

Moreira Filho: O boi de piranha na política industrial

No dia último dia 25 de maio, o vice-presidente Geraldo Alckmin anunciou um conjunto de medidas econômicas voltadas aos setores industriais, dentre elas a concessão de desonerações tributárias voltadas a carros de passeio com preços de até R\$ 120 mil.

As condições específicas das ações divulgadas ainda não haviam sido disponibilizadas, sequer definidas, mas já se irradiava uma torrente de críticas na imprensa: setor industrial não é bom gerador de empregos; política industrial deveria ter como objetivo integração às cadeias globais de valor; medidas deveriam ser vinculadas a metas de exportação; estratégia de proteção à indústria nascente deveria ser abandonada.

A publicação da Medida Provisória nº 1.175, em 5 de junho de 2023, contendo as regras específicas relativas ao incentivo à venda de veículos automotores, não trouxe grandes mudanças na repercussão das medidas entre os analistas: reiterou-se a avaliação de que se tratava da repetição de um desenvolvimentismo do passado; de uma política industrial que não era digna de ser levada a sério.

Tais repercussões dizem menos sobre a qualidade das medidas propostas pelo governo do que sobre o estado do debate sobre política industrial no Brasil.

Que as políticas industriais são instrumento colocado à disposição do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico é fato consumado, demonstrado tanto pelas circunstâncias históricas quanto pela realidade atual.

Se o tema outrora evocava apenas as experiências dos países asiáticos de industrialização tardia, como Japão, Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e mais recentemente a China; hoje, não mais. A política industrial, como afirma Stiglitz "voltou à moda", em todo o mundo, à revelia de preferências ideológicas e tradições de economia política [\[1\]](#).

Após o liberalismo dos anos 1980 reverter a grande tendência interventiva do pós-guerra, as sucessivas crises econômicas das décadas de 1990, 2000, 2010 e agora 2020, voltaram a reforçar o papel do Estado na otimização do funcionamento dos mercados, bem como a incapacidade destes em consumir, de forma espontânea, a transformação industrial e a alteração da estrutura produtiva da economia [\[2\]](#).

Os Estados Unidos anunciaram em 2022 o *Inflation Reduction Act* [\[3\]](#) e o *Chips and Science Act* [\[4\]](#), por meio dos quais foram disponibilizados, respectivamente, US\$ 433 bilhões para promoção da indústria de energia verde e US\$ 280 bilhões para a estruturação do segmento de semicondutores. A Europa também editou o seu próprio *European Chips Act*, sob o qual a Alemanha acaba de disponibilizar € 10 bilhões para uma planta da Intel em Magdeburg [\[5\]](#).

Divulga



Presidente Itamar Franco (1930-2011) deu o pontapé na ideia do carro popular subsidiado
Divulgação

No setor automotivo, o Canadá anunciou, em abril deste ano, sob o *Green Industrial Facilities and Manufacturing Program*, o equivalente a US\$ 13 bilhões apenas para o projeto de uma fábrica de baterias da Volkswagen em Ontario [\[6\]](#); a Índia, por sua vez, está executando o seu Automotive Mission Plan 2026 [\[7\]](#), tendo como meta se tornar a terceira indústria do segmento no mundo.

São apenas alguns exemplos.

Em verdade, todos os países que sucederam a industrialização originária da Grã-Bretanha no século 18, a começar da industrialização retardatária da Alemanha e dos EUA no século 19, e concluíram com sucesso a transição capitalista para o desenvolvimento, fizeram uso de política industrial [\[8\]](#).

Que se deve reverter o processo de extinção precoce da indústria brasileira é um ponto de partida que une boa parte das mentes pensantes em nosso país, tanto quanto a responsabilidade do Estado em formular políticas nesse sentido.

Mas o que é política industrial? Decantar, em meio ao caos do debate brasileiro, o que é política industrial, pode eventualmente ensejar que avancemos na discussão, permitindo que se considerem os instrumentos, as estratégias e os objetivos que devemos almejar para alçar nossa economia a patamares superiores de complexidade produtiva, renda e bem-estar.

