



JOSÉ TAVARES DE ARAUJO JR.
Doutor em economia pela Universidade de Londres, é diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes)

Precisamos mesmo de uma política industrial?

Para promover sua indústria, o Brasil precisa de incentivos à inovação e defesa da concorrência. O país dispõe de ambos os mecanismos — só falta aplicá-los em sua plenitude

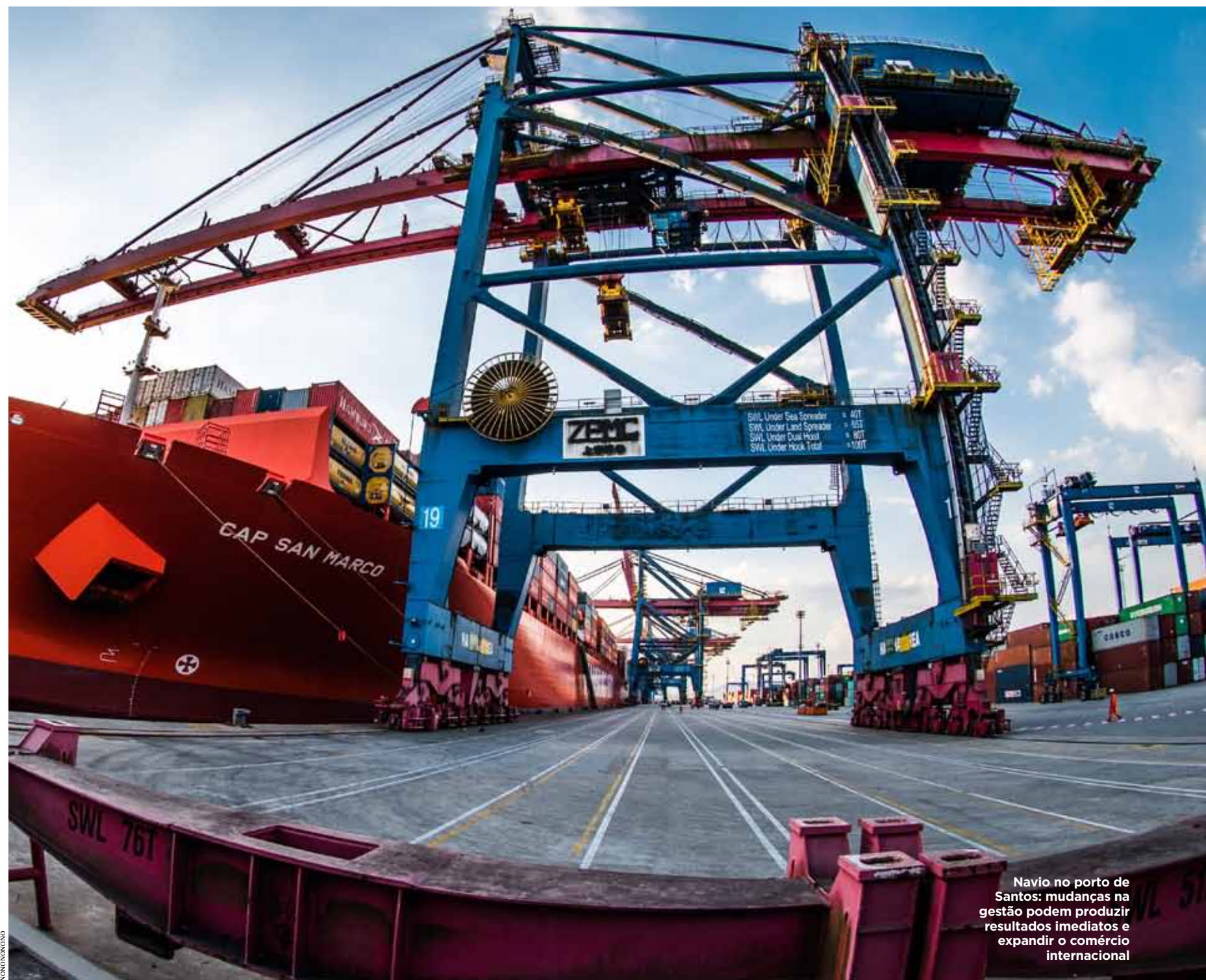
Os governos **Lula e Dilma foram proflícos na edição de pacotes** de política industrial. Em 2004, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, composta por 57 medidas distribuídas em 11 programas setoriais, e que foi amparada pela edição da Lei de Inovação Tecnológica e pela criação de dois novos órgãos: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Em maio de 2008, uma nova iniciativa foi anunciada, a Política de Desenvolvimento Produtivo, com quatro metas que deveriam ser cumpridas até 2010: 1) elevar a taxa de investimento para 21% do PIB; 2) ampliar a participação das exportações brasileiras para 1,25% do comércio mundial; 3) expandir os gastos privados em pesquisa e desenvolvimento; e 4) aumentar o número de pequenas e médias empresas exportadoras. Em 2011, foi a vez do Plano Brasil Maior, que ratificou e ampliou os objetivos anunciados nas duas iniciativas anteriores. Em 2012, surgiu um quarto plano, o Inovar-Auto, que atualizou o escopo dos benefícios tributários concedidos à indústria automobilística — mantendo uma tradição estabelecida no país desde a década de 1950.

