrossetores indústria e infra-estrutura, e também uma redução do encadeamento intra-setorial na própria indústria em razão do aumento da participação de máquinas e

equipamentos importados. Ou seja, aparece um novo padrão de articulação com menor capacidade de encadeamento, em razão de sua concentração – setores e conteúdo – e por conta do vazamento para o exterior.

### Os investimentos industriais: 1995-1997

Entre 1995 e 1997, nos segmentos industriais nos quais os investimentos expandiram-se acima da média histórica, verificou-se que os mesmos foram beneficiados pelo excepcional aumento da demanda doméstica após a estabilização (por exemplo, bens duráveis de consumo) e em menor medida pela constituição de uma base exportadora (material de transporte, por exemplo). Naqueles onde o investimento declinou em comparação com períodos anteriores, a explicação está no peso da concorrência dos importados que foi excessivo (têxteis e mecânica, por exemplo) ou pelo fato de que a expansão para o mercado externo foi obstaculizada pela apreciação cambial (papel e celulose, por exemplo), ou ainda as novas escalas de produção e controle da tecnologia que impediram a internalização do setor (fármacos e componentes eletrônicos, por exemplo) (Bielschowsky, 2002).

Os setores que aumentaram sua participação no total dos investimentos na indústria foram: siderurgia, material de transporte, alimentos, material elétrico e eletrônico, plásticos e farmacêutica. Estes, que representavam em torno de 44,6% dos investimentos totais entre 1970-1988, passaram a responder por 57,4% entre 1995-1997. Por outro lado, os setores químico, têxtil, não-metálicos, mecânica e borracha reduziram sua participação, de 41,5% dos investimentos totais para 28,9% no mesmo período.

O setor de material de transporte foi o que mais ampliou a participação na taxa de investimento, de 7,8% entre 1970-1988 para 13,4% no período de 1995-97 (tabela 2.7). Contribuíram para isso o ramo de montagem de aviões (participação da Embraer no mercado global) e o segmento automotivo (veículos leves), onde o aumento do investimento concentrou-se nas montadoras, em razão do aumento da concorrência interna causado pela entrada de outros produtores do oligopólio global.

**Tabela 2.7****Composição do investimento na indústria (%)**

<b>Setores</b>	<b>1970-1988</b>	<b>1995-1997</b>
Siderurgia/metalurgia	18,3	22,8
Material de transporte	7,8	13,4
Alimentos	10,1	11,2
Material elétrico e eletrônico	4,4	4,6
Plásticos	2,3	3,6
Farmacêutica	1,7	1,8
Subtotal	44,6	57,4
Química	16,6	10,0
Mecânica	7,4	5,1
Não-Metálicos	6,1	4,0
Papel e celulose	4,1	3,0
Têxtil	6,1	5,8
Borracha	1,2	0,9
Subtotal	41,5	28,8
Outros	13,8	13,8

Fonte: Bielschowsky (1999), *apud* Carneiro (2002), p.344.

No setor de material elétrico e eletrônico, as razões para o aumento do investimento estiveram circunscritas à ampliação da capacidade no segmento de bens de consumo associada ao crescimento do mercado interno, o destaque foi o setor de utilidades domésticas eletrônicas. Nos demais setores – equipamentos industriais, equipamentos de energia elétrica, telecomunicações, automação industrial e informática – o aumento do coeficiente importado substituiu a produção interna por importações. Sendo assim, a sua participação no investimento da indústria elevou-se de 4,4%, entre 1970-88, para 4,6% entre 1995-97.

Na siderurgia/metalurgia a mudança de propriedade (privatizações) determinou um aumento da concorrência e dos investimentos, passando a representar 22,8% do investimento na indústria entre 1995-1997. Do ponto de vista das articulações, o setor manteve-se altamente integrado com a base de matérias-primas e a produção de semi-elaborados, mas reduziu essas articulações na compra de equipamentos.

No setor de alimentos, a participação no investimento industrial mostrou um pequeno crescimento de 10,1% entre 1970-88 para 11,2% entre 1995-97. Foi o setor

industrial em que houve o maior número de fusões e aquisições, transações realizadas exclusivamente dentro do setor privado. O sentido geral dessa modificação foi a ampliação da atuação de empresas transnacionais no país por meio da maior presença de marcas mundiais.

O investimento do setor farmacêutico manteve-se praticamente o mesmo nos períodos considerados, com uma ligeira elevação (de 1,7% para 1,8%). Esse comportamento deve-se à presença de um oligopólio estável no setor.

No setor de plásticos, a estrutura de propriedade e mercado desconcentrada induziu o expressivo aumento do investimento, aumentando sua participação relativa no investimento industrial de 2,3% entre 1970-88 para 3,6% entre 1995-97.

Na indústria química, o investimento teve um declínio na participação relativa bastante significativo nos períodos analisados, de 16,6% para 10,0%. Os investimentos na petroquímica responderam pela maior parcela de inversões do setor; na química fina (maiores requerimentos de tecnologia e capital) a produção nacional foi praticamente desestruturada por causa da concorrência das importações. A taxa de câmbio e o diferencial de juros com relação aos competidores internacionais também tiveram forte influência negativa.

A perda de importância do investimento da indústria mecânica, de 7,4% do investimento industrial entre 1970-88 para 5,1% entre 1995-97, deu-se em razão da desestruturação do setor de bens de capital, resultante da abertura comercial. Além da taxa de câmbio, os juros e o atraso tecnológico desfavoreceram o setor. No segmento sob encomenda, a produção de equipamentos pesados aumentou pouco por causa do baixo dinamismo do investimento em infra-estrutura. No segmento de produtos para telecomunicações e informática, o grande aumento da abertura transformou a indústria nacional em simples montadora. No segmento de bens seriados tradicionalmente a produção doméstica teve pouca expressão.

Na indústria têxtil, os investimentos estiveram deprimidos por falta de competitividade, o aumento das importações provocou perda de mercados interno e externo, contribuindo para o encolhimento do setor na maioria dos segmentos.

No setor dos não-metálicos (material de construção), o fator mais relevante para a perda de participação no investimento industrial foi a existência de grande capacidade ociosa, associada à falta de recuperação nos investimentos em infra-estrutura e também a redução do financiamento em habitação.

No setor de infra-estrutura, dada a magnitude do setor e a importância que chegou a alcançar na participação do investimento, a privatização implicou uma perda de capacidade de coordenação por parte do Estado e de indução do investimento privado. Dos três segmentos mais importantes, o investimento caiu sensivelmente em energia elétrica, manteve-se em transportes e cresceu apenas em telecomunicações (tabela 2.8).

**Tabela 2.8**

**Investimento em infra-estrutura econômica 1990-1998 (% do PIB)**

ano	energia	telecomunicações	transportes	total
1990	2,40	0,44	0,16	3,00
1991	1,52	0,74	0,24	2,50
1992	1,18	0,68	0,24	2,10
1993	0,99	0,71	0,20	1,90
1994	0,66	0,54	0,20	1,40
1995	0,68	0,65	0,18	1,50
1996	0,59	0,88	0,23	1,70
1997	0,56	0,87	0,17	1,60
1998	0,60	0,41	0,09	1,10

Fonte: IPEA, *apud* Carneiro (2002), p.350.

