

A política industrial e a pandemia do novo Coronavírus: a retomada do debate e os desafios para a economia brasileira

Industrial policy and the new Corona Virus pandemic: the resumption of the debate and the challenges for the brazilian economy

Herton Castiglioni Lopes ^a

Resumo: A proposta do texto é retomar o debate sobre a política industrial no período da crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus. Inicialmente o texto faz um breve resgate da discussão sobre a importância da indústria e da política industrial para o desenvolvimento. Em seguida, trata da retomada do debate sobre a política industrial no momento de escassez de muitos insumos e produtos destinados ao enfrentamento da pandemia. O caso brasileiro é incorporado à discussão atual, analisando-se a importância da política industrial no contexto da crise sanitária da Covid-19.

Palavras-Chave: Indústria, Política Industrial, Covid-19, Brasil.

JEL: O14; O25; O38

Abstract: The proposal of this text is to resume the debate about industrial policy in the period of the crisis caused by the pandemic of the new coronavirus. Initially, the text briefly rescues the discussion about the importance of industry and industrial policy for development. Then, it discusses the resurgence of the debate surrounding industrial policy at the time of scarcity of many inputs and products destined to confront the pandemic. The Brazilian case is incorporated into the current discussion, analyzing the importance of industrial policy in the context of Covid-19's sanitary crisis.

Keywords: Industry, Industrial Policy, Covid-19, Brazil.

JEL: O14; O25; O38

^a Doutor em Economia pela UFRGS. Professor Associado da UFFS. E-mail: herton.lobes@uffs.edu.br

1. Introdução

Os impactos da Covid-19 no desempenho econômico são constantemente divulgados e convergem no sentido de demonstrar os efeitos deletérios da pandemia sobre as muitas variáveis econômicas. Embora as estimativas iniciais tenham se mostrado mais pessimistas que a realidade¹, as repercussões da pandemia sobre o nível de atividade econômica têm sido significativas (Anexo A). No ano de 2020, observou-se uma retração da ordem de -3,5% no PIB mundial. Nas economias avançadas, a contração foi de -4,5% enquanto nas economias emergentes e em desenvolvimento chegou à média de -1,7%. Além do impacto evidente no nível de atividade econômica, observou-se redução no volume de comércio mundial (-13,4%), o que reacendeu o debate sobre os incentivos à produção doméstica de diversos bens de consumo, de capital e de insumos intermediários, assim como a discussão sobre os estímulos estatais às indústrias domésticas num período de escassez dos muitos insumos utilizados pela área da saúde.

O período extremamente delicado pelo qual passa a economia mundial fez até mesmo economistas mais ortodoxos passarem a defender uma maior intervenção do Estado. Períodos de crise normalmente fazem com que sejam repensadas as estratégias de política econômica, que mudam ideologicamente conforme o seu desempenho e o período histórico. Se por um lado a política macroeconômica e seus instrumentos cambiais, fiscais e monetários passam a ser conclamados para evitarem-se reduções significativas de renda e emprego no curto prazo, por outro, a política industrial volta à baila como um instrumento que poderia evitar maiores perdas para as economias nacionais.

Mesmo antes do problema sanitário, diversos autores já vinham advogando a necessidade de uma nova política industrial (AINGINGER; RODRIK, 2020; WADE, 2015, entre outros). Se antes da crise essa política era foco de preocupação nas economias que procuravam uma melhor inserção competitiva no mercado internacional, durante e depois do surto da Covid-19 evidencia-se mais claramente a necessidade de atuação do Estado sobre a estrutura produtiva industrial². A pandemia vem ameaçando as Cadeias Globais de Valor e causando a escassez de produtos e insumos destinados ao enfrentamento da crise sanitária, o que trouxe à tona a importância da política industrial para o fortalecimento das estruturas produtivas domésticas e recuperação das capacitações necessárias à produção daqueles produtos e insumos que tiveram seu fornecimento interrompido. A proposta do texto é retomar o debate sobre a política industrial no contexto da crise sanitária atual, discutindo os desafios para política industrial brasileira.

A política industrial tem se mostrado fundamental para os países desenvolvidos, seja porque foi determinante para que os mesmos alcançassem as condições de desenvolvimento atual (CHANG, 2004) ou para mitigar os efeitos da pandemia em curso.

¹ A previsão de redução no PIB mundial divulgada no ano passado previa uma queda do PIB real da ordem de 5,2% em 2020. As economias avançadas teriam uma retração da ordem de 7% no PIB, enquanto as economias emergentes e em desenvolvimento deveriam sofrer uma retração de 2,5%.

² Em recente reportagem publicada pela revista *"The Diplomat"*, Stephen Olson afirma que a Covid-19 tornou aceitáveis intervenções públicas em países que priorizavam o livre mercado.

Já para os países em desenvolvimento ela representa uma forma de evitar maiores danos à estrutura produtiva, prejudicada em função da queda de demanda que resulta do isolamento social e do medo da contaminação que engendra menor disposição ao consumo e investimento, ambos frutos da incerteza latente que permeia as ações dos agentes econômicos nesse momento. Embora a pandemia vá afetar de forma diferenciada os diversos países, a preocupação do texto com o caso brasileiro é evidente, seja pela rápida disseminação da doença e a dificuldade de importação de muitos insumos necessários, pelo forte impacto econômico (redução real foi da ordem de -4,1% em 2020³), ou mesmo devido aos problemas observados pela indústria nacional ao longo das últimas décadas.

Com vistas a retomar o debate sobre a política industrial na atualidade, o trabalho apresenta-se assim estruturado: além desta introdução, a seção 2 trata do debate sobre a importância da indústria e da política industrial para o desenvolvimento das nações. A terceira seção evidencia o papel da política industrial durante a pandemia, momento em que se observa uma contração do comércio internacional e riscos de interrupção nas Cadeias Globais de Valor, com o desabastecimento de inúmeros insumos e produtos essenciais à área da saúde. Na sequência, apresenta-se um panorama do caso brasileiro estabelecendo-se as diretrizes do que seria prioritário em termos de política industrial para o país (seção 4). Finalmente, a seção 5 traz as considerações finais.

