

Universidade de Brasília

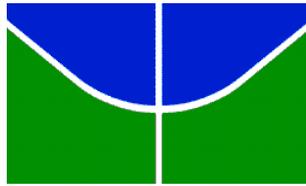
Instituto de Ciência Política

**Desenvolvimento e Desindustrialização: Os desafios
da relação entre Política Externa e Indústria no Brasil**

Arthur Magalhães Moura de Lima

Brasília – DF

Novembro/2022



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**Desenvolvimento e Desindustrialização: Os
desafios da relação entre Política Externa e
Indústria no Brasil**

Arthur Magalhães Moura de Lima

Monografia apresentada ao Curso de
Ciência Política, do Instituto de Ciência
Política, Universidade de Brasília, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciência Política sob a
orientação do professor Alcides Costa Vaz.

Brasília – DF

Resumo

Esse trabalho aborda a relação entre a indústria e a política externa brasileira e analisa como essa relação vem sendo influenciada pelo processo de desindustrialização em curso no Brasil desde os anos oitenta e que se acentuou nos anos 2.000.

Acredita-se que essa relação afeta tanto a promoção do desenvolvimento industrial, quanto o poder diplomático brasileiro. Dessa forma, o estudo pretende analisar como a política industrial brasileira influencia e é influenciada pela política externa brasileira, tendo por marco temporal o período que se estende de 2016, quando ocorre mudança governamental, ao presente (2022).

Considera-se que o desenvolvimento desse período é um elemento-chave para compreender o processo de desindustrialização ora em curso, com a perda de participação econômica no PIB, a queda da produtividade, da eficiência, do valor adicionado e das atividades totais. Esse momento de decadência industrial é associado com uma perda de participação da política externa em prol dos interesses industriais, o que levaria a um maior desamparo da indústria nacional.

Em seguida, se apresenta como a Política Externa Brasileira (PEB) ainda possui uma grande importância para indústria, ao analisar as formas de como a PEB pode atuar em prol da indústria nacional. Essa importância se dá, pois se reconhece que um dos principais desafios da indústria nacional é alcançar o aclamado patamar competitivo no mercado internacional, sendo necessária a assistência com os diversos desafios do meio internacional.

A recíproca dessa relação também seria verdadeira, de forma que a indústria permitiria uma maior diversificação das pautas exportação, maior acesso a alta tecnologia e uma maior margem de autonomia, que permitiria redução de vulnerabilidades externas.

Conclui-se que a retomada da relação entre PEB e indústria nacional, de forma mais ativa, é mutuamente importante: tanto para a superação da desindustrialização e aumento da eficiência industrial, quanto para a projeção brasileira no meio internacional, o que levaria a um maior poder diplomático brasileiro.

Abstract

This paper addresses the relationship between industry and Brazilian foreign policy and analyzes how this relationship has been influenced by the deindustrialization process that has been underway in Brazil since the 1980s and which has been accentuated in the 2,000 years.

It is believed that this relationship affects both the promotion of industrial development and the Brazilian diplomatic power. Thus, the study intends to analyze how Brazilian industrial policy influences and is influenced by Brazilian foreign policy, taking as a time frame the period that extends from 2016, when there is governmental change, to the present (2022).

It is considered that the development of this period is a key element to understand the process of deindustrialization now underway, with the loss of economic participation in GDP, the fall in productivity, efficiency, added value and total activities. This moment of industrial decline is associated with a loss of foreign policy participation in favor of industrial interests, which would lead to greater helplessness of the national industry.

Next, it presents how the Brazilian Foreign Policy (PEB) still has a great importance for industry, when analyzing the ways in which PEB can act for the national industry. This importance is given, because it is recognized that one of the main challenges of the national industry is to reach the acclaimed competitive level in the international market, being necessary assistance with the various challenges of the international environment.

The reciprocal of this relationship would also be true, so that industry would allow greater diversification of export tariffs, greater access to high technology and a greater margin of autonomy, which would allow reduction of external vulnerabilities.

It is concluded that the resumption of the relationship between PEB and national industry, more actively, is mutually important: both for overcoming deindustrialization and increasing industrial efficiency, as well as for the Brazilian projection in the international environment, which would lead to a greater Brazilian diplomatic power.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
1.1 Problema de pesquisa	6
1.2 Objetivos.....	7
1.3 Hipótese.....	7
1.4 Delimitação do estudo	7
1.5 Metodologia	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITUAL.....	9
2.1 O conceito de desenvolvimentismo.....	9
2.2 Aplicação do conceito de desenvolvimentismo na política brasileira	9
3 A FORMAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA.....	13
3.1 O apogeu da indústria nacional	13
3.2 O processo de desindustrialização.....	15
4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SUA PRESENÇA NA INDÚSTRIA	20
4.1 A participação da PEB no desenvolvimento industrial.....	20
4.2 Promoção de Benefícios	21
4.3 Defesa comercial	25
4.4 Promoção Comercial	28
4.5 Negociações Comerciais.....	29
4.6 Os desafios da indústria brasileira para o período recente.....	31
5 A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 35	
5.1 O cenário internacional global e os desafios nacionais	36
5.2 A importância da alta tecnologia para a autonomia dos países	38
6 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário da economia brasileira gera incertezas quanto ao seu futuro. De modo particular, o estado atual e as perspectivas sobre a indústria nacional preocupam economistas, acadêmicos e políticos face ao diagnóstico de que um processo de desindustrialização está em curso, o que se atribui, parcialmente ao fato de governos recentes não terem promovido políticas de desenvolvimento industrial de forma satisfatória.