Como concluem Coutinho et al (1999), podemos ressaltar que as condições estruturais da economia nos anos 90 foram desfavoráveis, visto que houve uma maior fragilidade competitiva da indústria em todos os complexos industriais de alto valor agregado e conteúdo tecnológico, com preservação da competitividade apenas em setores produtores de *commodities* de elevada escala de produção, baixo valor agregado e intensivas em recursos e insumos básicos. Além disso, as empresas nacionais apresentaram um enfraquecimento em todos os setores manufatureiros complexos, de alto valor agregado, processo evidenciado pelo movimento de desnacionalização. A saída do Estado como gestor de políticas de desenvolvimento industrial, ou ainda de sua presença como

produtor em alguns casos, contribuiu fortemente para elevar o grau de exposição da indústria doméstica aos bens importados, especialmente nos casos de produtos de maior valor agregado e maior sofisticação tecnológica. O grande aumento das importações ocasionou um rápido esvaziamento das cadeias produtivas, provocando forte diminuição do poder de impulsão da demanda intra-industrial e de alavancagem dos demais setores, resultando em forte redução da capacidade de criação de empregos na economia.

A desintegração das cadeias de produção, ao lado de uma baixa taxa de investimento e do lento crescimento do produto provocaram grandes efeitos sobre o mercado de trabalho. Esses efeitos foram acentuados pelas novas tendências de organização do trabalho nas grandes empresas, onde a intensa busca por redução de custos implicou em racionalização e inovações no processo produtivo, com forte redução do emprego no setor.

### CAPÍTULO III

#### MERCADO DE TRABALHO E EMPREGO INDUSTRIAL NOS ANOS 90

Este capítulo apresenta o comportamento do emprego industrial durante a década de 1990, uma trajetória de queda determinada pelo quadro macroeconômico, e de modo particular pelo processo de reestruturação industrial induzido pela abertura econômica.

O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira expõe o movimento de desestruturação do mercado de trabalho iniciado nos anos 80 e aprofundado na década de 1990, destacando a redução do emprego formal e as mudanças na estrutura ocupacional.

A segunda seção mostra, de forma sucinta, que tipo de ocupações foram geradas na atividade urbana dos anos 90. A terceira seção analisa a evolução dos níveis de emprego industrial para os segmentos da indústria de transformação nesse período e as mudanças em termos da participação relativa de cada segmento na ocupação industrial. A quarta seção avalia o desempenho da produtividade na indústria brasileira entre 1991 e 1998.

## O movimento de desestruturação do mercado de trabalho

A crise econômica que a economia brasileira enfrentou durante a década de 1980 afetou fortemente o mercado de trabalho urbano, ocasionando a interrupção do crescente assalariamento e da formalização da estrutura ocupacional. A partir desse momento, o mercado de trabalho brasileiro começou um movimento de progressiva desestruturação (Pochmann, 1999).

Os setores mais atingidos pelo baixo desempenho da atividade econômica foram a indústria de transformação e a construção civil. Isso fez com que esses setores gerassem um número pequeno de novas ocupações, e assim, a incorporação do aumento da população economicamente ativa (PEA) passou a depender da capacidade de absorção das atividades terciárias. De fato, constatou-se um aumento da participação do comércio e dos serviços na ocupação urbana.

Essa situação deixou caracterizada a redução de capacidade da indústria para dinamizar a estrutura ocupacional, um ponto de inflexão na trajetória de desenvolvimento das décadas anteriores. As oportunidades ocupacionais criadas ao longo dos anos 80 mostraram um aumento do peso relativo dos trabalhadores por conta própria e principalmente de assalariados que não possuíam contrato de trabalho com garantia de direitos trabalhistas e sociais.

Essa informalização da ocupação não-agrícola na década de 1980 esteve associada a dois fenômenos: o lento crescimento do assalariamento formal em empresas privadas, que refletiu o baixo dinamismo em especial da indústria de transformação e da construção civil e a proliferação de pequenos negócios (trabalhadores por conta própria, empregadores e assalariados sem carteira de trabalho) principalmente no comércio e nos serviços.

Essa deterioração do mercado de trabalho só não foi pior devido a fenômenos compensatórios como o lento crescimento da população urbana, o aumento do emprego no setor público, e a não ocorrência de uma regressão ou de uma ampla reestruturação do aparelho produtivo, o que possibilitou o reemprego da população desempregada durante os períodos de recomposição do nível de atividade econômica – de 1984 a 1986 (Baltar et al, 1996).

A recessão do período de 1980 a 1983 refletiu-se em forte queda dos níveis de emprego, fazendo emergir a questão do desemprego aberto. Essa recessão gerou uma modificação da estrutura ocupacional, com perda de importância da indústria de transformação e da construção civil e pela redução do assalariamento com carteira de trabalho assinada. Após esse período, a estrutura ocupacional não sofreu alterações substanciais (Dedecca & Brandão, 1993).

A partir de 1984, com a recuperação da economia, verificou-se uma certa recomposição do nível de emprego, no entanto, sem o dinamismo da década anterior. O desemprego, ainda que não nas proporções do início da década, permaneceu ao longo dos anos 80, mas, em grande medida, vinculado aos movimentos oscilatórios da atividade produtiva (Mattoso & Baltar, 1996).

Na década de 1990, os sinais de desestruturação do mercado de trabalho assumiram maior destaque, consolidando-se a tendência de expansão do desemprego, de reduzida geração de empregos formais e aumento do número de ocupações informais, além de um processo de desassalariamento. Durante as décadas de 1940 e 1970, a cada 10 postos de trabalho gerados, 8 eram empregos assalariados, sendo 7 com carteira assinada; nos anos 90, a cada 10 empregos criados, somente 2 foram assalariados, porém sem registro formal (Pochmann & Borges, 2002: 49).

Isso levou a um quadro de acentuada precarização do mercado de trabalho, que pode ser observada pela proporção entre o número de desempregados, de trabalhadores sem remuneração e de trabalhadores por conta própria em relação à PEA. Essa taxa, que era de 34,1% da PEA em 1989, elevou-se para o patamar de 39,7% da PEA em 1998 (Pochmann & Borges, 2002: 77).

Outra indicação da precarização dos anos 90 relaciona-se às mudanças na estrutura ocupacional, com a geração de uma maior quantidade de postos de trabalho de pior qualidade, o que pode ser observado pela queda na capacidade de geração de empregos pelo setor industrial, e pelo aumento da ocupação no setor de serviços, com crescente importância de trabalhadores autônomos nas atividades de portaria, vigilância, limpeza e serviços domésticos - atividades que são mais instáveis, com menores rendimentos, características de um mercado de trabalho heterogêneo.