2. Indústria, política industrial e desenvolvimento: breves considerações teóricas

Embora a avaliação do desenvolvimento enquanto mudança estrutural encontre precedentes nas análises de Marx (2008) e Schumpeter (1984 e 1985), para Targetti e Thirlwall (1989), Kaldor foi um dos primeiros economistas a argumentar sobre a importância da indústria, estando entre as suas principais contribuições a articulação de uma teoria keynesiana do crescimento capaz de explicar porque alguns países cresceram rapidamente enquanto outros estagnaram. Influenciado pelo conceito de divisão do trabalho de Adam Smith, Kaldor (1966) observou a existência de retornos crescentes na manufatura, fenômeno diferente do que se observava na agricultura, sujeita aos tradicionais rendimentos decrescentes. Seguindo esses estudos, Thirlwall (2005, 1996) sistematiza em três leis a importância da indústria para o desenvolvimento:

³ No início da pandemia o Banco Mundial previu uma redução do PIB brasileiro da ordem de - 8% em 2020. A redução real foi de -4,1%. Entre os fatores que contribuíram para que a contração do PIB fosse menor do que o esperado esteve o desempenho da produção Agropecuária, que cresceu 2% em 2020 comparativamente a 2019 (IBGE, 2021). O destaque ficou por conta dos produtos alimentícios, com crescimento na produção da ordem de 4,2% em 2020. A ampliação na produção de alimentos ocorreu devido a fatores como safra recorde, demanda mundial aquecida e dólar elevado. Além do mais, o auxílio emergencial do governo federal somado a algumas iniciativas de crédito pode ter contribuído para amenizar os efeitos da pandemia na atividade econômica.

The first "law" is that manufacturing industry is the engine of growth. The second "law" is that manufacturing growth induces productivity growth in manufacturing through static and dynamic returns to scale (also known as Verdoorn's Law). The third "law" states that manufacturing growth induces productivity growth outside manufacturing, by absorbing idle or low productivity resources in other sectors (THIRLWALL, 1996, p. 176).

O que está aparente em tais questões é que o desenvolvimento econômico implica que haja mudança estrutural, de forma que uma maior produtividade e valor adicionado possam estar à disposição da coletividade. Para Rodrik (2007, p. 7), por exemplo: "The hallmark of development is structural change - the process of pulling the economy's resources from traditional low-productivity activities to modern high productivity activities."

Nos países de industrialização retardatária, em especial aqueles da América Latina, a indústria sempre esteve em pauta quando se estuda o fenômeno do desenvolvimento. Na teoria da Cepal o desenvolvimento era interpretado a partir da dicotomia centro *versus* periferia, onde os países do primeiro eixo produziam bens industriais e de alto valor agregado e os do segundo bens primários e com baixa elasticidade-renda da demanda. A industrialização se tornava o caminho para evitarem-se os constantes estrangulamentos do balanço de pagamentos; o que não poderia ocorrer sem uma política efetiva de planejamento estatal (BIELSCHOWSKY, 1988; 2000).

O debate sobre o crescimento da produtividade proporcionada pelo setor industrial (ex: Targetti e Thirlwall, 1989, Kaldor, 1996, Rodrik, 2005) já denota a relevância do progresso técnico. Mesmo a própria Cepal, cuja origem keynesiana é inegável, incorpora a questão tecnológica para explicar as diferenças de desenvolvimento entre as nações. Enquanto nos trabalhos iniciais da comissão era a dicotomia centro/periferia que engendrava uma estrutura produtiva onde o progresso técnico não tinha condições de se desenvolver plenamente, trabalhos posteriores demonstraram a ampliação da brecha tecnológica que separa os países avançados das nações periféricas (RODRIGUEZ, 2002). Embora os trabalhos originais da Cepal tenham se pautado pelos problemas de desenvolvimento causados pela fragilidade da estrutura produtiva (BIELSCHOWSKY, 1988; 2000), essa escola de pensamento reconhece que o processo de industrialização não é suficiente para melhorar as condições econômicas das nações periféricas.

Ao tratar de questões tecnológicas, autores neoschumpeterianos colocam a inovação e o progresso técnico como epicentro do processo desenvolvimento. Tal como nas preocupações originais da Cepal, a questão principal está em observar como as nações menos desenvolvidas podem reduzir as diferenças de desenvolvimento que as separam das nações avançadas. A ideia de *catching up*, proposta originalmente por Abramovitz (1986), volta a ser o foco de autores que resgatam o pensamento de Schumpeter (1911, 1942) e se preocupam em descrever como a mudança tecnológica pode reduzir as diferenças de desenvolvimento entre nações. Trata-se de uma análise histórica e evolucionária, com características *path dependence* onde as condições de desenvolvimento dependem das singularidades de cada país, da sua trajetória tecnológica e das instituições que estimulam as capacidades tecnológicas e a mudança estrutural. Por outro lado, existe a possibilidade

de um aprisionamento (*lock in*) em tecnologias menos eficientes, gerando trajetórias de baixo dinamismo e difíceis de serem revertidas⁴.

A principal contribuição dos autores neoschumpeterianos é observarem que o desenvolvimento decorre de ondas longas e que serão mais bem sucedidos os países que se aproveitarem das oportunidades abertas pelas revoluções tecnológicas. O modelo Freeman/Perez (FREEMAN-PEREZ, 1988; PEREZ, 2001, 2004, 2009) descreve a existência de cinco revoluções (revolução industrial; era do vapor e das ferrovias; era do aço, da eletricidade e da engenharia pesada; a era do petróleo, do automóvel e da produção em massa e; a era da informática e da sociedade do conhecimento) tratando as nações desenvolvidas como aquelas que conseguem incorporar o paradigma tecnoeconômico em momentos estratégicos. O desenvolvimento passa a ser concebido como um “alvo móvel” (PEREZ, 2001), com maiores chances a aqueles países que incorporam as tecnologias revolucionárias quando se abrem as janelas de oportunidade de cada revolução.

