

POLÍTICA INDUSTRIAL NA CHINA, NA ÍNDIA E NO BRASIL: LEGADOS, DILEMAS DE COORDENAÇÃO E PERSPECTIVAS

Ignacio Godinho Delgado

Professor do Departamento de História da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Desde o final da década de 1990, observa-se, em escala global, aceitação crescente de um papel mais ativo do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio da política industrial (PI), após a implementação generalizada de reformas de mercado. São desafios da PI contemporânea a proteção às ações de *descoberta* das empresas; a *articulação entre integração externa e interna* da economia nacional – comuns aos períodos de *equiparação* e ao contexto contemporâneo de liberalização dos mercados; a indução às atividades de *inovação*; a *busca do futuro* – desafios mais destacados no tempo presente, especialmente para enfrentamento da *armadilha da renda média* em países semiperiféricos, que complementam sua transição rural-urbana.

China, Índia e Brasil empreenderam esforços de equiparação desde meados do século XX em *projetos nacionais* distintos, que afetaram o escopo das reformas de mercado empreendidas na China, a partir de 1978, e na Índia e no Brasil, na década de 1990. Na China, as reformas buscavam dissolver o planejamento centralizado socialista, com ampliação das relações de mercado e atração de capital estrangeiro para intensificar a produção dirigida ao mercado doméstico e às exportações, preservando a capacidade indutora do Estado, que mantém controle sobre indústrias *pilares* e *estratégicas*. Na Índia, as reformas ampliaram a inserção internacional da economia e o espaço para o capital estrangeiro, mediante o relaxamento do sistema de licenças para grandes empresas nacionais, do monopólio estatal do comércio exterior, bem como da reserva de atividades para empresas de pequeno porte e das restrições à circulação de bens no mercado doméstico, componentes do rígido aparato regulatório indiano do pós-independência, orientado à equiparação em setores modernos, especialmente a indústria pesada, com preservação de formas tradicionais de produção, o que gerou um mercado interno fragmentado e pouco dinâmico. No Brasil, as reformas buscaram liberalizar o comércio exterior e redefinir o papel do Estado, dissolvendo

instrumentos de apoio e esmaecendo a proteção ao mercado interno – dinamizado em boa medida pelos investimentos das estatais, sem restrições ao capital estrangeiro –, integrantes da estratégia brasileira de equiparação. No país, não se constituiu uma agência coordenadora, nem foi preservado o controle sobre o câmbio e os fluxos de capital, comuns às experiências de equiparação e reforma da China e da Índia.

Simultaneamente à disposição oficial de aumentar a participação do consumo na economia e ampliar a proteção social, a PI chinesa atual tem mirado a *inovação endógena*, não alcançada com as *joint ventures* na década de 1990. Esta envolve a acentuação do controle sobre as estatais, a formação de consórcios para operação dos programas estratégicos, instrumentos de natureza fiscal e creditícia, catálogos com definição de empresas favorecidas, fixação de *standards* e larga utilização das compras públicas. Os programas mais importantes foram o Plano Nacional de Longo Prazo para Ciência e Tecnologia (2006-2020) e o Indústrias Estratégicas Emergentes, de 2009, incluído no XII Plano Quinquenal (2011-2015). Sob a *política de inovação endógena*, se elevaram substancialmente os indicadores de inovação no país.

Na Índia, cujo mercado interno permanece relativamente travado, prevaleceu, desde 1991, o enfoque de fortalecimento do *ambiente favorável aos negócios*, apesar da presença de *esquemas* de apoio a determinadas regiões e setores econômicos. Certa inflexão é iniciada em 2004, com a criação do Fórum Nacional para Competitividade na Indústria Manufatureira. No Plano Manufatureiro de 2012 e no Plano Quinquenal (2012-2017), destacou-se a necessidade de coordenação e efetividade da ação do Estado, por meio da interação com os agentes econômicos e da implementação de políticas horizontais e seletivas, com foco na inovação. Não se observa elevação dos indicadores de inovação no país.

No Brasil, a retomada da PI respondeu ao dinamismo declinante da indústria com a abertura comercial. Em seus diversos momentos – fundos setoriais, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM) –, a PI mirou a inovação, a modernização das empresas e as exportações, com ações horizontais e seletivas, valendo-se de instrumentos como os subsídios, as linhas de financiamento e, mais recentemente, as compras governamentais. Articulada às políticas redistributivas dos últimos anos, que favorecem a dinamização do *mercado de consumo de massas* no país, a política industrial tem se defrontado com o comportamento do câmbio e dos juros, apesar de esforços recentes de retificação, que afetam negativamente a atividade manufatureira. A elevação dos indicadores de inovação tem sido residual.

São distintos os *dilemas de coordenação* das PIs nos três países, afetando diversamente a *capacidade estatal* de implementá-las. Na China, os mecanismos do *consenso estruturado* favorecem amplo engajamento nas políticas definidas, por vezes com *transbordamento* de suas metas, em decorrência da atuação de bancos, empresas e governos locais. Na Índia, a dualidade derivada de regulamentação e informalidade excessivas da trajetória de equiparação subsistiu com a inserção internacional crescente – que beneficiou os serviços em tecnologia da informação e comunicação (TIC) e poucos segmentos industriais –, erodindo a capacidade estatal de implementação de políticas ativas – ainda que reconsiderada recentemente –, também esmaecida pelo apego preponderante à abordagem do *ambiente de negócios*. No Brasil, a descontinuidade das políticas, a ausência de agências coordenadoras de peso, a baixa capacidade de arregimentação das entidades empresariais e a influência significativa das multinacionais e do capital financeiro no meio empresarial e na *opinião pública* arrefecem o impacto da política industrial e da resposta empresarial a ela.

A transição rural-urbana na China acelerou-se desde 1978, com presença significativa da indústria na economia do país. Na Índia, ela é lenta e o peso da indústria, diminuto. No Brasil, já se completou, favorecendo menor participação da indústria; processo intensificado pela abertura comercial com desproteção cambial, que diminui o *timing* das empresas para

lidar com *custos de descoberta*, apenas parcialmente compensado pela PI, além de afetar negativamente a integração interna da economia.

A estrutura tributária e a infraestrutura disfuncionais, além da presença *precoce* das multinacionais – incidindo negativamente na disposição de inovar do empresariado –, são problemas herdados da trajetória de equiparação brasileira que não podem ser equacionados exclusivamente pela PI. Superar os dilemas de coordenação desta, contudo, é crucial para aproveitar a *janela de oportunidade* proporcionada pelo pré-sal, favorecendo o alcance e o domínio de atividades de fronteira para o país inserir-se de forma mais consistente na economia mundial nos próximos anos.

SUMÁRIO EXECUTIVO