Para a região metropolitana de São Paulo (RMSP), por exemplo, a ocupação na indústria com relação ao total dos ocupados diminuiu de 33% em 1989 para 19,6% em 1999 (destruição líquida de 720 mil postos de trabalho). Os serviços domésticos aumentaram sua participação de 6,1% em 1989 para 8,9% em 1999 (tabela 3.1). Ou seja, a indústria diminuiu em 40,6% sua participação relativa no número total de ocupações entre 1989 e 1999, já o setor de serviços teve um crescimento de 24,9% em termos de participação relativa no mesmo período, com destaque para os serviços domésticos, cuja participação no total de ocupados elevou-se em 45,9% entre 1989 e 1999.

**Tabela 3.1**  
**Distribuição dos ocupados, segundo setor de atividade**  
**RMSP: 1989 e 1999**

<b>Setor de atividade</b>	<b>1989</b>	<b>1999</b>	<b>variação (%) 1989-99</b>
Total	100,0	100,0	-
Total da indústria	33,0	19,6	-40,6
Construção Civil	5,5	5,4	-1,8
Comércio	14,8	16,1	8,8
Serviços	39,7	49,6	24,9
Serviços domésticos	6,1	8,9	45,9
Outros	0,9	0,4	-55,6

Fonte: PED, *apud* Dieese (2001), p.61; elaboração própria.

Ainda com dados para a RMSP, registrou-se ao longo da década de 1990 uma redução do peso do trabalho assalariado (com e sem carteira de trabalho). Em 1989, os assalariados representavam 72,1% do total dos ocupados, em 1999 essa parcela caiu para 61,3%. Da porcentagem dos ocupados no setor privado, o trabalho com carteira retrocedeu de 53% em 1989 para 40,4% em 1999, enquanto o trabalho sem carteira aumentou sua participação de 9,1% em 1989 para 12,5% em 1999 (Dieese, 2001: 69).

Com relação ao desemprego, entre 1989 e 1999, o volume de desempregados cresceu a uma taxa média anual de 15,4%. Nos anos 80, esse crescimento tinha sido de 3,8% (Pochmann, 2002: 72). Na RMSP, a taxa de desemprego total, que em 1989 era de 8,7%, subiu para 19,3% em 1999 (Dieese, 2001: 53).

O problema do emprego agravou-se principalmente influenciado pelas mudanças na estrutura produtiva nos anos 90, em virtude das medidas de política econômica adotadas (por exemplo, a abertura comercial). O destaque foi o comportamento do emprego industrial, que apresentou uma queda na recessão do início da década e não se modificou com a recuperação da produção industrial. Houve, portanto, uma redução da elasticidade-produto do emprego industrial. A indústria de transformação registrou queda no nível de ocupação média anual de 1% na década de 1990 (Pochmann, 2002: 70).

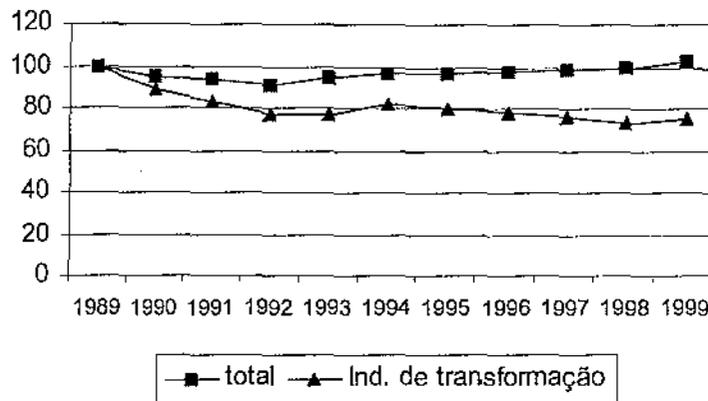
As mudanças ocorridas na estrutura da produção industrial significaram uma intensa redução do nível de assalariamento formal comparativamente ao ritmo da atividade econômica. As possibilidades de emprego e recolocação no setor industrial restringiram-se, contribuindo para a permanência de altas taxas de desemprego. Entre os anos de 1993 e 1997 foi registrada uma recuperação econômica responsável pelo aumento da produção doméstica em 23,4%, enquanto o emprego assalariado formal foi reduzido em 1,4% e a taxa de desemprego cresceu 18,5% (Pochmann, 2000: 57).

A retração do emprego formal nessa década deveu-se, em grande medida, aos vazamentos de demanda ao longo da cadeia produtiva, dada a forte penetração de insumos e bens finais importados e ao processo de mudanças administrativas e organizacionais, visando a redução de custos nas empresas, estimulado pelo aumento da concorrência. Uma parte da queda do emprego formal está relacionada com a terceirização de atividades antes realizadas dentro da grande empresa e posteriormente subcontratadas a empresas pequenas ou mesmo a trabalhadores por conta própria. Assim, a redução do emprego formal correspondeu à geração de outras oportunidades de ocupação não-assalariada e empregos assalariados não-formais no comércio e na prestação de serviços.

Do total de empregos formais destruídos nos anos 90, observou-se uma redução estimada de 2,1 milhões de postos de trabalho durante a recessão do governo Collor (1990/92), enquanto 877 mil desapareceram quando a economia voltou a recuperar o seu nível de atividade econômica durante 1993 e 1999 (Pochmann & Borges, 2002: 49).

Conforme mostra o gráfico 3.1, a situação foi muito negativa na indústria de transformação, onde não houve recuperação do índice, em 1999 o emprego formal nesse setor esteve 25,2% menor que o nível alcançado em 1989.

**Gráfico 3.1**  
**Evolução do emprego formal 1989-1999 (1989=100)**



Fonte: RAIS, *apud* Dainez (2003), p.160; elaboração própria.

A queda do emprego na indústria, conforme já foi apontado, esteve relacionada com o padrão de desenvolvimento e o tipo de reinserção externa adotados pelo país. Medidas como a abertura comercial abrupta, taxas de juros elevadas, câmbio apreciado e a redução do papel do Estado resultaram em baixo crescimento econômico, além de acarretarem uma intensificação da reestruturação tecnológica e organizacional das empresas, principalmente das grandes empresas.

Entre as décadas de 1980 e 1990, somente as empresas com menos de 100 empregados aumentaram suas participações relativas no total de empregos formais, pois as demais adotaram redução de empregos (Pochmann & Borges, 2002: 24). Esse movimento eliminou e/ou deslocou postos de trabalho, através de racionalização, aumento de produtividade e intensificação do processo de terceirização, programas de reengenharia, subcontratação de mão-de-obra, entre outros.

A desagregação da indústria por ramos de atividade na RMSP mostrou que as mudanças ocupacionais afetaram todos os grandes ramos, em especial o metal-mecânico, cuja participação relativa no total dos ocupados nessa região caiu de 14,2% para 7,3% entre 1989 e 1999 – uma perda de 48,6% em sua participação relativa (tabela 3.2). Essa sensível redução (em torno de 45%) foi observada também nos ramos da química e borracha e de vestuário e têxtil.