Contudo, esses pacotes não conseguiram reverter a tendência do declínio da participação da indústria no PIB brasileiro observada nas duas últimas décadas. Além disso, não é possível notar qualquer impacto dessas iniciativas sobre os índices de competitividade interna-

cional dos distintos setores. De fato, a heterogeneidade dos indicadores nesse período parece estar mais associada às especificidades de cada ramo — como capacidade inovadora das empresas locais, poder de mercado, ritmo de expansão da demanda doméstica ou internacional, dotação de recursos naturais etc. — do que aos planos lançados pelo governo.

A explicação mais plausível para esses resultados frustrantes está no aparato protecionista enraizado no país, que anula a eficácia dos instrumentos que poderiam auxiliar a indústria brasileira a operar na fronteira tecnológica internacional. Esse aparato inclui tarifas de importação sobre bens intermediários e equipamentos que são as mais altas do planeta, regras anacrônicas de conteúdo local, uso intensivo de ações antidumping, benesses transitórias concedidas por meio de ex-tarifários (redução de imposto de importação quando não há produção nacional equivalente) e medidas de política industrial incompatíveis com os padrões contemporâneos de organização da produção, como as portarias interministeriais que definem o chamado Processo Produtivo Básico (PPB), um conceito que só existe no Brasil — são as etapas fabris mínimas que as empresas devem cumprir como contrapartida aos benefícios fiscais.

Embora os danos causados por essas anomalias já tenham sido analisados por inúmeros autores, sua eliminação não é fácil. Após seis décadas de políticas de substituição de impor-



Navio no porto de Santos: mudanças na gestão podem produzir resultados imediatos e expandir o comércio internacional

tações no século passado — dos anos 30 ao final da década de 1980 —, formou-se no Brasil uma sólida aliança que reúne, de um lado, os empresários beneficiados pelas medidas protecionistas e, de outro, uma corrente ideológica influente nos meios acadêmicos e em alguns órgãos públicos que propõe a busca da autossuficiência como uma prioridade nacional. Conceitos como “adensamento de cadeias produtivas”, mecanismos como as portarias de PPB e programas de conteúdo local como os perseguidos nos últimos dez anos são instrumentos típicos dessa corrente. Em contraposição, questões como barreiras à entrada, poder de mercado, interesse do consumidor e condutas anticompetitivas têm sido excluídas da agenda econômica.

O papel do Cade

A despeito do poder político desse grupo protecionista, a evolução recente da economia tem sido marcada por um fato novo, que foi a transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em órgão antitruste independente. Esse fato permitiu ampliar gradualmente a influência de uma visão alternativa, na qual o foco da agenda econômica não é promover a autossuficiência, mas a eficiência produtiva, a transparência dos mercados e o bem-estar do consumidor. Até aqui, o desempenho do Cade no exercício das duas funções clássicas do direito antitruste — controle de atos de concentração e combate a condutas anticompetitivas — tem sido reconhecido internacionalmente. Mas, em relação a uma terceira função particularmente relevante no caso brasileiro — a advocacia da concorrência —, a atuação do Cade tem sido tímida.