Segundo Ozaki [\[9\]](#), em afirmação referendada por Johnson [\[10\]](#) e por Chang [\[11\]](#), a expressão "política industrial" (*sangyo seisaku*) foi cunhada inicialmente no Japão, país em que encontrou sua formulação originária como política pública institucionalizada. Seu sentido designava o escopo de atuação do Estado desenvolvimentista japonês através do *Ministry of International Trade and Industry (Miti)*, o órgão encarregado de formular e executar a estratégia industrial japonesa no pós-guerra: complexo de políticas relativas ao desenvolvimento de indústrias estratégicas e ao ajuste da estrutura econômica, em resposta ou em antecipação a mudanças internas e externas, formuladas e executadas em prol do interesse nacional [\[12\]](#).

Em meio a toda a controvérsia que cerca o tema e que opõe os economistas ortodoxos e os heterodoxos, conceitualmente é compartilhada na literatura a premissa fundamental de que a política industrial é por princípio seletiva [13]. Como política microeconômica por excelência, volta-se para determinadas empresas ou setores da economia, induzindo as suas decisões de alocação de recursos para direcionar os esforços do sistema econômico rumo às atividades e tecnologias que, transformando a estrutura produtiva da economia, levarão ao desenvolvimento. Fincada em tal premissa, advertem Stiglitz [14] e Rodrik [15], a expressão se aplica a qualquer política que afete a composição setorial da economia, não necessariamente a segmentos industriais, sendo este o caso, por exemplo, de políticas voltadas para a agricultura e para o setor de serviços.

A seletividade da política industrial se manifesta numa dimensão qualitativa e numa dimensão quantitativa. A dimensão qualitativa implica valorar os distintos potenciais dos setores ou atividades, identificando aqueles estratégicos para a economia. A dimensão quantitativa implica que a sua atuação sobre os segmentos estratégicos tem como objetivo conduzir a economia como um todo aos níveis superiores de produto e bem-estar típicos do desenvolvimento.

Coerente com o conceito e o escopo acima, a formulação de uma política industrial requer a definição de objetivos, instrumentos e a atribuição de responsabilidades institucionais.

Trata-se de arranjo jurídico-institucional complexo, instituído via conjunto de normas que, definindo responsabilidades, funções e competências de entes e agentes públicos e privados, induzindo determinados comportamentos e inibindo outros, compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado, atuando para conduzir o sistema econômico, através da consolidação de setores industriais estabelecidos e estruturas produtivas complexas, rumo aos objetivos de sofisticação produtiva, renda e bem-estar; que são de longo prazo.

Em um segmento altamente competitivo, dinâmico e intensivo em tecnologia como o automotivo, políticas industriais são programas complexos que levam décadas para produzir resultados, como demonstram as experiências chinesa e indiana.

A China declarou o setor automotivo um pilar estratégico da sua economia na década de 1980, tendo implementado desde então uma política industrial agressiva que se iniciou com a transferência de tecnologia das multinacionais estrangeiras e, após distintas fases, conseguiu consolidar uma indústria local dotada de capacidade tecnológica própria. Atualmente, o país se aproveita da janela de oportunidades oferecida pela transição do paradigma tecnológico do setor, para os veículos de propulsão elétrica, despontando como um dos líderes mundiais, tanto em produção quanto em tecnologia [16].

A Índia implementa uma estratégia industrial para o setor automotivo desde a década de 1970. Após estruturar capacidades produtivas locais via *joint ventures* com multinacionais, especialmente japonesas, o Estado indiano passou a induzir a consolidação de capacidades tecnológicas e submeter as empresas locais à competição estrangeira. A indústria automotiva indiana não apenas consolidou uma vocação no segmento de automóveis de baixo custo, como também passou a contar com grupos multinacionais domésticos, exportando projetos de investimento e adquirindo montadoras baseadas em países líderes do mercado internacional. Seus objetivos de longo prazo, contudo, ainda não foram atingidos, de modo que a missão de política industrial para o setor segue, conforme planejamento, em execução, guiada pelo segundo plano decenal do segmento (2016-2026) [17].