**Tabela 3.2****Distribuição dos ocupados, segundo ramos de atividade da indústria****RMSP: 1989 e 1999**

Ramos de atividade	1989	1999	variação (%) 1989-99
Total de ocupados	100,0	100,0	-
Total da indústria	33,0	19,6	-40,6
Metal-Mecânica	14,2	7,3	-48,6
Química e borracha	3,9	2,2	-43,6
Vestuário e têxtil	5,9	3,2	-45,8
Alimentação	1,8	1,3	-27,8
Gráfica e papel	2,3	2,0	-13,0
Outros	4,8	3,5	-27,1

Fonte: PED, *apud* Dieese (2001) p.63; elaboração própria.

Como resultado de todos esses acontecimentos, o setor secundário reduziu em termos absolutos seu nível de ocupação – houve uma perda de 2,4 milhões de empregos no setor secundário nos anos 90 (Pochmann, 2000: 47) – ao mesmo tempo em que perdeu participação relativa na estrutura ocupacional. Em 1989 representava 23,7% da ocupação total, em 1999 sua participação era de 20,2% (tabela 3.3).

**Tabela 3.3****Evolução da estrutura ocupacional (total=100%)**

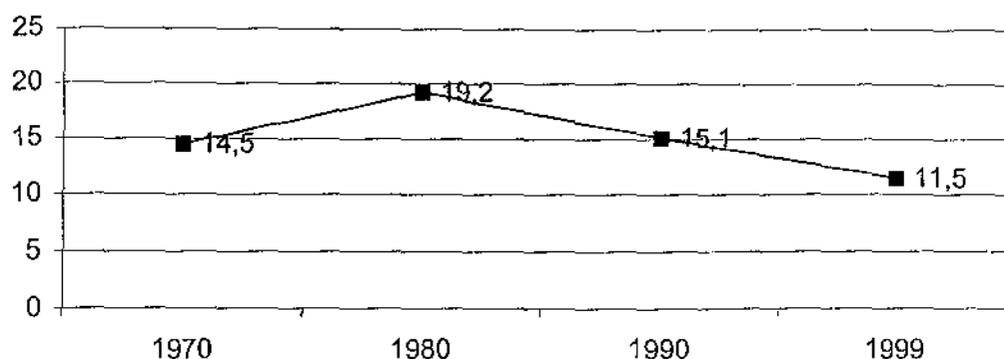
setor	1979	1989	1999
primário	32,5	23,1	20,6
secundário	23,8	23,7	20,2
terciário	43,7	53,2	59,2

Fonte: FIBGE, *apud* Pochmann (2002), p. 169; elaboração própria.

A participação do emprego industrial no total das ocupações nacionais, que vinha crescendo até 1980, tornou-se decrescente, em 1980 correspondia a 19,2%, em 1990 era de 15,1% e reduziu-se para 11,5% em 1999 (gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2**

**Evolução da participação do emprego industrial no total das ocupações nacionais (%)**



Fonte: OIT e IBGE, *apud* Pochmann (2002) p.173; elaboração própria.

Em síntese, para o mercado de trabalho, o resultado de duas décadas de estagnação foi uma inversão na trajetória que se observava desde os anos 30, qual seja, ampliação do nível de emprego e predominância de emprego com carteira de trabalho assinada. Essa reversão no movimento de estruturação do mercado de trabalho, resultante das escolhas de política econômica que afetaram diretamente o emprego no setor industrial, eliminou postos de trabalho nos anos 90 e não foi compensada pelo aumento de vagas verificado no setor terciário, que não conseguiu incorporar todo o contingente de pessoas que se tornaram economicamente ativas no período.

O emprego não-agrícola na década de 1990

Com esse panorama geral, fica evidenciado o processo de transformações na estrutura ocupacional durante as décadas de 1980 e 1990, especialmente no que se refere à participação do emprego industrial como elemento central da interrupção da estruturação do mercado de trabalho.

Nessa perspectiva, o comportamento do emprego urbano nos anos 90 pode ser melhor qualificado através dos principais traços das ocupações geradas no mercado de

trabalho nesse período. Baltar (2003) mostra que o número total de pessoas ocupadas (agrícola e não-agrícola) aumentou somente 11,5% na década de 1990, absorvendo em média, por ano, praticamente metade do aumento anual da população ativa. Por esse motivo, o desemprego aberto passou de menos de 5% da PEA em 1989 para 10,4% da PEA em 1999.

Do aumento total de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas, 46,7% correspondeu ao aumento do trabalho por conta própria. Esse tipo de posição na ocupação elevou sua participação na ocupação não-agrícola total de 18,4% em 1989 para 22,5% em 1999. O número de pessoas ocupadas em trabalhos por conta própria cresceu no ritmo médio anual de 3,6%.

O crescimento do número de pessoas ocupadas também foi muito intenso no serviço doméstico remunerado (3,2% ao ano), entre os empregadores (2,1% ao ano) e entre os trabalhadores não remunerados (5,1% ao ano), sejam membros da família que trabalham com um conta própria, sejam estagiários. Como o emprego assalariado em estabelecimentos de atividades não-agrícolas cresceu muito menos, sua participação na ocupação não-agrícola total diminuiu de 66,8% para 60,1% ao longo da década de 1990. Essa expressiva queda traduz a magnitude do estreitamento do mercado de trabalho urbano na década de 1990.

Entre o início e o final da década de 1990, a relação entre o número de desempregados e a soma de desempregados, empregados em estabelecimentos e trabalhadores do serviço doméstico remunerado, que indica a taxa de desemprego do trabalho assalariado urbano, passou de menos de 10% para cerca de 17%.

O emprego assalariado em estabelecimentos não-agrícolas oscilou intensamente na década de 1990, tendo diminuído 5,7% na recessão e terminado em um nível 5,1% maior do que o verificado no final da década anterior. Essa oscilação do emprego assalariado em estabelecimentos não-agrícolas foi acompanhada de uma continuada redução no grau de formalização desse tipo de emprego, medido pela proporção desses empregados assalariados que têm contrato de trabalho regido pela CLT ou pelo Estatuto do Servidor Público. Essa proporção em estabelecimentos não-agrícolas diminuiu de 77,7% para 75,8% na recessão e terminou a década em 71,2%.

No conjunto da década, o pequeno aumento do emprego assalariado em estabelecimentos não-agrícolas (1,6 milhões) foi constituído de empregos sem carteira de trabalho, pois houve uma redução dos empregos celetista e estatutário (885 mil). O aumento do emprego sem carteira de trabalho foi de 2,5 milhões. Esse tipo de emprego não chegou a diminuir na recessão e teve um crescimento acentuado com a retomada da atividade econômica, depois de 1992. O emprego sem carteira de trabalho em estabelecimentos não-agrícolas apresentou uma taxa de crescimento de 4,1% ao ano entre 1992 e 1999.

Por outro lado, houve uma redução de 3,7% no total de empregos celetista e estatutário durante a década de 1990. A queda desses dois tipos de emprego ocorreu na indústria de transformação (24,8%), construção civil (29,8%), outras indústrias (15,5%), transporte (12%) e outras atividades (44,8%).