Conforme disposto no artigo 9º da Lei 12.529/11, o Cade pode interpelar qualquer órgão público que tenha editado alguma medida conflitante com as normas antitruste. A rigor, essa função é tão crucial para preservar a ordem econômica quanto o combate a cartéis e a análise de fusões e aquisições. Mas o conselho tem ignorado os impactos anticompetitivos advindos das barreiras comerciais em vigor no país, adotando, talvez, uma atitude pragmática. De fato, se o Cade tivesse contestado a escalada de medidas antidumping ocorrida no período 2006-2014, ou apontado as distorções causadas pelas portarias de PPB, o resultado mais provável teria sido o de provocar uma sequência de embates desgastantes com a Câmara de Comércio Exterior (Camex) e outros órgãos governamentais. Assim, dada a atual correlação

Até aqui, o Cade tem evitado embates com outros órgãos e tido uma atuação tímida na promoção de um ambiente mais competitivo



de forças, o Cade parece ter optado pela preservação de sua imagem, restringindo sua atuação às atribuições de sua exclusiva responsabilidade e adiando o exercício da advocacia para um momento mais adequado.

Com base na literatura sobre economia política da proteção e nas mudanças dos padrões de comércio internacional ocorridas nos últimos 25 anos, é possível identificar duas fontes de oposição potencial à aliança protecionista. A primeira seria formada pelos interesses econômicos dos setores em que o país possui vantagens comparativas claras. O foco das empresas que ali operam é o mercado mundial, e a eventual presença de competi-

dores externos no mercado doméstico não ameaça sua sobrevivência. A eliminação de barreiras comerciais — tanto no país quanto no resto do mundo — interessa a essas empresas porque lhes permite ampliar suas escalas de produção, explorar novas oportunidades de exportação e sustentar suas estratégias de globalização. Além da mineração e do agronegócio, fazem parte desse grupo diversos segmentos da indústria de transformação, como aeronáutica, alimentos, cosméticos, papel e celulose e artefatos de borracha. Mas, por razões similares às do Cade, não interessa às empresas desses setores explicitar sua oposição à aliança protecionista, enquanto

Fábrica de produtos de informática na Zona Franca de Manaus: benefícios fiscais com eficácia duvidosa

não houver um sinal crível de que o governo irá promover a abertura da economia.

Uma segunda fonte poderia advir de uma reforma do setor portuário, com foco na gestão das Companhias Docas, similar às implantadas em diversos países nos últimos 25 anos, que permitiram a formação das chamadas cadeias globais de valor e mudaram os padrões de comércio dos países asiáticos com a Europa e os Estados Unidos. Tais reformas deram origem a um conjunto de inovações institucionais e gerenciais que foram chamadas de “renascimento dos portos”. O elemento central desse processo de modernização foi a transformação da autoridade portuária em empresa com nor-



Na Europa e na Ásia, reformas no setor portuário levaram à diminuição dos custos dos transportes e ajudaram a remover as barreiras comerciais

Dima Rousseff e Luiz Inácio Lula da Silva: os dois presidentes foram pródigos no lançamento de políticas industriais

mas de governança corporativa que asseguram a transparência de seus atos, conferem prioridade efetiva à proteção ambiental e promovem a competitividade internacional do porto.

Como bem ilustram os casos dos portos europeus e asiáticos, as mudanças nos métodos de gestão produzem resultados imediatos e estimulam a expansão do comércio internacional por duas vias: pela redução dos custos de transporte e pela consolidação da autoridade portuária como agente interessado na eliminação de barreiras comerciais. Em contraste com essas experiências, as mudanças introduzidas no Brasil a partir da Lei 8.390/93 se concentraram nos critérios de licitação de terminais, deixando de lado o debate sobre a eficiência das autoridades portuárias.

Em síntese, as questões aqui levantadas sugerem uma resposta simples à pergunta formulada no título deste artigo: o Brasil NÃO precisa de qualquer instrumento adicional de política industrial. Após a revolução nas tecnologias de informação, restaram dois mecanismos relevantes para promover o desenvolvimento do sistema industrial: incentivos à inovação e defesa da concorrência. O Brasil dispõe de ambos, mas nenhum dos dois realiza plenamente suas potencialidades devido aos entraves criados pelo entulho protecionista herdado do século passado — e reativado na última década. Para superar esse impasse, um bom começo seria uma reforma comercial rápida e abrangente, acompanhada de um novo marco institucional do setor portuário. ❖