Nesse cenário, mais uma vez o desenvolvimentismo, como estratégia política, se torna pauta de debate entre aqueles que defendem que a retomada de uma política industrial ativa é necessária para o desenvolvimento econômico, social e político nacional e aqueles mais céticos quanto à sua relevância e à prioridade que lhe deva ser outorgada.

1.1 Problema de pesquisa

Compreende-se que o Brasil sofre com um problemático processo de desindustrialização desde a década de 90. Esse processo levaria a um relevante enfraquecimento econômico brasileiro consequente da perda da participação industrial no PIB, nas exportações e nas atividades econômicas totais do país.

Observa-se que o auge da indústria e sua participação na economia nacional ocorriam em um tempo aonde a relação entre a PEB e a indústria era bem destacada. Ao mesmo tempo, coincide com o início do processo de desindustrialização um enfraquecimento dessa relação, o que poderia indicar um certo desamparo dos setores industriais.

Com um conturbado cenário internacional aonde há uma maior instabilidade econômica e política, o mercado internacional se apresenta menos propenso a suprir as vulnerabilidades das cadeias produtivas nacionais. Logo o debate sobre a importância da retomada da reindustrialização ganha destaque no cenário nacional. Dessa forma, se lança a questões: Qual a importância da retomada das relações entre a PEB e a indústria em um cenário interno de desindustrialização e externo de grandes interações globais e crises políticas e econômicas?

1.2 Objetivos

O principal objetivo do trabalho é identificar qual a relevância da relação entre a Política Externa Nacional e a indústria no cenário político contemporâneo. Busca-se entender qual seria o ponto de vista da PEB e da indústria sobre essa relação e grau de importância para ambos.

A fim de viabilizar a identificação do objetivo geral, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar a relevância histórica da relação entre PEB e indústria.
- b) Analisar os desafios impostos pela desindustrialização e o atual cenário internacional.
- c) Identificar os principais e atuais interesses e objetivos da indústria e da PEB e buscar entender se é possível traçar uma relação entre ambas.

1.3 Hipótese

A hipótese central do trabalho é de que a relação entre a PEB e a indústria é de grande importância para os desafios que concerne a ambas. Para a indústria, acredita-se que essa relação possa ser um elemento chave para se buscar soluções para superar a desindustrialização em curso.

Para a PEB, o fortalecimento da indústria poderia resultar em uma maior diversificação das atividades comerciais brasileiras e de acesso à alta tecnologia, o que resultaria em uma maior projeção brasileira no meio internacional e maior poder diplomático nas relações exteriores do Brasil.

1.4 Delimitação do estudo

Para se delimitar o estudo, foi feita uma inicial contextualização histórica de como se deu as relações entre PEB e indústria, o auge das atividades industriais e o início da desindustrialização. Como recorte temporal, foi marcado o ano de 2016 em diante pela retomada de políticas neoliberais no Brasil de natureza similar as vistas no período que marcou o início da desindustrialização nacional.

Dentro do recorte temporal, destacou-se o período de 2020 até 2022 para se considerar os principais acontecimentos do período (Guerra da Ucrânia e Pandemia) a fim de fazer uma leitura mais precisa dos desafios e objetivos da PEB.

1.5 Metodologia

Este trabalho priorizou uma metodologia qualitativa de apresentações de leituras de especialistas e de dados diversos por meio de revisões bibliográficas.

Para a construção das argumentações de elementos mais econômicos (apogeu da indústria, processo de desindustrialização, situação industrial atual) se utilizou de diversas pesquisas de dados. Em destaque, se utilizou em maioria os estudos mais atuais encontrados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A respeito da leitura dos principais desafios da indústria nacional, se utilizou dos mais recentes artigos encontrados pela Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE) sobre a leitura de especialistas a respeito do tema. Como plano de fundo para se entender o comércio exterior, foi feita uma revisão bibliográfica de obras que tratam sobre a Organização Mundial do Comércio (OMC), os principais acordos de interesse.

Para o entendimento dos desafios e objetivos atuais da Política Externa Brasileira, foi realizado uma leitura bibliográfica de obras de diplomatas e obras ligadas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) sobre a função da política externa. Em conjunto, se utilizou das principais metas determinadas pelos setores públicos do Estado que estivessem ligados a política externa e possivelmente as atividades industriais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITUAL

2.1 O conceito de desenvolvimentismo

O conceito de desenvolvimentismo tem sido objeto de um vasto debate. Um dos pontos centrais nessa discussão é a percepção de que o desenvolvimentismo é um fenômeno tanto do mundo material, quanto do mundo do ideológico ou do pensamento (Fonseca, 2015).