A indústria de transformação, setor com maior formalização do vínculo de emprego, diminuiu sua participação na absorção de empregos celetista e estatutário de 28,8% para 22,6% entre 1989 e 1999. Ao mesmo tempo que, nesse setor, o crescimento do emprego sem carteira de trabalho foi de 1,8% ao ano entre 1992 e 1999.

Em síntese, a década de 1990 caracterizou-se pelo crescimento do desemprego e pelo aumento do trabalho por conta própria e no serviço doméstico. Houve baixo crescimento do emprego assalariado, além da generalização do aumento do emprego sem carteira de trabalho nos vários tipos de ocupação não-agrícola.

Essa tendência afetou inclusive a indústria, contribuindo para a redução no grau de formalização do emprego nesse setor, bem como para a perda de participação relativa do emprego industrial no total de empregos em estabelecimentos não-agrícolas. O emprego industrial sofreu o impacto da redução nos postos de trabalho do setor durante toda a década de 1990, como será visto na próxima seção.

### O emprego industrial na década de 1990

Como visto anteriormente, o início dos anos 90 foi marcado por forte recessão com a implantação do Plano Collor; no seu governo também foi iniciado o processo de abertura

comercial e financeira da economia brasileira. A retração da atividade econômica atingiu diretamente o setor industrial, com reflexos imediatos sobre o nível de emprego. Em 1992, o total de pessoas ocupadas na produção da indústria de transformação reduziu-se em 21,3% em relação àquele verificado em 1989 (Tabela 3.4).

**Tabela 3.4**

**Pessoal ocupado na produção para a indústria geral, por classe e gênero da indústria  
1989=100**

Classes e gêneros de indústria	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Geral	94,6	85,0	78,5	75,4	73,8	72,4	64,3	60,5	55,0	51,0
Indústria extrativa mineral	89,3	75,3	69,4	59,6	53,9	49,7	44,0	41,7	38,9	37,0
Indústrias de transformação	94,7	85,1	78,7	77,3	75,7	74,3	66,0	62,2	56,5	52,3
Prod. de minerais não-metálicos	95,1	84,4	83,9	79,5	73,4	70,4	63,5	62,7	61,2	58,7
Metalúrgica	95,1	83,9	77,3	76,6	75,1	76,8	70,5	67,4	62,5	55,1
Mecânica	94,3	81,9	78,1	75,0	78,0	76,2	63,0	57,6	51,1	44,7
Mat. elétrico e de comunicações	91,5	78,4	66,7	65,3	64,8	67,2	61,3	58,8	51,5	45,6
Material de transporte	96,7	86,7	83,2	84,7	87,1	86,9	74,0	71,4	65,6	58,3
Madeira	92,5	77,1	71,6	70,3	70,2	67,3	61,4	61,4	56,4	50,5
Mobiliário	91,0	83,3	68,8	77,6	77,8	78,8	76,1	74,7	69,9	65,4
Papel e papelão	98,4	89,3	86,1	85,4	77,8	74,8	71,1	69,1	66,3	61,9
Borracha	99,4	94,2	90,5	92,5	90,2	85,2	69,2	61,8	54,4	51,3
Couros, peles e prod. similares	89,8	80,2	73,6	76,1	74,5	71,1	67,8	63,4	60,2	59,2
Química	93,6	85,3	79,7	74,4	72,2	69,6	63,8	61,9	58,6	56,0
Prod. farmacêuticos e veterinários	96,0	99,0	96,7	95,6	92,8	93,1	93,3	92,8	91,6	90,1
Perfumaria, sabões e velas	105,7	111,7	96,6	94,1	93,1	104,0	101,6	98,0	94,1	90,5
Prod. de mat. plásticas	102,7	88,7	80,2	88,0	85,9	82,6	77,4	72,4	63,3	59,0
Têxtil	95,7	86,5	73,4	72,0	70,0	67,6	53,1	47,2	37,7	35,1
Vest., calçados e artef. de tecido	89,4	75,8	65,3	67,5	65,7	57,9	46,9	42,5	36,2	33,4
Produtos alimentares	96,3	92,4	89,2	83,8	79,0	79,7	77,8	73,7	69,8	69,8
Bebidas	102,1	101,3	95,5	87,6	82,5	88,4	85,1	78,1	71,9	65,5
Fumo	91,5	87,7	98,8	86,9	70,5	67,6	69,9	74,0	61,8	51,8
Editorial e gráfica	100,7	100,9	90,8	82,8	81,4	81,8	79,4	75,5	71,2	64,6
Diversas	90,4	89,8	84,5	85,7	80,9	80,2	68,5	61,3	53,4	51,9

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil (vários anos); elaboração própria.

Essa redução do emprego pode ser observada em todos os segmentos da indústria no período, somente os segmentos de perfumaria, sabões e velas, o de bebidas e o de editorial e gráfica conseguiram manter ou elevar o nível de emprego em 1990 e 1991, mas também mostraram retração desse nível em 1992 com relação a 1989.

Mesmo com a retomada da produção industrial a partir de 1993, o emprego na indústria não apresentou recuperação de maneira geral, com a maioria dos segmentos industriais mostrando quedas de mais alguns pontos percentuais na ocupação na produção. Os segmentos que aumentaram seus níveis em 1993 e 1994 foram material de transportes e mobiliário; alguns outros (borracha, couros, peles e produtos similares, produtos de matérias plásticas e vestuário, calçados e artefatos de tecido) tiveram crescimento do emprego em 1993, mas redução em 1994. Ainda assim, todos os segmentos industriais estavam com seus níveis de ocupação, em 1994, abaixo daqueles de 1989, a maioria com índices muito menores, cerca de 20 a 30%.

A implementação do Plano Real em 1994, aproveitou a liquidez internacional para utilizar o câmbio como mecanismo de estabilização monetária. O sucesso verificado com o fluxo de divisas para o país fez apreciar o câmbio, favorecendo as importações. A concorrência com produtos estrangeiros – decorrente da abertura comercial – e o câmbio favorável estimularam o setor industrial a aprofundar o processo de reestruturação defensiva, em curso desde o início da década (racionalização, terceirização e especialização), e intensificou a fragilização de ramos da cadeia produtiva, principalmente através da importação de insumos e componentes, causando impactos negativos para setores como o de componentes eletrônicos e de máquinas e equipamentos.

Esse cenário também não permitiu a expansão dos investimentos em ampliação de capacidade produtiva. O investimento realizado teve um caráter defensivo, pois seu objetivo era reduzir os custos de produção para fazer frente à concorrência e não ampliar sua produção. O objetivo estava voltado para proteger o mercado que o setor já detinha e não para conquistar novos.

Todas essas transformações repercutiram na ocupação industrial, pois levaram ao fechamento de empresas e à redução do pessoal ocupado na produção, devido ao menor poder de encadeamento intra-industrial. Isso fica evidente nos índices de emprego dos diversos segmentos industriais. Em praticamente todos eles a diminuição do número de pessoas ocupadas na produção prosseguiu até o final da década, a exceção foi o segmento de perfumaria, sabões e velas, no qual em 1995 e 1996 houve uma retomada em relação a 1989, porém, após 1996 houve redução contínua também. A indústria de transformação em

1995 tinha um índice de ocupação na produção 25,7% menor que o de 1989 e em 1999 esse índice estava 47,7% abaixo do verificado em 1989.

