

POLÍTICA INDUSTRIAL PARA OS SETORES FARMACÊUTICO, AUTOMOTIVO E TÊXTIL NA CHINA, ÍNDIA E BRASIL

Ignacio Godinho Delgado

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

Em um contexto marcado pela centralidade crescente da economia chinesa, as políticas industriais contemporâneas miram a *busca do futuro*, para domínio de atividades de fronteira; o *reposicionamento*, para adaptação de setores competitivos ao novo cenário; a *proteção*, para a mínima preservação de setores tradicionais fortemente afetados pelas importações. Respectivamente, correspondem a tais políticas as ações dirigidas, entre outros, aos setores farmacêutico, automotivo e têxtil. Este trabalho focaliza as políticas atuais da China, da Índia e do Brasil para esses setores.

As reformas econômicas erodiram o sistema público de assistência à saúde e conduziram a grande fragmentação na *indústria farmacêutica da China*. Desde o final do século XX, contudo, verifica-se um esforço articulado de ampliação da cobertura pública na saúde e de fortalecimento da inovação endógena na produção de medicamentos, por meio de medidas regulatórias e programas diversos. Com o terceiro mercado de medicamentos do mundo, a indústria farmacêutica da China coexiste com empresas de diferentes tipos de propriedade: privadas, multinacionais, estatais e de outras entidades. É significativa a produção de princípios ativos e medicamentos ligados à rota biotecnológica, em meio aos esforços de afirmação de *indústrias estratégicas emergentes* no país.

As reformas econômicas da década de 1990 ampliaram a participação do capital estrangeiro na *indústria farmacêutica da Índia*. As empresas nacionais, contudo, dominam o mercado doméstico e têm presença destacada na exportação de princípios ativos e genéricos, favorecidas pela utilização de brechas do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (do inglês, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Trips) até 2005. Esforços recentes têm buscado ampliar a capacidade de inovação, ainda com resultados limitados.

O apoio à pesquisa e produção biotecnológica ancora-se em políticas tradicionais e de longo prazo. As iniciativas para a construção de um sistema de saúde de ampla cobertura pública têm tido, contudo, alcance reduzido, acarretando, até o momento, pequeno impacto na dinâmica da indústria, que tem acentuado seu viés exportador.

O predomínio das multinacionais na *indústria farmacêutica do Brasil*, coexistindo com um pequeno segmento privado nacional e laboratórios públicos, antecede as reformas econômicas da década de 1990. Com essas, e a adesão incondicional ao TRIPs, tal predomínio acentuou-se. Desde o início do século XXI, todavia, medidas como a legislação dos genéricos, os programas públicos de financiamento e a utilização de compras governamentais, em um quadro de articulação crescente com o Sistema Único de Saúde (SUS), têm estimulado a recuperação da indústria nacional. Parcerias público-privadas, por seu turno, têm favorecido a afirmação, ainda inicial, da produção de medicamentos ligados à rota biotecnológica. O país, contudo, ostenta um *deficit* setorial considerável, vinculado à importação de princípios ativos e de medicamentos patenteados.

Incipiente, centralizada e estatal até a década de 1990, a *indústria automotiva da China* expandiu-se vigorosamente sob as reformas, tornando o país o maior produtor e mercado do mundo, sob liderança de *joint ventures* envolvendo multinacionais e empresas chinesas, especialmente estatais, em um quadro de grande fragmentação do setor. O país permaneceu, contudo, em posições intermediárias na cadeia de valor global, não se cumprindo as expectativas associadas às exigências de transferência de tecnologia. No século XXI, as políticas setoriais têm mirado o fortalecimento e a projeção global das firmas chinesas, a afirmação de marcas nacionais e a acentuação da capacidade de inovação endógena, em especial relativas à produção de veículos baseados em novas energias.

Até a década de 1990 a *indústria automotiva da Índia* firmou-se como um setor dominado por empresas nacionais, em um ambiente de rígida regulamentação e proteção do mercado doméstico. As reformas econômicas ampliaram a participação do capital estrangeiro, mas empresas familiares indianas mantiveram seu predomínio na produção local. Subsiste, ainda, um significativo setor de autopeças e a importância da produção e serviços em tecnologias da informação e comunicação (TICs) no país é um fator positivo para o incremento da participação indiana na cadeia de valor global do segmento. Diferentes políticas têm buscado fortalecer o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), atividades de certificação e teste, além de sinalizar para o desenvolvimento de veículos baseados em novas energias, ainda sem efeitos significativos.