Autores como Arbix [18] e Schapiro [19] submeteram a análise as diversas políticas industriais formuladas no Brasil para o setor automotivo. Programas como o Novo Regime Automotivo, o Inovar-Auto e o Rota 2030 tiveram todas suas falhas, mas efetivamente tinham objetivos relacionados à transformação da estrutura produtiva do segmento automotivo brasileiro, a exemplo da nacionalização da produção de veículos, da estruturação de uma indústria exportadora, do adensamento da cadeia produtiva, da inserção da indústria nas cadeias globais de valor e da consolidação de capacidades tecnológicas em competências de eficiência energética.

Compatíveis com tais objetivos, foram programas de prazo médio ou longo. O Rota 2030, por exemplo, tem prazo de quinze anos e ainda está em execução.

Fincadas tais premissas, voltemo-nos à análise dos incentivos da Medida Provisória nº 1.175/2023, voltada aos novos "carros populares".

O incentivo para aquisição de veículos automotores é implementado via descontos a serem repassados aos consumidores, recuperáveis pelas montadoras via créditos tributários concedidos pelo governo federal. O volume total de recursos disponíveis para o programa é de R\$1,5 bilhão. O prazo de vigência dos descontos é de 120 dias. Pela dinâmica de adesão ao programa, contudo, e considerando o total de recursos disponíveis, a perspectiva é de que não dure nem um mês [20].

Pergunta-se: qual o potencial desse programa para transformar a estrutura da indústria automotiva brasileira? Nenhum. E tampouco ele se propõe a cumprir tal desiderato.

Trata-se de medida de curtíssimo prazo e pontual, qualitativa e quantitativamente.

Ao invés de se propor a alterar a estrutura produtiva do segmento, como uma política industrial há de fazer, volta-se a otimizar a utilização da estrutura produtiva existente, que apresenta níveis de ociosidade na casa de 40%. Como a própria exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.175/2023 registra, *"a edição da medida provisória visa aumentar a demanda por veículos novos, aquecendo o setor automotivo de forma ampla, incluindo montadoras, fabricantes de autopeças, e a rede de distribuição"* [21].

Como se vê, as críticas dos analistas erram o alvo, seja porque não se trata de política industrial o programa instituído pela Medida Provisória nº 1.175/2023, seja porque, como medida de estímulo ao consumo de curto prazo, o impacto sobre a demanda setorial mostra que está produzindo os resultados ambicionados.

O bombardeio desferido sobre a Medida Provisória nº 1.175/2023, a saturar o debate público com críticas àquilo que efetivamente não é política industrial, abre espaço, tal qual boi de piranha, para as intervenções substanciais que o governo federal pretende produzir por ocasião da elaboração e da implementação das ações correspondentes às sete missões integrantes do projeto da chamada neointustrialização brasileira [22].

E é de se esperar efetivamente que venham tais medidas, porque capacidades produtivas e tecnológicas em setores complexos da economia não caem do céu ou brotam em árvores, tampouco surgem de forma trivial a partir da mera poupança e do investimento. A consolidação de um segmento econômico competitivo em nível internacional, capaz de operar, de forma consistente, no limiar da fronteira tecnológica, requer absorção de conhecimento e aprendizado tecnológico a partir dos atores líderes mundiais e das economias mais avançadas.

Dado que compartilhar conhecimento implica compartilhar mercados, o estabelecimento de estágios de aprendizado técnico num ambiente de elevada competição não é algo que se dá espontaneamente, requerendo, nos países de industrialização tardia como o Brasil, a mobilização das capacidades institucionais do Estado na coordenação desse processo.

Que venha, portanto, a política industrial para que possamos discutir em bases racionais as suas estratégias, metas e instrumentos. E que, inspiradas em experiências internacionais, venha finalmente para ficar, como política de Estado, de modo que possa, a partir dos erros e acertos anteriores, alavancar continuamente o aprendizado institucional, e assim, em constante inovação e evolução, tendo os seus programas e instrumentos avaliados e aprimorados, aumente sua eficiência na condução da economia brasileira aos objetivos de desenvolvimento industrial e tecnológico, renda e bem-estar.

[1] STIGLITZ, Joseph E. *Industrial Policy, Learning and Development*. In: PAGE, John; TARP, Finn (Ed.). *The Practice of Industrial Policy: Government-Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 23-39.