Uma política industrial que proporcione a incorporação das tecnologias mais avançadas está na essência da discussão contemporânea. Em uma perspectiva histórica, a política industrial remete ao pensamento Friedrich List e Alexander Hamilton. Chang (2004), por exemplo, é um dos autores que, ao resgatar a obra de List (1989), faz uma análise histórica das políticas industriais (associadas às comerciais e tecnológicas), demonstrando como os países hoje desenvolvidos fizeram uso dessas políticas para melhorarem suas condições econômicas.

Ao preconizar o Estado enquanto formulador de uma estratégia econômica observa-se a necessidade de ações incisivas capazes de direcionar o desenvolvimento industrial. Para Stiglitz et al. (2013, p. 2): [...] industrial policy, by which we mean government policies directed at affecting the economic structure of the economy. Nesses termos, Chang (1997, p.11) define a política industrial como: “[...] as a policy aimed at particular industries (and firms as their components) to achieve the outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as a whole. Já Rodrik (2005, p.100) afirma: “I will use the term to apply to restructuring policies in favor of more dynamic activities generally, regardless of whether they are located within industry or manufacturing per se”.

A relevância da indústria e da política industrial tem recebido maior atenção ao longo dos últimos anos devido ao processo de desindustrialização precoce que volta a ser pauta de muitos estudos que relacionam o desenvolvimento à dinâmica industrial. Um processo de desindustrialização natural aconteceria quando o desenvolvimento econômico leva a uma perda natural da participação da indústria na economia. Para Rowthorn e Ramaswany (1999) em um estágio inicial do processo de desenvolvimento haveria uma grande participação do setor primário do PIB. O aumento da produtividade agrícola levaria a maior oferta de mão de obra, que migraria para os setores urbanos encontrando ocupação na indústria e no setor de serviços. Com o crescimento da produtividade industrial, a força de

⁴ Sobre o assunto, sugerem-se as leituras de Arthur (1989), David (1985) e Hodgson (1997).

trabalho passaria a ser ocupada no ramo dos serviços, chegando-se, então, ao terceiro estágio de desenvolvimento⁵.

Para os países desenvolvidos, isto é, aqueles que apresentam grau relativamente alto de desenvolvimento econômico e industrial, a argumentação de Rowthorn e Ramaswany (1999) é de coerência inquestionável. Contudo, na relação entre indústria e desenvolvimento é decisivo observar que algumas nações podem perder participação relativa da indústria no PIB, ou em relação a outros setores, com um nível de desenvolvimento muito aquém do observado nas nações avançadas. Este processo seria caracterizado como uma desindustrialização precoce e teria diversas causas, dentre as quais se destaca a doença holandesa (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A associação entre indústria, progresso técnico e desenvolvimento é inevitável e ganha relevância na atualidade, demandando a retomada das discussões sobre a política industrial mesmo antes da crise sanitária em curso. Para Stiglitz, Lin e Monga (2013, p. 10) “Modern economic growth is a process of continuous technological innovation, industrial upgrading and economic diversification”. De acordo com os referidos autores, “No country in the world has been able to move from low- to middle- and high-income status without undergoing the process of industrialization”. Para isso, é imprescindível a política industrial, pois “Interest in industrial policy is being further stimulated by disruptive technological change - from automatization to digitalization, industry 4.0, and the Internet of things (AIGINGER; RODRIK, 2020, p. 189/190).

3. A Política industrial e a pandemia do novo coronavírus

Uma crise como a que se relaciona com a pandemia atual é novidade nas economias modernas, por isso sua especificidade em termos de política econômica que deve ser mobilizada para mitigar os seus efeitos. Contudo, as repercussões têm se mostrado semelhantes, senão mais graves, que as recessões periódicas que acometem as economias capitalistas. Nesses casos, além do renascimento da preocupação com a política macroeconômica, a política industrial volta a ser lembrada como estratégia para amenizarem-se os efeitos nefastos da crise estabelecida. Mesmo com causas e interpretações diversas, as crises normalmente fazem lembrar da necessidade de ações efetivas do Estado. A política industrial já havia se tornado foco de discussão na última crise financeira, estabelecendo-se como um instrumento para os países desenvolvidos e em desenvolvimento melhorarem suas posições no mercado internacional e defenderem-se da forte competição estabelecida no cenário externo; particularmente devido à ascensão chinesa no mercado internacional (AIGINGER; RODRIK, 2019).

O caso da pandemia da Covid-19 trouxe repercussões semelhantes às recessões econômicas. Embora a crise do novo coronavírus seja comparada à causada pela gripe espanhola em 1918, seus efeitos podem se mostrar mais graves. Um breve comparativo

⁵ Veja essa discussão em Kaldor (1966), Rowthorn e Ramaswany (1999) e Palma (2005). Em termos de indicadores, Tregenna (2009) defendeu a análise do valor adicionado da indústria em relação ao PIB.

estabelecido por Benmelech e Frydman (2020) mostra que após a média do Dow Jones industrial declinar 21,17% em 1917, a recuperação foi rápida com o índice aumentando 10,5% em 1918 e 30,5% em 1919. O PNB dos EUA cresceu 1% em 1919 mesmo com os efeitos da pandemia ainda em curso (ROMER, 1988 *apud* BENMELECH e FRYDMAN, 2020). Benmelech e Frydman (2020) ainda citam estudo recente de Velde (2020), apontando que a maior parte dos indicadores de desempenho da economia americana sofreu modestamente com a gripe espanhola e que a produção industrial se recuperou meses após a pandemia, principalmente devido aos esforços de guerra.

A crise atual trouxe repercussões tanto na demanda como na oferta industrial. No primeiro caso, o medo do contágio somado à queda na renda dos consumidores repercutiu nos gastos privados, não totalmente compensados pelos gastos dos governos. No segundo, com fábricas fechadas ou operando abaixo de sua capacidade e grande número de empregados impedidos de trabalhar, um menor número de produtos está à disposição da sociedade e a produção foi afetada pela falta de insumos intermediários (HARTWICH et al., 2020), particularmente daqueles produtos e insumos destinados à área da saúde.