No que se refere ao mundo material, se encontram as políticas e projetos econômicos práticos que o moldam, como o planejamento econômico e a participação direta do Estado em políticas econômicas, em contraposição ao liberalismo econômico (Bresser-Pereira, 1977). No que diz respeito ao aspecto ideológico, o desenvolvimentismo pode ser entendido como a busca pela transformação social e pela superação do subdesenvolvimento, o que pressupõe uma maior soberania do Estado, ou seja, um Estado dotado de maior autossuficiência e de autodeterminação para direcionar seus objetivos (Bielschowsky, 1988; Fonseca 2015).

Dessa forma, o desenvolvimentismo é um conceito amplo, que pode ser entendido como um fenômeno político, econômico e ideológico, no qual o Estado desempenha um papel ativo no investimento em políticas de desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a superação do subdesenvolvimento e a ascensão da nação a um patamar de potência econômica e política.

2.2 Aplicação do conceito de desenvolvimentismo na política brasileira

O nacional-desenvolvimentismo, o primeiro projeto desenvolvimentista brasileiro, surgiu durante o período do governo Vargas (1930-1945) e teve, também, grande destaque nos governos de Juscelino Kubtischek (JK) (1956-1961) e Geisel (1974-1979). Esse projeto foi a base da industrialização brasileira, permitindo que o Brasil pudesse ser considerado um país industrializado.

Para Celso Furtado (2005), a chave da industrialização no projeto do nacional-desenvolvimentismo foi a substituição de importações e o controle cambial. Esses dois

pilares fomentaram um cenário favorável à formação e ao crescimento do mercado interno e da indústria, em decorrência do protecionismo proporcionado por essas políticas.

Nesse sentido, o projeto de nacional-desenvolvimentismo foi marcado por etapas. A primeira refere-se à política de substituição de importações do governo Vargas, seguido pelo Plano de Metas de JK e o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de Geisel. Apesar das peculiaridades de cada um desses governos, é possível perceber a continuidade entre os planos implementados nesse período, já que ambos visavam o desenvolvimento da indústria brasileira.

Mesmo com mudanças de governos e o regime militar, o nacional-desenvolvimentismo se perpetuou até o governo Collor (1990), quando foi substituído por um projeto de cunho neoliberal. De fato, o governo Collor, ao abraçar o neoliberalismo, aumentou a independência e presença do mercado e da iniciativa privada e deu início aos processos de privatizações das empresas estratégicas para a economia nacional. Conseqüentemente, essas mudanças retiraram o apoio à indústria do centro da política econômica nacional.

A razão de sua duração por tanto tempo é que se entendia a industrialização como sinônimo de desenvolvimento. Com os anos, a crescente indústria se fortaleceu e começou a influenciar a política nacional. Mesmo com as instabilidades da política interna e as mudanças radicais de governo, o alinhamento com os interesses industriais foi mantido durante o período nacional-desenvolvimentista e, por conseguinte, a política externa brasileira também se manteve alinhada ao projeto desenvolvimentista durante esse período.

O desenvolvimentismo também foi um conceito bastante utilizado na política econômica aplicada nos período de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente durante o governo Lula (2003-2011). No período, sua política econômica e diplomática foi nomeada como “neodesenvolvimentista” pelo Chanceler Celso Amorim. O termo busca fazer referência e dar continuidade ao projeto nacional-desenvolvimentista que perdurou da Era Vargas (1930), até o início do governo Collor (1990).

Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o conseqüente fim do governo do PT e as mudanças econômicas e diplomáticas dos governos Temer e Bolsonaro, questiona-se se o Brasil estaria vivendo uma era pós-desenvolvimentista, caracterizada por um crescente neoliberalismo.

Apesar de ambos os projetos (o nacional desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo), na teoria, buscarem abraçar esse conceito, se entende que eles não foram similares, nem possuíam os mesmos fins. É possível questionar o quão desenvolvimentista foi, de fato, o projeto do PT, já que ela não promovia uma industrialização tão forte aos moldes do nacional-desenvolvimentismo (Maciel, 2020). No entanto, mesmo com suas diferenças, ambos os projetos propõem a promoção da indústria, sendo que a política externa desempenharia um papel relevante nessa promoção.

Mesmo carregando o nome do desenvolvimentismo, o governo PT não rompeu totalmente com a política neoliberal brasileira forjada no período Collor. Na verdade, deu a ela continuidade de uma forma mais branda, mas ainda de acordo com os interesses do capitalismo brasileiro dos anos 90 (Maciel, 2020). Foi durante o governo Lula que se observou o fortalecimento do agronegócio e a especialização na exportação de *commodities*, algo acordo com as perspectivas das vantagens comparativas do pensamento neoliberal. Maciel (2020) aponta que, além da primarização da economia, o período do governo PT ainda apresentou a continuidade das políticas de privatização e internacionalização da economia por meio de redução da atuação econômica estatal em prol do capital privado. Assim, tanto os projetos neoliberais que romperam com o nacional-desenvolvimento nos anos 90, como as políticas sociais e de desenvolvimento do mercado dos governos do PT estavam em concordância com os interesses do capitalismo liberal brasileiro.

