




# Economia

## O debate interdito

**POLÍTICA INDUSTRIAL** Principal resposta do mundo à crise, a dinamização da indústria não é um tema importante no Brasil

POR CARLOS DRUMMOND

**C**om discussão interdita no Brasil, políticas industriais foram implementadas em ao menos sete países, entre avançados e subdesenvolvidos, do Ocidente ao Oriente, desde 2011, segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre Ciência, Tecnologia e Inovação, de 2016. Vez ou outra, o poder público adota ações isoladas típicas de política industrial, mas nada se encontrará, no País, comparável aos planos complexos de longo prazo, articulados e postos em prática por governos e empresários nos Estados Unidos, Reino Unido, Itália, França, Holanda, China e Índia nos últimos anos. Percebe-se o abismo na leitura do quadro à página 34.

Novas estratégias para a indústria são a reação mais importante da recuperação após a crise de 2008, gerada por políticas que entregaram ao mercado e ao sistema financeiro a condução da economia e se encarregaram de desqualificar a manufatura, apesar de não existir nação avançada sem indústria desenvolvida.

No País, o silêncio sobre o tema é a regra no governo, na academia e entre os empresários. Um dos poucos a estimular o debate é o Instituto de Estudos para o

Desenvolvimento Industrial, o Iedi, que publicou nas últimas semanas partes do estudo da OCDE referido acima e do livro do Nobel de Economia Joseph Stiglitz e Akbar Noman, *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*, de 2016. “Amplamente entendida, a política industrial refere-se a medidas de políticas públicas que visam influenciar a alocação e a acumulação de recursos e a escolha de tecnologias”, sintetizam os autores.

**Por aqui, o clima** é adverso à discussão do tema, segundo Rafael Cagnin, economista do Iedi. Há uma confusão, diz, entre concepção de política industrial, seus instrumentos e a implementação. A partir de um diagnóstico de insucesso recente de medidas adotadas, combatem-se sua aplicação e até sua existência. “É por isso que o Iedi tenta resgatar a conceitualização e a importância conferida àquela política no

**País avançado sem manufatura desenvolvida só existe na ficção**



processo de desenvolvimento. O terreno é árido, mas tentamos fertilizá-lo para criar uma sensibilidade em relação ao assunto.”

Cagnin sublinha alguns requisitos de uma política industrial. Não pode ser intermitente, pois o desenvolvimento de determinada estrutura econômica não acontece em três ou quatro anos. Tem, portanto, duração superior à do ciclo eleitoral. Exige um compromisso entre setores produtivos e a classe política capaz de produzir um pacto que reconheça sua importância. Por mais que haja variação e

EMBRAER





TAMBÉM  
NESTA  
SEÇÃO



pág. 36

Delfim Netto.

O problema é o câmbio



A história de sucesso  
da Embraer não  
começa quando foi  
privatizada

ponderação de instrumentos de um governo para outro, não se deve perder a ideia de continuidade a longo prazo.

**Os seus resultados** efetivos não devem ser mensurados a no curto prazo. “A história de sucesso da Embraer não começa quando foi privatizada nem a da Petrobras quando se tornou empresa de capital aberto”, salienta Cagnin. Sua construção demorou décadas, representam setores apoiados por uma política industrial do passado que teve

sucesso. Ambas estão entre os principais *players* do mundo nos respectivos setores. “Ultimamente, no entanto, há uma ponderação desigual. Os casos de insucesso ganham visibilidade, os exemplos de sucesso são escondidos e ninguém fala a respeito. No âmbito internacional, as conclusões são menos taxativas que no Brasil. Aqui, predomina a visão de que ‘não, política industrial nunca serve, melhor abrir a economia, melhor privatizar’. Mas não há um único caso de país que alcançou o desenvolvimento sem ter indústria forte.”

Segundo o economista Luiz Gonzaga Belluzzo, sócio da Editora Confiança e colunista da revista *CartaCapital*, para fazer política industrial é preciso levar em conta também que “o Brasil sofreu uma desindustrialização prematura das mais violentas. A cadeia eletrônica, por exemplo, praticamente desapareceu. O País tinha uma estrutura industrial completa e tecnologicamente atualizada nos anos 1970. Não acompanhamos a evolução. Nos anos 1980, a superproteção do mercado interno imposta pela crise da dívida externa



# Economia

provocou uma regressão industrial e econômica, com efeito caótico. A relação entre importações e PIB caiu para incríveis 3%. A indústria, diz, acumulou insuficiências nas áreas de infraestrutura de telecomunicações móveis, PCs, computadores portáteis, TVs de plasma e de LCD, câmeras digitais, componentes eletrônicos, robótica, novos materiais e nanotecnologia.

**A resposta um tanto** afoita do governo nos anos 1990, sublinha Belluzzo, foi abrir e expor a economia à competição externa, desprezando-se o fato de que a relação Estado-economia privada desenvolvida no Brasil, apesar dos problemas apresentados, fora copiada pela China. Aos empresários prejudicados pela abertura, o presidente do Banco Central do governo FHC, Gustavo Franco, sugeria mudar de país. “O debate aqui é fajuto. No exterior, ocorre o oposto, e os temas da desindustrialização prematura e das políticas industriais são objeto de discussão intensa em alto nível”, compara o economista.

“Os países em desenvolvimento estão se transformando em economias de

serviços sem ter passado por uma experiência adequada de industrialização. Eu chamo isso de ‘desindustrialização prematura’”, define o economista Dani Rodrik, da Universidade Harvard, no artigo “Premature deindustrialization”.