Por essas razões, além de políticas macroeconômicas (cambiais, fiscais e monetárias) que aliviem os setores industriais, Hartwich et al. (2020) propõem políticas para manter as empresas operando durante os esforços de contenção da Covid-19, para manter os empregos, para adaptação dos negócios (ex: plataformas *on-line* para anúncios, vendas e atendimento à consumidores) e medidas para reorientar as firmas após a pandemia.

Contudo, ações mais efetivas de política industrial são necessárias devido à possibilidade de interrupções no fornecimento de insumos e aos eventuais bloqueios nas Cadeias Globais de Valor, que estiveram cada vez mais interligadas ao longo dos últimos anos e dependentes da produção industrial chinesa (Du et al., 2020). Para Haraguchi, Cheng e Smeets (2017), o processo de desindustrialização observado nas muitas economias em desenvolvimento resulta principalmente da concentração das atividades manufatureiras em um pequeno número de países, com especial destaque para China⁶. Recentemente esse país paralisou ou reduziu muitas atividades produtivas, contraindo drasticamente o comércio com as demais economias do globo. Dados apresentados em Du et al. (2020) salientam que nos dois primeiros meses de 2020 as exportações chinesas caíram 17,2%, enquanto as importações reduziram-se em 4% (comparativamente ao mesmo período de 2019). As exportações desse país para os EUA se reduziram em 29,9%, quase 20% para Europa e mais de 10% para América Latina.

Os efeitos significativos sobre o comércio internacional e a preocupação com a interrupção nas cadeias de suprimento torna o debate sobre a autonomia dos países na fabricação de produtos e insumos diretamente destinados ao enfrentamento da Covid-19 (álcool em gel, respiradores, medicamentos, Equipamentos de Proteção Individual – EPI)

⁶ Segundo a conclusão dos autores (HARAGUCHI, CHENG; SMEETS 2017, p. 15): “In recent years, China had an MVA share of more than 30% both at current and at constant prices, with the average share of developing countries being around 11%–14%. In the case of manufacturing employment, China has had a share of more than 15% since the end of the 1980s and an 18% to 19% share since 2007, in comparison to an average share of 11% and 12% in developing countries for most of the 43-year period under investigation”.

uma prioridade da política industrial. Em 31/03/2020, por exemplo, a economia chinesa impôs medidas de restrição às exportações de produtos de suprimento médico, exigindo novos requisitos de certificação e inspeção em máscaras cirúrgicas, *kits* de teste para o novo coronavírus e termômetros. As restrições comerciais não pararam. Em 1º de abril o país proibiu a exportação de *kits* de teste e de suprimentos médicos por empresas não licenciadas⁷. Frente às dificuldades de importação desses insumos, inúmeras manufaturas mundiais passaram a tentar adaptações produtivas para fabricar álcool em gel e máscaras. Grandes conglomerados industriais ainda se empenharam na produção de respiradores (Ex: fábricas de aspiradores de pó, de carros e aviões).

A rápida propagação do vírus evidenciou a perda de capacidades tecnológicas dos países que abriram mão da sua produção interna⁸. Como argumentam autores neoschumpeterianos, as capacitações tecnológicas apresentam características *path dependence*, pois resultam de um processo histórico de aprendizagem. A inexistência ou precariedade de capacidades tecnológicas relacionadas à produção de muitos insumos e produtos médicos dificultou a conversão de plantas industriais para atender a grande demanda, mesmo na fabricação de produtos que não englobam grandes necessidades tecnológicas. Essa é a razão pela qual Chang e Andreoni (2020) colocam o processo de desenvolvimento e acumulação de capacidades como um dos focos principais da política industrial na atualidade, pois algumas trajetórias criadas podem ser difíceis de serem revertidas (c.f. ARTHUR, 1989, DAVID, 1985; HODGSON, 1997).

Não estranha, portanto, que a discussão política sobre capacidades, desenvolvimento industrial e política industrial tenha voltado à tona na crise sanitária atual. A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, por exemplo, reforça que o progresso técnico e a construção de capacidades ajudam a enfrentar desafios complexos como o que estamos vivendo: “The pandemic is a reminder that investments in scientific, technological and productive capacities are necessary to respond to and build resilience in crises” (SANTIAGO, FUENTES, PEERALLY, 2020, p. 01).

Finalmente, mesmo diante da necessidade de políticas emergenciais de curto prazo que visam socorrer as indústrias domésticas e dinamizar a área da saúde, o foco de longo prazo não pode ser perdido. Países periféricos como o Brasil normalmente são mais afetados pelas crises econômicas porque os baixos índices de desenvolvimento acabam exacerbando os problemas econômicos e sociais que tendem a ser mais graves comparativamente às nações avançadas.

4. A política industrial no Brasil

A redução do comércio mundial, a possibilidade de disrupção nas Cadeias Globais de Valor e a dependência chinesa em relação aos muitos insumos hospitalares (as

⁷ Somente em 26 de abril a proibição de exportação foi rebaixada para restrição de exportação mediante autorização. As informações estão disponíveis em <https://www.macmap.org/covid19>

⁸ A respeito da política industrial para indústria farmacêutica, ver Paranhos e Perin (2021).

importações brasileiras de máscaras⁹ e de testes rápidos são oriundas principalmente do país) fizeram o Brasil enfrentar fortes dificuldades para suprir sua demanda interna. O reflexo imediato, além dos problemas de obtenção dos produtos e insumos, foi o aumento de preço. Somente no mês de março de 2020 as estimativas apontam para uma elevação de 240% nos preços das máscaras e 216% no preço do álcool em gel¹⁰ (RIVEIRA, 2020a).