Analisando cada um dos principais ramos industriais podemos perceber que no complexo metal-mecânico – metalúrgica, mecânica, material elétrico e de comunicações e material de transporte – as razões para a redução dos níveis de pessoal ocupado na produção foram, entre outras, a substituição de produção local por importações, a focalização de atividades com eliminação de linhas de produção e terceirização. Isso fica mais esclarecido quando se leva em conta que é nesse complexo que se encontram as cadeias de material de equipamentos eletrônicos e de máquinas e equipamentos, cadeias que mais sofreram com a grande quantidade de importações. Durante a segunda metade da década de 1990, a maior parte das cadeias desse complexo exibiu as maiores taxas de contração da produção de toda a indústria. Por exemplo, o segmento de material e aparelhos eletrônicos apresentou uma queda de 16% ao ano entre 1996 e 1999, essa queda foi de 5% ao ano no segmento de aparelhos elétricos, no mesmo período. O microcomplexo de máquinas e equipamentos mostrou uma situação de praticamente estagnação nesse mesmo período (Haguenauer, et al 2002).

No macrocomplexo químico, a cadeia de produtos finais substituiu insumos nacionais por importados (princípios ativos, entre outros), assim, essa produção foi descontinuada, o que contribuiu para a queda do nível de emprego. Mas, como será discutido abaixo, a química aumentou sua participação relativa na ocupação industrial entre 1990 e 1999, o que pode ser relacionado com o aumento da química no peso da estrutura industrial (VTI) durante a década de 1990.

No complexo têxtil – têxtil, vestuário e calçados – a trajetória de retração e queda da atividade esteve presente durante toda a década de 1990, em grande parte devido à concorrência com produtos importados, o que levou a uma forte reestruturação com a importação de máquinas e equipamentos mais sofisticados eliminando uma enorme quantidade de postos de trabalhos de forma permanente. Sendo assim, os seus níveis de ocupação eram, ao final da década, cerca de 65% menores que os níveis alcançados em 1989.

Na indústria de alimentos, a evolução do nível de pessoal ocupado na produção esteve em queda, porém não tão acentuada quanto nos segmentos mencionados acima. Isso se deveu, entre outros fatores, ao impacto menor das importações, além do que, o setor de alimentos foi um dos poucos nos quais houve aumento dos investimentos orientados para a expansão de capacidade na segunda metade dos anos 90 (Bielschowsky, 2002), o que pode estar relacionado com a presença de grandes multinacionais e suas estratégias para aumentar seu mercado regional. Como será visto abaixo, a indústria de alimentos ampliou sua participação relativa na ocupação industrial, sendo o setor que mais empregava relativamente ao total da indústria em 1999.

Os segmentos de produtos farmacêuticos e veterinários e de perfumaria, sabões e velas foram aqueles que apresentaram melhor desempenho, pois seus níveis de emprego em 1999 estavam apenas 10% abaixo daqueles de 1989. Uma das razões para isso é que no setor farmacêutico já havia a presença de um oligopólio estável (Carneiro, 2002); além do que os ramos de farmacêutica e perfumaria tiveram um aumento de produção de 5% ao ano entre 1996 e 1999 (Haguenauer, et al, 2002).

A tabela 3.5 mostra a distribuição do pessoal ocupado por subsetores da indústria. Verifica-se que os cinco maiores empregadores da indústria de transformação, em 1990, eram: mecânica (15,0%), metalúrgica (12,2%), material de transportes (11,5%), produtos alimentares (10,6%) e têxtil (10,1%). Em conjunto, respondiam por 59,3% das ocupações na indústria de transformação.

Essa composição altera-se ao longo da década. A indústria mecânica teve forte redução na sua participação relativa, de 15,0% em 1990 para 5,6% em 1999. A indústria têxtil também reduziu sua participação no total das ocupações, de 10,1% em 1990 para 4,9% em 1999. E o segmento de vestuário, calçados e artefatos de tecido com queda de 9,3% para 6,4% na sua participação relativa entre 1990 e 1999.

Já entre os segmentos em que houve aumento da participação relativa no pessoal ocupado da indústria, entre os mais significativos estavam os segmentos de material de transporte, de 11,5% em 1990 para 14,3% em 1999, a metalúrgica, de 12,2% para 13,4% entre 1990 e 1999, a indústria química, que aumentou sua participação relativa de 5,1% em

1990 para 8,3% em 1999, e principalmente a indústria de produtos alimentares que ampliou sua participação de 10,6% para 18,4% entre 1990 e 1999.

**Tabela 3.5**  
**Distribuição do pessoal ocupado por subsetores da indústria (%)**  
**Anos selecionados**

Classes e gêneros de indústria	1990	1994	1999
<b>Geral</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Indústria extrativa mineral</b>	<b>2,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>
<b>Indústrias de transformação</b>	<b>97,5</b>	<b>96,5</b>	<b>96,5</b>
Produtos de minerais não-metálicos	4,5	3,6	4,1
Metalúrgica	12,2	13,0	13,4
Mecânica	15,0	6,9	5,6
Material elétrico e de comunicações	7,2	6,9	6,9
Material de transporte	11,5	15,1	14,3
Madeira	1,3	1,1	1,1
Mobiliário	0,5	0,2	0,3
Papel e papelão	2,2	3,2	3,6
Borracha	1,4	1,6	1,3
Couros, peles e produtos similares	0,7	0,3	0,3
Química	5,1	7,5	8,3
Farmacêutica	0,5	0,9	1,2
Perfumaria, sabões e velas	0,7	1,1	1,5
Produtos de matérias plásticas	1,6	0,9	0,9
Têxtil	10,1	7,0	4,9
Vestuário, calçados e artefatos de tecido	9,3	8,9	6,4
Produtos alimentares	10,6	14,8	18,4
Bebidas	1,5	2,0	2,2
Fumo	0,6	1,1	1,2
Editorial e gráfica	1,4	2,2	2,5
Diversas	2,2	1,9	1,7

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, *apud* Siqueira (2000), p.68.

Sendo assim, os cinco maiores empregadores da indústria de transformação respondiam por 61,3% do pessoal ocupado em 1999 e eram os seguintes segmentos: produtos alimentares (18,4%), material de transporte (14,3%), metalúrgica (13,4%), química (8,3%) e material elétrico e de comunicações (6,9%).

De forma a explicar essa mudança na composição entre os maiores empregadores da indústria de transformação foi construída a tabela 3.6, onde é mostrada a variação (%) do pessoal ocupado na produção entre 1990 e 1999. Como já foi dito, houve redução do nível de emprego em todos os segmentos, porém a intensidade foi diferente.

Assim, os dois segmentos que estavam entre os cinco maiores empregadores em 1990 e não estavam em 1999 – mecânica e têxtil – foram os que apresentaram as quedas mais acentuadas no nível de ocupação na produção. A indústria têxtil teve uma retração de 63,3% no emprego e a mecânica, uma queda de 52,6% no emprego entre 1990 e 1999 (Tabela 3.6).