Existem dois sentidos nos quais o colapso da manufatura, em economias de baixa e média renda, pode ser visto como prematuro, diz o professor. O primeiro é que estão sofrendo desindustrialização muito mais cedo que os padrões históricos e em níveis consideravelmente mais baixos da renda, comparados àqueles dos industrializados adiantados. O segundo sentido em que o processo é prematuro, prossegue Rodrik, é que a desindustrialização precoce pode ter efeitos prejudiciais no crescimento econômico.

## O Brasil sofreu uma desindustrialização prematura das mais violentas



## A INDÚSTRIA MOBILIZA O MUNDO

**N**o relatório sobre Ciência, Tecnologia e Inovação de 2016, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico dedica um capítulo às novas políticas industriais adotadas em anos posteriores à crise de 2008. A seguir, um resumo das principais iniciativas

**REINO UNIDO** Em 2012, o governo e a indústria desenvolveram estratégias em 11 setores e investiram na criação do Instituto de Tecnologia Aeroespacial, do Centro de Propulsão Automotiva Avançada e

do Centro para Inovação Agrícola. O governo destinou 600 milhões de libras para o financiamento de pesquisa e desenvolvimento em oito tecnologias emergentes e criou diversos centros para a elaboração final, por empresários e engenheiros, de pesquisa e desenvolvimento para transformar ideias em novos produtos e serviços.

**HOLANDA** O governo apresentou em 2010 uma iniciativa de política industrial e inovação desenvolvida por empresários e institutos de pesquisa com foco nos setores-chave de

água, alimentos, horticultura, sistemas e materiais de alta tecnologia, entre outros. O *funding* é superior a 1,3 bilhão de dólares dotados a universidades e institutos privados.

**FRANÇA** O governo lançou, em 2013, o programa Nova França Industrial, composto de 34 planos para apoiar a modernização de todas as empresas na utilização de tecnologias digitais. Em 2015, os planos do NFI foram agrupados em dez soluções com enfoque em mercados com alto potencial de crescimento,

como novos recursos biomateriais e recicláveis, sustentabilidade das cidades, mobilidade ecológica e objetos e alimentos inteligentes.

**ITÁLIA** O programa Fábrica Inteligente, criado em 2012, visa desenvolver e executar uma estratégia baseada em pesquisa e desenvolvimento para: 1. Dirigir a transformação da indústria rumo a novos produtos, serviços, processos e tecnologias. 2. Criar uma comunidade industrial competitiva na concepção, aplicação e exploração dos resultados das pesquisas. 3. Conectar

ALEXANDRE REZENDE/FOLHAPRESS



A cadeia de eletroeletrônicos quase desapareceu com a regressão industrial

as políticas regionais e nacionais com as políticas e iniciativas internacionais. O plano inclui a atração de investimento estrangeiro direto para fortalecer micros e pequenas empresas e combinar atividades tradicionais com setores de alta tecnologia.

 **ESTADOS UNIDOS** O orçamento de 2016 prevê 2,4 bilhões de dólares para financiar atividades do governo e de universidades em pesquisa e desenvolvimento na indústria de transformação avançada. O foco são tecnologias emergentes, processos de

produção inovadores, materiais industriais avançados e robótica. Os esforços incluem a promoção do empreendedorismo e a transição entre as descobertas e a comercialização.

 **CHINA** Em 2015, o governo lançou o plano Fabricado na China 2025, para reforçar o poder industrial nacional com maior uso de tecnologias digitais na indústria, fortalecimento da inovação e qualidade dos produtos, entre outros objetivos. Os setores prioritários incluem comunicação, robótica, aeroespacial, veículos

com eficiência energética e medicina biológica.

 **ÍNDIA** Em 2011 o governo adotou, pela primeira vez no país, uma política nacional para a indústria de transformação que visa elevar para 25% a participação da indústria no PIB em 2022. Em 2014, lançou a campanha Produzir na Índia, que busca facilitar as políticas, simplificar os regulamentos e melhorar a previsibilidade, de modo a atrair investidores estrangeiros para transformar o país em centro industrial mundial.

Fonte: OCDE/ledi

“No atual estágio, um dos aspectos mais difíceis da discussão no Brasil é a relação entre o público e o privado”, aponta Cagnin. Desvirtuamentos de instrumentos e recursos para enriquecimento privado em vez de aumento da produtividade, ocorridos no País e no resto do mundo, fazem parte da problemática da área. “A criação de relações entre o setor público e o privado, que sejam virtuosas e não caiam na armadilha da cooptação do primeiro pelo segundo nem na disseminação de casos de corrupção, são um elemento-chave para o êxito de políticas industriais”, destaca o economista.

**“A questão é que a Lava Jato põe a nu uma relação problemática entre o público e o privado, e isso gerou um estreitamento da relação entre os dois setores. É um exemplo, específico do segmento da construção pesada, que mostra o porquê da preocupação, na literatura internacional e entre os formuladores de políticas públicas, quanto à calibragem da relação entre aquelas duas esferas, que deve ser de proximidade – caso contrário, não há política industrial –, mas não pode ser viciosa.”**

Naquilo que depende da Lava Jato, o caminho para uma reconciliação mínima das esferas pública e privada no País mostra-se intransitável. “A corrupção tem de ser combatida por todos. Se a Lava Jato se prestasse somente para isso, teríamos de aplaudir de pé. Infelizmente, é mais uma manobra para destruir as empresas nacionais, a começar pela Petrobras, a maior delas”, acusa José Maria Rangel, presidente da Federação Única dos Petroleiros.

Raymundo Oliveira, ex-presidente do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, defende a punição dura a corruptos aliada ao respeito ao patrimônio e à tecnologia das empresas nacionais. “Comprovadas as irregularidades, prendam os envolvidos, multem as firmas, mas não as destruam. Até porque não podemos ter a ingenuidade de achar que as estrangeiras são as honestas.” ●