O problema de desabastecimento e os altos preços fizeram com que muitas empresas fossem incitadas a reorganizar sua estrutura produtiva para ampliar a oferta de muitos produtos e insumos. É o caso do álcool em gel¹¹, de máscaras e luvas¹². Esforços semelhantes foram feitos na produção de respiradores. No final de março de 2020, o Ministério da Saúde lançou o primeiro edital para compra dos aparelhos (15.000 respiradores). Com a negativa das empresas especializadas em atender ao pedido no tempo hábil, a empresa de energia WEG, em parceria com a fabricante brasileira de respiradores Lentsung, chegou a anunciar que iria usar a estrutura de suas fábricas para fazer 50 respiradores por dia. A Embraer iniciou suas tentativas de fabricar algumas peças do produto para substituir as importações em falta (RIVEIRA, 2020b).

Apesar dos esforços e das inúmeras tentativas de adaptação da estrutura produtiva para fabricação de muitos insumos e produtos destinados ao enfrentamento da pandemia, o sucesso demanda a existência de capacitações prévias, ações efetivas do Estado e adaptações nas plantas industriais, fatores que exigem tempo e podem custar vidas. Para Paranhos e Perin (2021), o setor produtivo que teve mais rápida resposta durante a pandemia foi justamente o dos países que mantiveram políticas industriais de longo prazo com medidas específicas para a indústria farmacêutica (Reino Unido, Estados Unidos, China e Índia, entre outros). No caso brasileiro, a epidemia evidenciou a falta de uma política industrial efetiva, deixando clara a dependência do mercado farmacêutico e a dependência mundial da produção de Insumos Farmacêuticos Ativos (IFA). Embora alguns estímulos tenham sido postos em curso, como Programa de Apoio Emergencial ao Combate da Pandemia do Coronavírus do BNDES e os editais de Subvenção Econômica à Inovação para soluções inovadoras no combate à Covid-19 da Finep, uma política industrial efetiva para o fortalecimento da indústria farmacêutica no país é imprescindível.

Muitos dos resultados observados com relação ao aumento da produção de alguns insumos hospitalares têm se mostrado mais um resultado do aumento da demanda e das iniciativas privadas na busca por ampliar a oferta do que um resultado efetivo de políticas industriais ativas. No caso das máscaras de proteção, por exemplo, segundo a ABIMO

⁹ Cerca de 80% das máscaras cirúrgicas utilizadas no Brasil provêm da Ásia.

¹⁰ Dados de levantamento do *marketplace* de insumos hospitalares Bionexo. Disponíveis em <https://exame.com/negocios/essa-empresa-brasileira-usa-tecnologia-para-reduzir-os-custos-hospitalares>.

¹¹ Empresas engajadas no processo são a de cosméticos L’Oreal, a cervejaria Ambev e a fabricante de produtos de limpeza Ypê.

¹² Existem, no entanto, dificuldades pela falta dos polímeros necessários para produção de máscaras e luvas. Empenhadas na produção de máscaras estão a empresa gaúcha Fitesa, as lojas Renner e a petroquímica Braskem (para conseguir matéria-prima 100% nacional) e a Alpargatas.

(Associação Brasileira da Indústria de Artigos de Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios) em março de 2020 o Brasil importava 90% do que consumia e em outubro do mesmo ano apenas 50%. Em relação aos ventiladores pulmonares, o número de fábricas nacionais que produziam os insumos deste produto chegou a dez na metade 2020 e era de apenas quatro unidades em março do mesmo ano¹³.

As dificuldades em implementar uma política industrial eficaz, particularmente após o Processo de Substituição de Importações, são evidentes em um dos momentos mais críticos da história brasileira. Embora a política industrial tenha sido alvo de inúmeras contestações, particularmente devido aos excessos de protecionismo cometidos ao longo do PSI, a perda de capacitações tecnológicas da indústria em geral e da indústria farmacêutica em específico¹⁴ é um grave problema na crise contemporânea. Se por um lado a abertura comercial dos anos 1990 era vista como uma necessidade para readequação da estrutura produtiva nacional às condições de produtividade internacionais, por outro, ela acabou desarticulando cadeias produtivas e levando a falência muitas das empresas nacionais.

No passado, uma política industrial efetiva poderia ter elevado o nível de produtividade e desenvolvimento, contribuindo para que os impactos da crise do novo coronavírus fossem menos drásticas nas condições de vida dos brasileiros. Embora a queda no PIB nos países desenvolvidos tenha sido mais significativa, as diferenças de desenvolvimento fazem com que a crise tenha implicações maiores nos países periféricos. Mesmo durante a pandemia e reconhecendo que estímulos industriais mostram seus resultados em períodos mais longos, a política industrial deve ser foco de preocupação dos governos, embora poucas ações efetivas nesse sentido tenham sido observadas.

Com as dificuldades de importação de muitos produtos essenciais nesse momento, uma agenda para política industrial no Brasil deveria priorizar ações visando estimular a indústria da saúde com a produção dos equipamentos, insumos e medicamentos destinados ao socorro das pessoas vitimadas pela Covid-19. Um amplo conjunto de estímulos a este setor teria duas vantagens. Primeiro, seria capaz de oferecer suporte na prevenção e socorro às vítimas da doença. Segundo, agiria reduzindo o impacto econômico da pandemia, pois investimentos em tal área podem, em alguma medida, contrabalançar os efeitos da crise sanitária.

O isolamento social, o medo de contágio e a crise decorrente exigem que tanto as políticas macroeconômicas como industriais devam estar voltadas para o auxílio às empresas e manutenção dos empregos. Entre as propostas atuais do governo brasileiro estão ajudas destinadas aos mais vulneráveis, medidas de manutenção dos empregos, de ampliação da liquidez e de assistência às micro e pequenas empresas. Contudo, a resposta

¹³ Informações disponíveis em <https://grupomidia.com/hcm/brasil-se-tornou-autossuficiente-na-producao-de-ventiladores-pulmonares/>.