[2] Cf. FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes de; KUPFER, David. Política industrial. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013. p. 314.

[3] YOUNG, Lee Hyo. The US Inflation Reduction Act (IRA) of 2022: *Issues and Implications*. *IFANS FOCUS*, v. 2022, n. 27, p. 1-4, 2022.

[4] MEIKSIN, Judy. *US "CHIPS and Science Act" gives semiconductor R&D and industry a multibillion-dollar boost. MRS Bulletin* 47, p. 890–892, 2022.

[5] BLOOMBERG. Intel receberá 10 bilhões de euros da Alemanha para nova fábrica no país. *Valor*, 19 de junho de 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/06/19/intel-recebera-10-bilhoes-de-euros-da-alemanha-para-nova-fabrica-no-pais.ghtml>. Acesso em 19 de junho de 2023.

[6] WHERRY, Aaron. *The debate over 'industrial policy' may be over — or it may be just getting started: Industrial policy isn't back in fashion because it never really fell out of fashion. CBC News*, 30 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.cbc.ca/news/politics/industrial-policy-volkswagen-trudeau-poilievre-analysis-1.6826250>. Acesso em 15 de junho de 2023.

[7] ÍNDIA. SIAM. *Automotive Mission Plan: 2016-2016 (A Curtain Raiser)*. Disponível em: <https://www.siam.in/uploads/filemanager/47AUTOMOTIVEMISSIONPLAN.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2023.

[8] STIGLITZ, Joseph E. *Industrial Policy, Learning and Development*. In: PAGE, John; TARP, Finn (Ed.). *The Practice of Industrial Policy: Government-Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 33.

[9] OZAKI, Robert S. Japanese Views on Industrial Organization. *Asian Surv.*, v. 10, nº 10, p. 879, 1970.

[10] JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982. p. 26.

[11] CHANG, Ha-Joon. Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation?. In: *Annual World Bank conference on development economics*. Washington, DC: World Bank Group, 2011. p. 85.

[12] OZAKI, Robert S. Japanese Views on Industrial Organization. *Asian Surv.*, v. 10, nº 10, p. 879, 1970.

[13] CHANG, Ha-Joon. *The political economy of industrial policy*. London: Macmillan, 1994; RODRIK, Dani. *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007. p. 100.

[14] STIGLITZ, Joseph E. Industrial Policy, Learning and Development. In: PAGE, John; TARP, Finn (Ed.). *The Practice of Industrial Policy: Government-Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 24.

[15] RODRIK, Dani. Industrial policy: don't ask why, ask how. *Middle East Dev. J.*, v. 1, n° 1, p. 1-29, 2009.

[16] TEECE, David J. China and the reshaping of the auto industry: A dynamic capabilities perspective. *Management and Organization Review*, v. 15, n. 1, p. 177-199, 2019.

[17] MIGLANI, Smita. The growth of the Indian automobile industry: Analysis of the roles of government policy and other enabling factors. In: LIU, Kung-Chung; RACHERLA, Uday S. (Ed.). *Innovation, Economic Development, and Intellectual Property in India and China: Comparing Six Economic Sectors*, p. 439-463, 2019; ÍNDIA. SIAM. Automotive Mission Plan: 2016-2016 (A Curtain Raiser). Disponível em: <https://www.siam.in/uploads/filemanager/47AUTOMOTIVEMISSIONPLAN.pdf> . Acesso em 15 de junho de 2023.

[18] ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, p. 109-129, 2002.

[19] SCHAPIRO, Mario G. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 37, p. 437-455, 2017.

[20] FERNANDES, Adriana *et al.* Quer trocar de carro? Mais de 60% dos recursos do governo para compra com desconto já acabaram. *Estadão*, 18 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/quer-trocar-de-carro-mais-de-60-dos-recursos-do-governo-para-compra-com-desconto-ja-acabaram/> Acesso em 19 de junho de 2023.

[11] BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Exposição de Motivos Interministerial nº 73, de 4 de junho de 2023. Brasília, DF, 2023.

[12] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Comitê executivo do CNDI define missões para construção da política industrial. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/comite-executivo-do-cndi-define-missoes-para-construcao-da-politica-industrial> . Acesso em 19 de junho de 2023.