Apesar de mostrar uma continuidade das políticas neoliberais dos anos 90 – e não do antigo nacional-desenvolvimentismo diretamente, encerrado pela adoção de princípios do neoliberalismo na economia, o termo desenvolvimentista não foi atribuído aos governos do PT sem razão. Houve o fortalecimento do mercado interno, políticas sociais compensatórias que promoveram maior integração social das camadas mais baixas e maior participação destas no mercado. Mesmo não ocupando mais o centro da estratégia econômica, ainda havia uma política de trabalho e de promoção industrial mediante acesso mais vantajoso ao crédito para empresas com maior potencial competitivo no mercado internacional, as chamadas “campeãs nacionais”. Além disso, ainda se promovia maior independência energética, outra pauta presente na agenda da industrialização desde a era nacional-desenvolvimentista.

A Política Externa Brasileira (PEB) do governo PT focou em expandir possibilidades para as exportações nacionais buscando novos mercados, importante

fator para a observância da prioridade outorgada às relações sul-sul (MRE, 2007). Logo o Brasil buscou expandir seu mercado pela América do Sul, África e Ásia, fora do tradicional eixo EUA-Europa Ocidental. O Brasil também buscou maior participação nos fóruns internacionais, em organizações internacionais como a ONU e seu Conselho de Segurança, ao mesmo tempo em que promovia a organização política e diplomática de países periféricos e em desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que se promovia a cooperação e participação ativa nos principais temas de interesse do meio internacional, buscava-se defender os próprios interesses nacionais, como o direito de exploração e preservação da chamada Amazônia verde e azul.

Tanto durante o período do nacional-desenvolvimentismo quanto durante o governo petista, a PEB compartilhou a finalidade de buscar promover o desenvolvimento industrial. A aliança com os Aliados feita por Vargas para promover a siderurgia nacional, as políticas de controle cambial e de importações e a busca por investimentos privados durante o governo JK, são exemplos da atuação da PEB em favor do interesse nacional na industrialização. Da mesma forma é possível perceber que as frentes de ação diplomáticas nacionais simbolizam o entendimento de que o fortalecimento diplomático e a conquista de espaço e reconhecimento internacional eram tidos como etapas importantes para a superação do subdesenvolvimento.

Mesmo que o nacional-desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo do governo PT se diferenciem em grau a respeito da centralidade da indústria em seus projetos de crescimento econômico, ela ainda exerce um papel em ambos. A promoção e papel da indústria são consideravelmente menores no neodesenvolvimentismo em comparação ao nacional-desenvolvimentismo, mas ela ainda possuía um espaço para políticas e investimento. Se comparado aos governos anteriores, do início do neoliberalismo brasileiro, a questão da indústria ganhou maior notoriedade política.

Desde o fim do governo PT e seu projeto de neodesenvolvimentismo e o surgimento de governos de caráter mais liberal na economia, a sensação da desindustrialização no Brasil se acentua. Mais uma vez é lançada a questão: Estamos vivendo um processo de desindustrialização? E, em caso afirmativo, quais as consequências desse processo?

3 A FORMAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA

A análise do processo de desindustrialização no Brasil pressupõe o entendimento sobre a formação e o apogeu da indústria nacional. Esse entendimento permite comparar os altos e baixos da indústria e seus setores no decorrer do tempo em relação às políticas públicas para a indústria adotadas e qual tem sido o peso da indústria para a economia e o desenvolvimento brasileiro no período analisado.

3.1 O apogeu da indústria nacional

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), executado de 1974 a 1979, e iniciado pelo governo Geisel, foi a terceira e última etapa do processo de desenvolvimento da indústria nacional. Essa etapa permitiu ao Brasil a produção de bens de capital e o domínio de todo o ciclo produtivo industrial, o que levou o Brasil ao patamar de um país industrializado (FURTADO, 1958).

O desenvolvimento alcançado nessa etapa, para o qual contribuiu a herança do Milagre Econômico Brasileiro, que se perpetuou até 1973, permite apontar a década de 1970 como o auge do desenvolvimento da indústria nacional, onde sua participação na economia (PIB) também obteve seu maior peso (MORCEIRO & GUILHOTO. 2019).

De fato, entre 1970 e 1980 a participação da indústria do PIB foi a maior já registrada, chegando a 36% (Bresser-Pereira, 2010). Até 1973, a manufatura era o principal motor do crescimento econômico, chegando a 20% do PIB no mesmo ano e mantendo esse valor constante até a 1980 (MORCEIRO & GUILHOTO. 2019).

Em 1980, a participação do Brasil no Valor Adicionado Manufatureiro (VAM) Mundial ¹era de 4% de toda indústria global, sendo esse valor superior às indústrias chinesa, indiana e coreana juntas (MORCEIRO & TESSARIN. 2019). Nesse ano, o Brasil tinha o sexto maior VAM mundial, com uma diferença de 0,08% de diferença em

¹ Valor Adicionado é quanto uma entidade gera de riqueza real. Ela se dá pela soma do valor de mercado do produto final com o valor de remuneração dos empregados, sendo subtraídos os custos relacionados à manufatura.

relação a Inglaterra e superando a França, tanto em participação, quanto em crescimento desde 1970 (MORCEIRO & TESSARIN. 2019).