¹⁴ Em 1980 o Brasil chegou a produzir 55% dos próprios insumos farmacêuticos e hoje produz apenas 5% (ver <https://economia.ig.com.br/2021-01-30/em-1980-brasil-produziria-mais-da-metade-dos-insumos-importados-para-coronavac.html>)

da economia a tais ações tem se mostrado muito limitada. Talvez esta seja a principal lição de uma crise como a que está em curso, a qual seja a impossibilidade de construção de uma economia forte sem uma política industrial efetiva.

Se a política industrial no período da crise sanitária deve priorizar a indústria da saúde, com os estímulos necessários à fabricação dos insumos e produtos destinados à prevenção e socorro às vítimas do novo coronavírus, no período pós-pandemia uma reflexão mais ampla deve ser feita. Primeiramente, é preciso uma política industrial efetiva, capaz de recuperar a indústria enquanto eixo dinâmico do processo de desenvolvimento brasileiro. Na esteira das discussões internacionais sobre o processo de desindustrialização das economias avançadas, uma série de autores brasileiros tem demonstrado que a economia nacional vivencia um processo de desindustrialização (CANO, 2015; GONÇALVES; 2012; OREIRO; FEIJÓ, 2010; LOPES, 2019, entre outros), que se mostra precoce porque ocorre antes de o país atingir padrões significativos de desenvolvimento econômico (AREND, 2015). No caso brasileiro, por exemplo, o maior índice de participação do Valor Adicionado industrial no PIB acontece em 1987 (45,95%) e com um PIB *per capita* de 4.225 dólares (a preços constantes de 2005), enquanto nos países desenvolvidos a desindustrialização começa com uma renda média próxima a 30 mil dólares ao ano (WORLD BANK, 2015). Além do mais, outras séries históricas, em alguns casos analisadas pelos autores supracitados, demonstram que a indústria nacional vem perdendo seu protagonismo no desempenho econômico. Se o emprego industrial em relação ao emprego total é uma medida questionada devido a possibilidade de queda natural do emprego manufatureiro à medida que avança o desempenho econômico (c.f. ROWTHORN; RAMASWANY, 1999), o valor adicionado da indústria em relação ao valor adicionado total confirma o precário desempenho da indústria nacional. Este indicador chegou a 11,7% em 2015 (1º sem.), valor mais baixo desde o início dos anos 2000.

A política industrial ainda deve alavancar a indústria de maior conteúdo tecnológico. Se reconhecermos o processo de desindustrialização precoce que acomete a economia nacional, não é de espantar que esta precariedade se manifeste nos indicadores de progresso técnico, dado o papel da indústria na disseminação dos ganhos de produtividade (TARGETTI e THIRLWALL, 1989; KALDOR, 1996; RODRIK, 2005; CEPAL, entre outros). Assim como o problema de baixa dinamicidade industrial, a fragilidade brasileira em relação ao progresso técnico encontra sustentação em diversos trabalhos sobre o assunto (VIOTTI, 2005, COUTINHO, 1997, entre outros). Para Arend (2012), Carneiro (2008) e Lopes (2019), o país não foi capaz de ingressar de forma adequada na última revolução tecnológica (Revolução da Microeletrônica). Um dos indicadores que reflete essa questão é o índice de complexidade econômica, apresentado pelo *Harvard Growth Lab's*. Em 1995 o Brasil ocupava a 25º posição no ranking dos países, passando para 49º em 2018. As exportações de alto conteúdo tecnológico brasileiras representaram apenas 9,6% das exportações totais em 2013, enquanto em países como China e Coreia as exportações de alta tecnologia representaram mais de 25% do total e na América Latina giraram em torno de 12% no ano de 2013. Quando se observa o desempenho brasileiro na última revolução tecnológica, a situação se mostra igualmente complicada. Este desempenho é avaliado por

Carneiro (2008) pela participação da indústria de material eletrônico e de comunicações no setor industrial. Em 2012, o percentual de valor adicionado pela indústria de material eletrônico e telecomunicações em relação ao total da indústria de transformação era de apenas 3,4% ao passo que nos países desenvolvidos esse percentual era de 25% e nos países em desenvolvimento estava 11% já em 2006.

O fraco desempenho da indústria nacional não é um fenômeno recente. Pelo contrário, remonta à década de 1980 e a crise do modelo de substituição de importações. Por essa razão, o fraco desempenho econômico dos últimos anos e a crise relacionada à pandemia do novo coronavírus tende a ter efeitos mais perversos no Brasil, particularmente quando se considera o campo social. Nesse momento, repensar a política industrial e tecnológica brasileira nunca foi tão importante. Enquanto o período atual demanda políticas industriais que estimulem a produção de equipamentos, insumos e medicamentos para área da saúde, no futuro serão necessárias ações objetivas que estimulem a eficiência da estrutura produtiva brasileira de forma geral.

5. Considerações finais

A proposta do texto foi retomar o debate sobre a política industrial frente à crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus, discutindo os principais desafios quando se considera o caso brasileiro. Observada a importância da indústria e da política industrial para o desenvolvimento, o texto discutiu como esta última é importante para amenizar os efeitos das crises econômicas, em especial a relacionada à pandemia atual.

A pandemia do novo coronavírus tem se mostrado altamente perversa tanto do ponto de vista econômico como social. Em função das dificuldades de abastecimento observadas em diversos insumos médicos, a necessidade de políticas industriais efetivas nunca foi tão evidente, demonstrando, inclusive, a possibilidade de uma mudança na postura de muitos organismos internacionais em relação ao tema.

No caso brasileiro, observa-se a necessidade de somarem-se as políticas macroeconômicas e industriais com vistas à redução dos efeitos socioeconômicos da pandemia. É o momento em que o Estado deve estimular a indústria que atende as demandas da área da saúde, com a produção de equipamentos, insumos e medicamentos destinados ao socorro das pessoas vitimadas pela Covid-19 (Indústria farmacêutica, Indústria de máquinas e equipamentos, entre outros). Neste período de retração do comércio internacional, substituir a importação de alguns equipamentos e insumos se mostra uma necessidade maior do que aquela observada no passado, quando a prioridade era o crescimento via Processo de Substituição de Importações.