A *indústria automotiva do Brasil* firmou-se, desde a década de 1950, como setor fortemente internacionalizado. Políticas de conteúdo local favoreceram a constituição de um setor de autopeças nacional, enfraquecido na década de 1990. Em meados dessa, estímulos fiscais e linhas de crédito públicas permitiram a recuperação do setor em seu conjunto, face a ampliação das importações, atraindo novas montadoras estrangeiras. Na primeira década do século em curso, a ampliação do mercado interno, junto a medidas fiscais e de financiamento para o setor, favoreceu forte expansão, porém o câmbio sobrevalorizado tem provocado dificuldades no balanço de pagamentos setorial e retração nos últimos anos. Desde 2011, a política dirigida ao setor tem mirado o incremento da inovação, mas seus resultados ainda são incertos.

A *indústria têxtil da China* expandiu-se espetacularmente com as reformas econômicas. Na década de 1990 o país já era o maior produtor e exportador mundial de têxteis, valendo-se do trabalho barato, da formação de *clusters* e da proteção cambial. Na passagem do século, foi estimulada a produção de máquinas e equipamentos, promovida a retirada quase completa do Estado do setor e processada radical modernização das plantas, mirando a preparação do país para disputar o mercado mundial, com a liberalização advinda do fim do sistema de cotas em 2005. Contemporaneamente, as políticas dirigidas ao setor buscam o deslocamento da produção doméstica para as regiões mais atrasadas, onde os baixos salários ainda operam como vantagem

competitiva, além do incremento da inovação, da afirmação de marcas nacionais e da expansão das firmas chinesas para o exterior.

A *indústria têxtil da Índia* conheceu forte expansão no período anterior às reformas de 1991, sob proteção rígida do mercado doméstico. Na década de 1990 tal ímpeto se arrefeceu. Contemporaneamente, a indústria tem sido beneficiada por linhas de investimento dirigidas ao “setor desorganizado”, que agrupa pequenas empresas, e por estímulos à formação de clusters. Empresas multinacionais têm ampliado sua presença, mas sua atuação é relativamente interdita no varejo. A principal dificuldade do setor na Índia, fragmentado em seus segmentos e ambientes regulatórios, é a elevação da escala de produção. Assim, conquanto disponha de peso expressivo na economia e nas exportações, não se realiza plenamente a possibilidade de utilização do trabalho barato como vantagem competitiva, tal como se fez na China nas primeiras etapas das reformas econômicas.

Setor ainda de peso na economia nacional, a *indústria têxtil do Brasil* aparece entre as mais importantes do mundo, com destaque para segmentos como malhas e denim. A abertura comercial da década de 1990 afetou profundamente o setor, provocando a definição de medidas para sua modernização, através da aquisição de máquinas e equipamentos – segmento inexpressivo no país – favorecendo certa recuperação. Desde a liberalização do comércio mundial no setor, em 2005, não obstante o impulso proporcionado pela expansão do mercado interno, tem sido significativa a concorrência das importações. As políticas dirigidas ao setor têm priorizado o financiamento para renovação do maquinário, ao lado de medidas de proteção comercial, estímulo à formação de arranjos produtivos locais (APLs) e certificação. Recentemente têm sinalizado para a inovação e a diversificação de marcas e produtos, dada a inviabilidade crescente da utilização do trabalho barato como vantagem competitiva. Entre os problemas mais importantes enfrentados pelo setor destacam-se a estrutura tributária, a presença de estratégias comerciais tradicionais e a reduzida articulação com o varejo.

As políticas industriais setoriais são afetadas pelo legado das trajetórias de desenvolvimento. No Brasil, a presença *precoce* das multinacionais cria uma

dificuldade adicional às políticas de inovação. Todavia, no setor farmacêutico, a articulação com o SUS permite vislumbrar um horizonte mais promissor, especialmente por meio da utilização das compras públicas. É incerto, por seu turno, no setor automotivo, se o estímulo à inovação, à mudança na matriz de transporte e ao reforço das empresas nacionais poderiam se associar às políticas de mobilidade urbana. Por fim, no setor têxtil, o mais nacionalizado, o equacionamento do dilema cambial é decisivo para a indústria, cuja expansão tende a depender cada vez mais da diferenciação de marcas e produtos e de maior articulação com outros segmentos industriais e o varejo.

Em todos os casos, é decisiva para a política industrial brasileira a constituição de mecanismos de intermediação permanentes – entre o Estado, o empresariado e outros *stakeholders* –, que sejam capazes de garantir confiança recíproca, de modo a reduzir as incertezas associadas às dificuldades conjunturais e à dinâmica do ciclo político.

SUMÁRIO EXECUTIVO