**Tabela 3.6**  
**Variação (%) do pessoal ocupado na produção da indústria**  
**Subsetores selecionados – 1990-1999**

<b>Subsetores</b>	<b>1990-1999</b>
Metalúrgica	-42,1
Mecânica	-52,6
Material Elétrico e de Comunicações	-50,2
Material de transporte	-39,7
Química	-40,2
Têxtil	-63,3
Prod. Alimentares	-27,5

Fonte: Tabela 3.4; elaboração própria.

Os dois segmentos que não estavam entre os cinco maiores empregadores em 1990 e estavam em 1999 – química e material elétrico e de comunicações – apresentaram reduções no emprego menores do que os dois segmentos acima (mecânica e têxtil) e por isso passaram a ter uma participação relativa maior na ocupação industrial entre 1990 e 1999.

A indústria de alimentos teve um aumento na sua participação relativa na ocupação da indústria de cerca de 73%, ocupando o posto de maior empregadora na indústria ao final da década de 1990. De fato, o que contribuiu para tal postura foi a redução do nível de emprego em 27,5% nesse segmento entre 1990 e 1999, a menor entre os maiores empregadores.

Os segmentos de material de transportes e metalúrgica, por sua vez, aumentaram sua participação relativa na ocupação industrial. O segmento de material de transporte passou a metalúrgica na participação relativa, visto que o seu nível de emprego diminuiu em 39,7% entre 1990 e 1999 e a metalúrgica, em 42,1% no mesmo período.

Por fim, cabe destacar que o complexo metal-mecânico (metalúrgica, mecânica, material elétrico e de comunicações e material de transporte) respondia por 45,9% do emprego industrial em 1990 e em 1999, por 40,2%. Apesar da redução, continuou sendo o complexo com maior participação relativa na ocupação industrial durante a década de 1990.

### Produtividade industrial nos anos 90

A análise da produtividade industrial para os anos de 1990, como ressalta Baltar (2003), deve levar em consideração dois aspectos: primeiro, o aumento do produto industrial foi muito pequeno e segundo, houve uma forte queda do emprego no setor ao longo desse período.

Ainda com relação ao emprego no setor industrial, é preciso chamar atenção para a redução do emprego formal, devido principalmente à desestruturação de partes da cadeia de produção, com aumento da importação de bens de capital, materiais e componentes, adoção de novos programas de organização do trabalho e de gestão da produção, com forte intensificação do trabalho, subcontratação e terceirização de mão-de-obra e descumprimento dos direitos trabalhistas.

O estudo de Manzano (2000) aponta nessa direção, e a partir da constatação de uma superestimação da produtividade do setor industrial calculada a partir da Pesquisa Industrial Mensal (PIM) – produção física por pessoal ocupado – devido à incapacidade desse indicador em captar o processo de acentuada informalização do mercado de trabalho nos anos 1990, construiu a série de produtividade industrial baseada nos dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN).

Visto que as indústrias que apresentaram melhores resultados em termos de crescimento da produtividade foram as que estiveram menos expostas à concorrência de produtos importados (por diversos motivos) - entre estas, o autor destaca a indústria

automobilística, a construção civil e os serviços industriais de utilidade pública - esses três segmentos foram excluídos do cálculo da produtividade no item “Indústrias Seleccionadas”.

Dessa forma, o indicador “Indústrias Seleccionadas” permite analisar o impacto da abertura comercial sobre o desempenho da indústria nacional. Excluindo os segmentos protegidos, a taxa média de produtividade do setor industrial entre 1991 e 1998 reduziu-se de 4,1% para 2,2% (Tabela 3.7). Portanto, os segmentos que sofreram maior exposição apresentaram menor crescimento da produtividade.

**Tabela 3.7**

**Taxa de produtividade (%) do Setor Industrial e das “Indústrias Seleccionadas”  
(valor adicionado por trabalhador) – 1991 a 1998**

Classes	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Média Anual
Setor Industrial Total	2,0	12,5	13,3	1,0	-3,5	0,1	5,5	0,6	4,1
Indústrias Seleccionadas	1,2	11,4	16,8	-4,8	-7,5	-3,7	6,0	0,7	2,2

Fonte: IBGE, Contas Nacionais, *apud* Manzano (2000), p.72.

O desempenho positivo da produtividade industrial no período 1990-1993 foi obtido pelo processo de reestruturação produtiva defensiva, em meio à recessão de 1991/1992, o que resultou numa diminuição do emprego industrial. Ou seja, a redução da produção foi menor, em termos relativos, do que a diminuição do nível de emprego (muito mais acentuada), fazendo com que o indicador de produtividade tivesse uma elevação.

É possível também visualizar que, a partir de 1993, houve uma substancial queda na produtividade do setor industrial. Entre 1994 e 1998 a produtividade da indústria total apresentou uma média de 0,62%. Para as indústrias selecionadas, a taxa média de produtividade foi de -1,25% no mesmo período (Manzano, 2000).

Assim, é possível concluir que o processo de reestruturação industrial estimulado pela abertura comercial e apreciação do câmbio, ao lado do baixo desempenho da produção industrial, mostrou impactos negativos sobre o emprego industrial, pois intensificou a redução de empregos formais no setor.

Isso é o que fica evidenciado na evolução da produtividade para as indústrias expostas à concorrência externa, como apontado acima. Ou seja, levando em consideração,

de alguma forma, o número de trabalhadores informais (trabalhadores sem carteira de trabalho – parcela que cresceu na indústria ao longo da década de 1990) os dados de produtividade tornam-se mais realistas. Ao mesmo tempo, entre 1994 e 1998 percebe-se que, ao contrário do discurso em favor da abertura comercial, a condição da economia não permitiu um crescimento da produtividade para a indústria como um todo, embora tenha havido crescimento significativo em casos específicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi mostrado, as razões estruturais que afetaram o desempenho da indústria e, conseqüentemente, o emprego industrial foram a persistência de baixas taxas de crescimento da economia brasileira desde os anos 80 e a condução do novo modelo econômico (neoliberal) desde 1990 – de modo particular o processo de abertura comercial e a reestruturação industrial dele decorrente.

Com relação ao primeiro ponto, o PIB *per capita* permaneceu praticamente estagnado entre 1981 e 1999, e o nível da taxa de investimento sofreu forte queda na década de 1980 e não mostrou uma recuperação efetiva ao longo da década de 1990.

Do ponto de vista do segundo aspecto, o novo modelo econômico teve como principais elementos a revisão do papel do Estado na economia, por exemplo, através da privatização de grande parte do setor produtivo estatal, e a liberalização comercial e financeira, que levou a economia a uma reinserção externa que prejudicou a atividade econômica. Isso porque elevou-se o endividamento externo e interno, ao lado da maior dependência de ingressos financeiros, e ainda ocasionou uma elevação brutal das importações e dos déficits na balança comercial, além do que possibilitou a desnacionalização de muitas empresas.