É evidente que uma política industrial efetiva para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus traz custos fiscais significativos. Contudo, o momento atual conta com uma diversidade de propostas para obtenção dos recursos necessários à excepcionalidade do momento. Embora enfrentem resistência, centros de pesquisa, universidades e renomados economistas brasileiros, vêm defendendo medidas de afrouxamento fiscal e monetário, uma ampla reforma tributária ou mesmo maiores níveis de endividamento

público. Embora muitas medidas devam ser vistas com ressalvas, a ousadia deve se sobrepôr a certos dogmatismos que dominam as relações de mercado¹⁵.

Referências

- ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead and falling behind. **Journal of Economic History**, New York, v. 46, n. 2, p. 385-406, 1986.
- ARTHUR, W. B. Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. **The Economic Journal**. Vol. 99, No. 394 (Mar., 1989), pp. 116-131.
- AINGINGER, K; RODRIK, D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. **Journal of Industry, Competition and Trade** 20:189–207, 2020.
- AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento da Cepal. IN BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L.C . Taxa de câmbio, doença holandesa, e industrialização. **Cadernos FGV Projetos**, 5 (14). P. 68-73, 2010.
- BENMELECH, E. ; FRYDMAN, C. The 1918 Influenza Did Not Kill the US Economy. **VOX CEPR Policy Portal**, 2020.
- CANO, W. **Desindustrialização no Brasil é real e estrutural**. CEDE, 2015. Disponível em <https://www3.eco.unicamp.br/cede/centro/146-destaque/508-desindustrializacao-no-brasil-e-real-e-estrutural>. Acesso 01 de Dezembro de 2015.
- CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro : a questão produtiva. Texto para discussão, n. 153. Campinas: IE/UNICAMP, 2008. 56 p.
- CHANG, H-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.
- CHANG, H-J. **The Political Economy of Industrial Policy**. Palgrave Macmillan; 1996.

¹⁵ São exemplos os manifestos da FCE/UFRGS, da UFMG, da Unicamp, entre outros. No meio jornalístico, além das diversas reportagens sobre o assunto, destacam-se as inúmeras matérias da Folha de São Paulo e do Estadão.

CHANG, H-J; ANDREONI, A. Industrial Policy in the 21st Century. **Development and Change**. 51(2): 324–351, 2020.

COUTINHO, L. A Especialização Regressiva: Um Balanço do Desempenho Industrial Pós-estabilização. IN: J. P. dos Reis Velloso (coord.). **Brasil: Desafios de um País em Transformação**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1997.

DAVID. P. A. Clio and the Economics of QWERTY. **The American Economic Review**, Vol. 75, No. 2, 1985, pp. 332-337.

DELIS, A., DOUCH, M. DU, J. & SHEPOTYLO, O. **Global Supply Chains: beyond COVID-19**. LBGCBP Insight Paper, 2020.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R.; SILVERBERG, G.; SOETE, L. (eds). **Technical change and economic theory**. London: Pinter, 1988, p. 38-66.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avestas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. n. 31, 2012.

HARAGUCHI, N.; CHENG, C. F. C. & SMEETS, E. The Importance of Manufacturing in Economic Development: Has This Changed? **World Development**, Volume 93, 2017, p. 293-315.

HARTWICH, F; FOKKER S.; ISAKSSON, A; SANTIAGO, F. **Policy actions and coordination will be crucial in mitigating the impacts of the global pandemic on industry**. Department of Policy Research and Statistics, Unido, 2020.

HODGSON. G. M. **Economia e evolução: o regresso da vida à teoria econômica**. Oeiras: Celta, 1997.

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press. 1966.

LIST, G. F. **Sistema Nacional de economia política**. São Paulo: Nova cultural, 1989.

LOPES, H. C. O Brasil no novo milênio: regulação, progresso técnico e novo desenvolvimentismo. **Revista Economia e Sociedade**. vol. 27, n.3, 2018, pp.1029-1052.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

OLSON, S. Will COVID-19 Bring Industrial Policy Back in Vogue? The pandemic has forced an overdue discussion on what we have inaccurately considered to be “free” markets and “free” trade. **The Diplomat**. May 20, 2020. Disponível em <https://thediplomat.com/2020/05/will-covid-19-bring-industrial-policy-back-in-vogue/>. Acesso 29 de jun. de 2020.

OREIRO, J.L. FEIJÓ, C.A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**. Vol. 30, nº 2 (118), PP 219-232, abril-junho/2010.

PARANHOS, J E PERIN, F.S. Política industrial para a saúde além da pandemia. **Observatório da economia contemporânea**. disponível em <https://diplomatie.org.br/politica-industrial-para-a-saude-alem-da-pandemia/>. acesso. Em 21 de junho de 2021.

PALMA, J.G. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In: Conferência de Industrialização, desindustrialização e desenvolvimento. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2005. Disponível em https://macrododesenvolvimento.files.wordpress.com/2013/06/520-20quatro20fontes20_2_.pdf. Acesso em 20 de julho de 2020

PEREZ, C. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como Blanco móvil. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 75, p. 115-136, dic. 2001.

PEREZ, C. **Revoluciones tecnológicas y capital financiero**: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza. México: Siglo XXI, 2004.

PEREZ, C. **Technological revolutions and techno-economic paradigms**. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, nº 20. Technology governance, 2009.

RIVEIRA. C. Dificuldade em comprar insumos leva hospitais a risco de desabastecimento. *Revista Exame*, 2020a. Disponível em <https://exame.com/negocios/dificuldade-em-comprar-insumos-leva-hospitais-a-risco-de-desabastecimento/>. Acesso 18 de agosto de 2020.

RIVEIRA. C. GM, Embraer, Senai: fábricas são adaptadas na luta para fazer respiradores: Conglomerados no Brasil e no mundo tentam usar sua linha de produção para fabricar milhares de unidades do aparelho, usado no tratamento da covid-19. **Revista Exame**, 2020b Disponível em <https://exame.com/negocios/gm-embraer-senai-fabricas-sao-adaptadas-na-luta-para-fazer-respiradores/>. Acesso 18 de agosto de 2020b.