O gráfico a seguir apresenta a participação da indústria no PIB brasileiro entre 1947 a 2021. É possível notar que o auge da participação industrial no PIB ocorre durante os anos 1970, tendo chegado a quase 50% do PIB no início da década de 80. O gráfico também apresenta a perda de participação da indústria no PIB ao longo dos anos, o que pode ser visto como um indicador do processo de desindustrialização (MORCEIRO & GUILHOTO. 2019).

GRÁFICO 1

Evolução da participação da Indústria no PIB – 1947-2021 (%)



Fonte: IBGE

Nota: Indústrias extrativa, de transformação, de construção e serviços industriais de utilidade pública (SIUP).

Por fim, é interessante comparar as fases do crescimento do PIB real agregado brasileiro: Durante meados do século 19, em um período de 56 anos entre 1820-1875, a taxa de crescimento foi de 2,7% a.a.. Durante a segunda metade do século, de 1876 a 1905, o crescimento foi de 2,26% a.a.. Já pelo século XX, entre 1906 a 1945, o crescimento foi de 4,34% a.a.; 6,33% a.a. entre 1946 a 1957 e 7,39% a.a. entre 1958 a 1978. Já a partir da década de 80, de 1979 a 2003, a taxa de crescimento foi de 2,26% a.a. e 3,8% de 2004 a 2012 (TOMBOLO & SAMPAIO. 2013).

É possível observar que, a partir do século XX, quando se inicia o processo de

industrialização do Brasil, o crescimento do PIB quase que duplica em comparação ao século XIX, e esse valor cresce em concordância com cada etapa do processo de industrialização (Plano de Metas de JK em 1956; II PND em 1974). No entanto, a partir dos anos 80, quando se registra a queda da participação da indústria, a taxa de crescimento começa a regredir, voltando a valores semelhantes ao da economia brasileira no século XIX.

3.2 O processo de desindustrialização

O debate sobre o processo de desindustrialização no Brasil permeia a literatura desde os anos 90. Na literatura internacional, esse processo é visto como um fenômeno “natural” nos países considerados já industrializados (Squeff, 2012). Dentre as teorias explicativas para esse fenômeno está a chamada “doença holandesa”, onde uma grande quantidade de riqueza natural e uma crescente demanda por *commodities* no mercado internacional levariam ao favorecimento de atividades primárias e em detrimento das atividades industriais, devido ao câmbio valorizado. Outra explicação está na teoria da “curva em U invertido”, onde a ascensão das atividades de serviço a expensas do crescimento de atividades e ocupações da indústria por conta da sua alta produtividade ao longo prazo.

No caso brasileiro, o argumento central em torno da desindustrialização baseia-se nas políticas liberalizantes da década de 1990 e uma brusca abertura econômica do mercado (fim do protecionismo). Essa abertura acabou expondo demasiadamente a indústria, que não foi capaz de se adequar ao cenário competitivo internacional e nacional com a chegada de empresas estrangeiras mais competitivas (Squeff, 2012).

Para Squeff (2012), os argumentos clássicos a respeito da desindustrialização – tanto os pertencentes à literatura internacional, quanto à narrativa nacional – não explicam a totalidade da realidade a qual a indústria brasileira se encontra. Para o autor, a realidade industrial brasileira não seria nem de uma desindustrialização “natural” pela ascensão do setor de serviços, nem por conta de uma *primarização* da economia, que causaria uma desindustrialização precoce, processo o qual o autor chama de desindustrialização “no sentido pejorativo”.

Mesmo que já houvesse uma queda da indústria de transformação no valor acionado nos dados da época, Squeff (2012) aponta que essa queda já se daria desde meados dos anos 80, anteriormente, portanto, às reformas liberais da década de 90.

Outro argumento se daria por conta das participações do emprego nas ocupações totais da indústria se encontrarem constantes e não concentradas em atividades de baixo valor agregado. Ou seja, não houve uma relevante queda da taxa de emprego nos setores industrial, nem uma transferência de trabalhadores para os setores primários e de baixa tecnologia.

Apesar de questionar a narrativa da desindustrialização, o autor não nega que as reformas liberais tenham causado impacto na indústria nacional. Da mesma forma, o autor aponta dados preocupantes a respeito da baixa produtividade e um consequente atrelamento do crescimento do valor adicionado da indústria ao crescimento das ocupações totais. Ou seja, a indústria só conseguiria crescer quando houvesse crescimento proporcional nas ocupações e não na produtividade, como deveria ser a princípio. Para Squeff (2012), isso se dá não por conta da desindustrialização em si, mas por não ter ocorrido uma industrialização satisfatória no Brasil.

Outro argumento a respeito da desindustrialização brasileira que ganhou mais notoriedade depois da nova configuração econômica brasileira com a crise de 2009, se daria pelo entendimento é de que estaria ocorrendo de um processo de “primarização” da economia (Almeida; 2021), (Neto, Silva e Severian; 2021). Esse fenômeno impactaria a indústria de duas formas: Haveria uma mudança nas pautas de exportação nacional, com o favorecimento das *commodities* em detrimento dos produtos industriais, devido ao câmbio valorizado. Em segundo lugar, as atividades industriais de baixo valor agregado (setores petrolífero e agropecuário), por sua relação direta com a manufatura desses bens primários, receberiam mais incentivos e ganhariam mais espaço, em detrimento da indústria de médio-alto valor agregado.