Houve um rompimento com a política industrial prevalecente no Brasil até os anos 80, onde era grande a proteção e a participação estatal no sistema produtivo. A política industrial brasileira nos anos 90 esteve baseada em dois pilares: concorrência e privatização. As estratégias desse programa eram a redução das barreiras comerciais e a eliminação dos incentivos, aumentando o grau de exposição da indústria à concorrência externa e a reestruturação competitiva da indústria, incluindo maior especialização da produção.

A abertura de mercado foi implantada de uma forma acelerada e não foi acompanhada de um movimento de observação dos setores que requeriam cuidados especiais. A seleção de setores à pressão concorrencial decorrente da abertura não foi estratégica, e sim determinada pela fragilidade e/ou contestabilidade das importações (Farina & Azevedo, 2001). As conseqüências negativas dessa mudança foram mais

acentuadas no que se refere à tecnologia, pois a incorporação de tecnologia em componentes e bens de capital importados ou ainda a aquisição de empresas locais por multinacionais estrangeiras com estratégias de produção globalizada (vínculo com fornecedores externos) prejudicou os setores intermediários de componentes eletrônicos e de máquinas e equipamentos, causando a fragilização dessas cadeias produtivas.

Esse ambiente, ao lado de uma situação cambial desfavorável e da ausência de uma política industrial ativa teve como resultado um processo de reestruturação industrial. Esse processo tornou a base econômica mais heterogênea, pois houve uma modernização seletiva e contida nas grandes empresas internacionalizadas – na ponta da cadeia produtiva – e o retraimento, fechamento e desnacionalização de outras ao longo da cadeia produtiva, geralmente micro, pequenas e médias empresas (Pochmann, 2000). Também a produção doméstica sofreu uma mudança em sua composição, visto que houve uma substituição de produtos intermediários e de bens de capital produzidos internamente por importados. Essas transformações permitiram que houvesse um aumento da produção não acompanhado da expansão do emprego formal.

O processo de reestruturação industrial também apresentou transformações em relação ao trabalho, e que foram na mesma direção de contribuir para a redução dos níveis de emprego. Foram elas, a implantação de novos programas de gestão da produção, de reorganização do trabalho e de inovação tecnológica; e medidas direcionadas à redução de empregos através da adoção de programas de reengenharia, terceirização e subcontratação de mão-de-obra, entre outras.

Os maiores impactos da liberalização comercial concentraram-se principalmente nas etapas intermediárias dos complexos químico e metal-mecânico, além da indústria têxtil, prejudicando as articulações intra-industriais. Como consequência da reestruturação industrial os níveis de emprego declinaram em todos os segmentos da indústria de transformação, em média situaram-se, em 1999, cerca de 40 a 50% abaixo dos níveis alcançados no início dos anos 90.

Essa trajetória negativa do emprego industrial afetou o desempenho do mercado de trabalho, pois as ocupações que mais cresceram, ao lado do desemprego, foram aquelas sem carteira de trabalho e por conta própria. Ou seja, ocorreu um processo de precarização e de

desestruturação do mercado de trabalho. Tal aspecto contribuiu para a mudança na estrutura ocupacional na década de 1990, onde a ocupação industrial reduziu-se em termos absolutos e também perdeu participação relativa no total das ocupações nacionais.

Portanto, do ponto de vista do emprego industrial, o modelo econômico foi perverso, ao reduzir o emprego na produção industrial a níveis inferiores ao início da década de 1990. Ao mesmo tempo, os ganhos de produtividade foram baixos enquanto o custo social foi enorme, com desemprego de massa, redução da renda do trabalhador e manutenção ou ampliação das desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira.

## **BIBLIOGRAFIA**

BALTAR, P. E. A., “Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990”, in: Proni, W. M. & Henrique, W. (orgs), “*Trabalho, Mercado e Sociedade*”. São Paulo, Ed. Unesp, 2003.

BALTAR, P.E.A.; DEDECCA, C.S. e HENRIQUE, W. “Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil” in: Barbosa Oliveira, C.A e Mattoso, J.E.L. (orgs.) *Crise e trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Scritta, 1996.

BELLUZZO, L.G. & ALMEIDA, J.G., *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Plano Real* – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. (coord.), *Investimento e reformas no Brasil: Indústria e Infra-estrutura nos anos 1990*. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

CAPPA, J. G., *Passado e presente do sistema de relações de trabalho no Brasil* – São Paulo: Ltr, 2000.

CARNEIRO, R., *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX* – São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp, 2002.

COUTINHO et al. “Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização”, in: Posthuma, Anne C. (org.), *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade* – Brasília: OIT e MTE, São Paulo, 1999.

DAINEZ, V. I., *Inserção internacional e mercado de trabalho – o Brasil nos anos 90*, tese de doutorado, Campinas, UNICAMP-IE, 2003.

DEDECCA, C.S. & BRANDÃO, S.M.C. “Crise, transformações estruturais e mercado de trabalho”, in: Appy, B. et alii, *Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor*, 1993.

DIEESE, *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2001.

FARINA, E.M.M.Q. & AZEVEDO, P.F. “Política industrial e defesa da concorrência: considerações sobre a experiência brasileira nos anos 90”, in: *Economia*, Niterói (RJ), v.2, n.2, p.513-547, jul/dez, 2001.

HAGUENAUER, L. et al. “Evolução das cadeias produtivas brasileiras na década de 1990”, in: *Economia. Anpec*. Niterói, v.3 n.2, p.357-397, jul/dez, 2002.

LAPLANE, M et al. (org) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil* – São Paulo: Editora UNESP, Campinas, IE - Unicamp, 2003.

LAPLANE, M. et al. “Internacionalização e vulnerabilidade externa” in: Lacerda, A. C. (org) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000.

LAPLANE & SARTI, “Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90” in: *Economia e Sociedade*, Campinas, (8): 143-81, junho/1997.

MANZANO, M.P.F. *Liberção econômica e produtividade no Brasil nos anos 90: impactos sobre o emprego*, dissertação de mestrado, Campinas, UNICAMP – IE, 2000.

MATTOSO, J.E.L. & BALTAR, P.E.A . “Transformações estruturais e emprego nos anos 90”, in: *Cadernos do Cesit*, n.21, IE-UNICAMP, out/1996.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

POCHMANN, M. “O fenômeno do desemprego no Brasil: diagnósticos e perspectivas”, in: Bedin, G.A. (org.) *Reestruturação produtiva, desemprego no Brasil e ética nas relações econômicas*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

POCHMANN, M. *e - trabalho*. São Paulo: Publisher Brasil, 2002.

POCHMANN, M. & BORGES, A. “Era FHC”: *A regressão do trabalho*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

SIQUEIRA, T.V. “A indústria brasileira nos últimos anos do século 20: 1985/2000”, in: *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.7, n.14, p. 55-106, dez/2000.

TAVARES, M. C. “A economia política do Real” in: Mercadante, A. (org.), *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*, Campinas, IE- Unicamp, 1997.

VELLOSO, J.P.R. (coord.), *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?* XIII Fórum Nacional, Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.