RODRÍK, D. **One economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

RODRÍGUEZ, O. La agenda del desarrollo (elementos para su discusión). **Economía Ensaíos**, Uberlândia, v. 17, n. 1, p. 7-55, jul./dez. 2002.

SANTIAGO, F; FUENTES, C; PEERALLY, J. A. COVID-19: A wake up call for research and industrial capacity-building. **Industrial Analytics Platform**: Unido, 2020.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo socialismo e democracia**. Rio de janeiro: Fundo de Cultura, 1984.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

STIGLITZ, J.E., LIN, J. Y., MONGA, C., The Rejuvenation of Industrial Policy, Policy Research Working Paper 6628, The World Bank, Washington, 2013.

TARGETTI; THIRLWALL, A. P.. **The Essential Kaldor**. New York: Holmes & Meier, 1989. Pp. 560.

THIRLWALL (2005). A. P. **A Natureza do Crescimento Econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília, IPEA.

THIRLWALL (1996). A. P. Nicholas Kaldor, a Biography. IN: KALDOR, N. **Causes of Growth and Stagnation in The World Economy**. Cambridge University Press, 1996.

WADE, R. H. The role of industrial policy in developing countries. IN: CALCAGNO, A. et al. **Rethinking development strategies after the financial crisis**. United Nations: New York and Geneva, 2015.

WORLD BANK. **Perspectivas Econômicas Globais**. Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>. Acesso em 27 de julho de 2020.

Anexo A

Tabela 1 - PIB real no mundo e nas diversas economias nacionais

TABELA 1.1 PIB real ^{1,2}						
	2018	2019	2020e	2021f	2022f	2023f
Mundo	3,2	2,5	-3,5	5,6	4,3	3,1
Economias avançadas	2,3	1,6	-4,7	5,4	4,0	2,2
Estados Unidos	3,0	2,2	-3,5	6,8	4,2	2,3
Zona do Euro	1,9	1,3	-6,6	4,2	4,4	2,4
Japão	0,6	0,0	-4,7	2,9	2,6	1,0
Economias Emergentes e em Desenvolvimento (EMDEs)	4,6	3,8	-1,7	6,0	4,7	4,4
Leste Asiático e Pacífico	6,5	5,8	1,2	7,7	5,3	5,2
China, República Popular da	6,8	6,0	2,3	8,5	5,4	5,3
Indonésia	5,2	5,0	-2,1	4,4	5,0	5,1
Tailândia	4,2	2,3	-6,1	2,2	5,1	4,3
Europa e Ásia Central	3,5	2,7	-2,1	3,9	3,9	3,5
Rússia	2,8	2,0	-3,0	3,2	3,2	2,3

Turquia	3,0	0,9	1,8	5,0	4,5	4,5
Polónia	5,4	4,7	-2,7	3,8	4,5	3,9
América Latina e Caribe	1,8	0,9	-6,5	5,2	2,9	2,5
Brasil	1,8	1,4	-4,1	4,5	2,5	2,3
México	2,2	-0,2	-8,3	5,0	3,0	2,0
Argentina	-2,6	-2,1	-9,9	6,4	1,7	1,9
Oriente Médio e Norte da África	0,6	0,6	-3,9	2,4	3,5	3,2
Arábia Saudita	2,4	0,3	-4,1	2,4	3,3	3,2
Irã	-6,0	-6,8	1,7	2,1	2,2	2,3
Egito	5,3	5,6	3,6	2,3	4,5	5,5
Sul da Ásia	6,4	4,4	-5,4	6,8	6,8	5,2
Índia	6,5	4,0	-7,3	8,3	7,5	6,5
Paquistão	5,5	2,1	-0,5	1,3	2,0	3,4
Bangladesh	7,9	8,2	2,4	3,6	5,1	6,2
África Subsaariana	2,7	2,5	-2,4	2,8	3,3	3,8
Nigéria	1,9	2,2	-1,8	1,8	2,1	2,4
África do Sul	0,8	0,2	-7,0	3,5	2,1	1,5
Angola	-2,0	-0,6	-5,2	0,5	3,3	3,5
Outros itens:						
PIB real¹						
Países de alta renda	2,3	1,6	-4,7	5,3	4,0	2,2
Países em desenvolvimento	4,7	3,9	-1,4	6,3	4,8	4,5
EMDEs excluindo a China	3,2	2,4	-4,3	4,4	4,2	3,7
EMDEs exportadores de commodities	2,0	1,8	-4,0	3,6	3,3	3,1
EMDEs importadores de commodities	6,0	4,9	-0,6	7,3	5,4	5,0
EMDEs importadores de commodities excluindo a China	4,9	3,2	-4,7	5,4	5,3	4,5
Países de baixa renda	4,7	4,3	0,7	2,9	4,7	5,6
BRICS	5,8	4,9	-0,3	7,5	5,2	4,7
Mundo (PPC - 2010)	3,6	2,8	-3,2	5,7	4,5	3,5
Volume do comércio mundial	4,2	1,2	-8,3	8,3	6,3	4,4
Preços de commodities						
Preços do petróleo	29,4	-10,2	-32,8	50,3	0,0	0,9

Índice de preços das matérias-primas não energéticas	1,7	-4,2	3,0	22,5	-2,5	-2,7
--	-----	------	-----	------	------	------

Fonte: Banco Mundial.

* E = estimativa; F = previsão. As previsões do Banco Mundial são frequentemente atualizadas com base em novas informações e mudanças nas circunstâncias (globais). Consequentemente, as projeções aqui apresentadas podem ser diferentes das contidas em outros documentos do Banco Mundial, mesmo que as avaliações básicas das perspectivas dos países não sejam significativamente diferentes em nenhum momento.

1. Taxas agregadas de crescimento calculadas por meio de dados compilados com base no dólar dos EUA constante de 2010 nos pesos do PIB.

2. Para detalhes técnicos, ver a versão em inglês.