É principalmente a partir desse segundo fenômeno que Neto, Silva e Severian (2021) analisam a desconcentração territorial da indústria, que estaria diretamente ligada à manufatura de recursos naturais e produtos agropecuários presentes em regiões de interesse do mercado internacional e do enfraquecimento das atividades industriais de alto valor tecnológico, antes localizadas em metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro.

A descentralização industrial não é, em si, um fenômeno negativo. De certa forma, ela indica sinais do desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas. No Brasil, a partir da década de 70, esse processo começou a surgir, ocasionado por investimentos do Estado em infraestrutura em outras regiões (Cano, 2012). Resultado disso foi à formação da Zona Franca de Manaus.

A descentralização, no entanto, sinaliza o estímulo dado a certos setores da indústria em detrimento de outros. Esse processo ocorreu entre 2003 e 2015, devido, principalmente, às políticas governamentais adotadas no período, de estímulo aos produtos intermediários e de investimento em infraestrutura das cadeias produtivas de petróleo e gás (Neto, Silva e Severian; 2021).

Almeida (2021) argumenta que esse processo era favorável para a economia brasileira do período. Com a crise de 2009, ocorreu uma desvalorização da indústria de transformação no mundo e um crescimento da demanda por *commodities*. Considerando-se as riquezas naturais existentes no Brasil, com a descoberta do Pré-Sal, era bastante vantajoso para a balança comercial brasileira o incentivo a essas atividades. De fato, essa estratégia levou a um crescimento econômico marcante no período, com câmbio valorizado, maior poder aquisitivo e baixa taxa de desemprego.

Mesmo com esse cenário positivo de crescimento e desenvolvimento com o *boom* das *commodities*, o que se observa ao longo prazo, é uma contínua queda da indústria em diversos indicadores. Neto, Silva e Severian (2021) observam que houve uma queda considerável do Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria de transformação de 25,5% em 1990 para 12,4% em 2017. Os autores apontam “doenças” que teriam acometido a indústria no período e seriam sintomas da desindustrialização, tais como: baixo crescimento do Valor de Transformação Industrial (VTI)², redução da produtividade setorial, aumento das importações no Valor Bruto da Produção (VBP³) e perda de elos entre cadeias produtivas.

Outro dado relevante é a queda da produtividade média do trabalho e da população ocupada (PO), que correspondem a 90% em 2015 e a 86% em 2018 do valor alcançado em 1996. Se Squeff (2012) argumentava que a existência ou não do processo de desindustrialização nacional era questionável, devido às ocupações constantes do setor industrial, agora já é possível ver uma diminuição da mesma, o que reforça o argumento de que o processo de desindustrialização se acentuou nesse período.

Complementando o argumento da ligação da desindustrialização com a descentralização, os grupos industriais classificados pela OCDE (OECD, 1987) de indústrias intensivas em recursos naturais e mão de obra tiveram um crescimento de 48,6% para 62,2% na composição do setor industrial nacional de 1996 a 2018. Já os

² Valor de Transformação Industrial é a diferença entre a receita líquida industrial (a soma das vendas de produtos e serviços industriais) e os Custos com as Operações Industriais (COI)

³ O Valor Bruto da Produção é um índice de frequência anual, calculado com base na produção agrícola e nos preços recebidos pelos produtores. FONTE: Secretaria de Cultura e Abastecimento do Paraná.

grupos de indústria de tecnologia intensiva e de escala tiveram uma queda de 35,6% para 26,8% no mesmo período.

Outro fato importante, foi a mudança nas pautas de importação do Brasil após a crise de 2008. Houve aumento das importações de manufaturas e bens não duráveis, com prejuízo para a indústria nacional em seu próprio mercado. Almeida (2021) argumenta que isso seria um processo igualmente inevitável no período, devido à queda da manufatura do mundo e o seu conseqüente barateamento, tornando mais fácil importar produtos. Ainda haveria o argumento de que essas importações não seriam necessariamente desfavoráveis à indústria, já que ela mesma necessitaria ter acesso a insumos, a novas tecnologias e a bens de capital para suprir as cadeias produtivas. No entanto, como observado pelo mesmo autor, houve preocupante aumento das importações de produtos de consumo duráveis e não duráveis, o que poderia significar perda de peso da indústria nacional no atendimento à demanda interna por esses mesmos produtos. Esse processo, somado a todos os outros indicadores do enfraquecimento industrial, favorece e é favorecido pelas quebras das cadeias produtivas nacionais (Neto, Silva e Severian; 2021).

Por fim, Mendonça, M.Pereira, Pina e Medrano (2022) apresentam dados mais recentes a respeito da desindustrialização nacional. Os autores apresentam estudo com base na Produtividade Total dos Fatores (PTF) ⁴e eficiência. Em seus resultados, observa-se que a indústria brasileira se tornou 12% menos produtiva entre 2007 a 2019. Essa queda teria sido mais acentuada até 2015, com relativa melhora entre 2016 e 2018. O motivo dessa queda acentuada teria sido as políticas da Nova Matriz Econômica, que ofereceram crédito subsidiado apenas para as empresas consideradas de maior potencial competitivo no mercado internacional. Essa política geraria uma das principais causas da baixa produtividade, a má alocação de recursos, conhecida como *misallocation* (Restuccia e Rogerson, 2017). A má alocação de recursos se dá quando certas empresas ou setores são favorecidos oficialmente de alguma forma, como o crédito subsidiado, o que as leva a contratar mais trabalho e capital disponível em comparação a outras empresas e setores não beneficiados, mesmo que similarmente produtivos.

Essa concentração de recursos prejudica e enfraquece outros setores não favorecidos pela facilitação de crédito, levando à perda da ocupação nas atividades de outros setores, ou seja, queda na taxa de emprego. Essa análise está em sintonia com a

⁴ Produtividade Total dos Fatores é um medidor eficiência para determinar como determinada economia utiliza seus recursos para produzir bens e serviços de consumo (MESSA; 2013.)

relação direta entre o crescimento do valor adicionado e das ocupações nos setores em detrimento da baixa produtividade observada por Squeff (2012). Significa que, quando a indústria é pouco produtiva, ela só cresce com a obtenção de trabalho e capital, e a falta de acesso a esses recursos, devido a concentração em outros setores, a enfraquece ainda mais.

Em questão de eficiência, foi notada uma perda geral na indústria entre o período de 2007 a 2019. A exceção foi o setor de extração de petróleo e gás natural que ascendeu da 29ª colocação para 2ª colocação no *ranking* dos setores; já o setor de automóveis caiu da 7ª posição para 26ª no mesmo período (Mendonça, M.Pereira, Pinna e Medrano; 2022). Esse dado está em sintonia com o que foi observado a respeito do favorecimento das atividades ligadas a bens primários e recursos naturais em detrimento das atividades ligadas à alta- e média tecnologia (Neto, Silva e Severian; 2021).

Tanto a perda de eficiência, quando a de produtividade, e consequentemente, a perda de competitividade, decorrem da falta de acesso a novas tecnologias, necessárias para a evolução dos setores. A dificuldade de acesso a insumos necessários para o desenvolvimento é consequência da concentração de favorecimentos do Estado em setores específicos. Além disso, considera-se que tais investimentos não puderam ser sustentados pela iniciativa privada por conta do Brasil ter se tornado um país caro para investir (Almeida, 2021).

A análise dos autores aqui apresentados permite apontar uma perspectiva em comum, segundo a qual está em curso um processo de desindustrialização ou que a industrialização não vem concorrendo de modo a fortalecer o processo de desenvolvimento do País. É possível concluir, com base nos decrescentes dados de participação no PIB, produtividade, eficiência, ocupação de atividade, valor adicionado e participação nas exportações, que a indústria brasileira se apresenta cada vez enfraquecida e, em algum grau, deliberadamente desamparada.

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SUA PRESENÇA NA INDÚSTRIA

Compreendendo o processo de desindustrialização em curso no Brasil, podemos prosseguir na questão da relação entre a indústria e a política externa, mais especificamente, sobre a importância da PEB para o desenvolvimento industrial.

A relação entre indústria e PEB se dá desde o seu nascimento. De fato, a industrialização no Brasil começou com o impulso e participação direta da política externa (Vizentini, 1993). Esse incentivo se manifestou em duas políticas principais: a barganha do governo Vargas com os EUA e Alemanha para o financiamento de uma siderúrgica no Brasil, guiada por uma política de “equidistância pragmática”⁵ (Gerson Moura, 1998; Henrich, 2010) e a substituição de importações, conforme apresentado anteriormente. Essas duas políticas, nas quais a PEB teve um papel fundamental como instrumento do processo de desenvolvimento, foram de grande importância para que se formasse um cenário favorável à industrialização no Brasil (Vizentini, 1993). A posição da PEB nesse processo se manteve, mesmo diante de relevantes mudanças ideológicas dos governos com o advento do regime militar.

4.1 A participação da PEB no desenvolvimento industrial

Além da participação em seu nascimento, a PEB foi relevante no crescimento e na consolidação da indústria como parte importante da economia brasileira. Como promotora da modernização no Brasil, a PEB seguiu a diretriz de promover o fortalecimento do Brasil como potência, no qual a o desenvolvimento industrial desempenha um importante papel (Sato, 1998).

É possível distinguir as frentes de atuação da PEB em prol da indústria nacional em quatro categorias: (1) promoção comercial (encontro de mercados); (2) promoção de benefícios (investimentos, subsídios, isenções fiscais); (3) defesa comercial (proteger a indústria do comércio externo desleal); e (4) negociações comerciais (multilaterais e bilaterais).

Essas divisões permitem observar como os interesses da indústria e as atuações da PEB se alinham para a formulação de propostas e iniciativas. A seguir, serão desenvolvidas essas quatro categorias, com o objetivo de entender melhor a relação

⁵ A Equidistância pragmática foi o nome dado a política estratégica brasileira de manter uma amizade diplomática igualmente distante e próxima do Brasil com a Alemanha e os EUA a fim de observar quem iria financiar primeiro a siderúrgica brasileira.

entre a indústria nacional e a PEB em cada uma.

4.2 Promoção de Benefícios

O acesso a benefícios econômicos sejam investimentos, subsídios ou isenções fiscais por parte do setor público, é uma das principais ferramentas para apoiar o crescimento do setor industrial. De forma direta ou indireta, tais benefícios abrem portas para suprir diversas necessidades nesse sentido, como a expansão de mercado, por permitir sua modernização e fortalecimento diante da concorrência externa.

Historicamente, os investimentos, tanto de setores públicos quanto privados, têm se mostrado cruciais para o processo de industrialização brasileiro, conforme demonstraram Curado e da Cruz (2008) ao analisar as etapas de industrialização brasileira, marcadas pela evolução da participação do investimento externo. De acordo com os autores, um dos elementos que permitiram expandir o cenário de oportunidades para o desenvolvimento industrial brasileiro foi o crescimento dos investimentos norte-americanos em detrimento dos ingleses, que se interessavam apenas pelos bens primários. O investimento estatal e do capital privado nacional levou apenas a uma industrialização moderada (1933-1955), enquanto o investimento direto externo assumiu um papel de maior peso, permitindo alcançar uma industrialização mais avançada (1955-1980).

De modo geral, os investimentos, tanto de natureza estatal quanto de natureza privada, foram importantes para a consolidação da indústria brasileira. Ainda que o investimento do capital privado internacional tenha sido a chave para a industrialização de maior peso, esse investimento foi atraído pela participação do investimento estatal, que criou um espaço atrativo para investidores externos e permitiu à PEB criar pontes de negociações para atrair o capital externo.

Acordos sobre investimentos no comércio internacional

As organizações internacionais de comércio, tanto OMC (Organização Mundial do Comércio), quanto OCDE (Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), reconhecem os investimentos como importantes protagonistas na integração internacional, na expansão de mercado, na transmissão de tecnologia e, conseqüentemente, para a eficiência econômica e o desenvolvimento (OECD, 1997;

Thorstensen, 2003). A formulação de acordos que incentivem e regulem a prática de investimentos é uma pauta fortemente debatida por essas organizações, algumas com propostas vigentes e outras em negociação.

Nilakata e Subramanian (1996) apontam algumas razões para o debate sobre a formulação de regras sobre investimentos no mercado internacional, tais como: criar obrigações sobre investimentos, estabelecer ferramentas de soluções de controversas, proporcionar maior segurança para o investimento, promover a liberalização do investimento, impedir uma fragmentação da economia internacional inibir a guerra de incentivos para atrair novos investimentos.

O GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) não possuía regras sobre investimentos, mas com a Resolução sobre Investimento Internacional para o Desenvolvimento Econômico (1955), o tema ficou mais forte dentro da OMC. A Resolução entende que uma entrada crescente de fluxo de capitais, principalmente nos países em desenvolvimentos, ajudaria nos objetivos dos acordos estipulados, mantendo a integridade das relações comerciais da organização. A medida estimulou a criação de um espaço mais seguro e estimulante para o investimento, que garantisse ferramentas para conciliação de conflitos, transferência de lucros e investimentos e firmação de acordos (Thorstensen, 2003).

A questão dos investimentos e subsídios pode gerar tanto impacto que foram estabelecidas normas e restrições para o comércio internacional. A Rodada Uruguai, a última rodada do GATT, um dos importantes marcos para a criação da OMC, estabeleceu o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs) (Thorstensen, 2001; Nasser 2003). Ambos os acordos buscam regular práticas de investimentos e concessão de benefícios, uma no que se refere aos investimentos públicos, de iniciativa dos Estados (Acordo sobre Subsídios) e a outra no que se refere à iniciativa privada (TRIMs). Os objetivos do TRIMs incluem a liberalização do comércio e a facilitação de investimentos no meio internacional. O acordo também restringe algumas práticas de investimento e proíbe algumas práticas relacionadas ao comércio de bens. As principais proibições estão ligadas a tratamentos que restringem o investimento a práticas de exportação ou importação (Thorstensen, 2003). O acordo entende que é preciso normas para regular os investimentos, pois, da mesma forma que os subsídios, a prática descontrolada de investimentos pode levar a efeitos restritivos e distorcivos ao mercado. Essas normas buscam impor controles sobre a atuação dos investidores, de forma a

alinhar ao máximo com os planos de desenvolvimento nacional dos países (Nasser, 2003).

Dentro do acordo do TRIMs, os interesses e necessidades dos países em desenvolvimento foram mais contemplados. Exemplo disso é que o ônus imposto pela TRIMs não podem ser maiores que as vantagens desejadas pelos investidores. Logo, a atuação dos investidores privados estrangeiros deve respeitar as necessidades e interesses de desenvolvimento desses países. Consequentemente, isso gera certos desestímulos ao investimento privado dos países mais ricos, que criticam o TRIMs por desincentivar a liberalização comercial. Esse argumento é contestado pelo fato de que a liberalização comercial só é possível se tiver uma integração de igual para igual entre os países, além disso, as nações desenvolvidas estão, de fato, priorizando seus interesses acima de um comércio liberalizado e justo (Nasser, 2003).

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias busca regular e restringir a prática de benefícios cedidos por governos que são consideradas subsídios. Para a OMS, os subsídios podem ser considerados uma prática desleal no comércio internacional. Dessa forma, se estabelece regras que controlam como os subsídios podem funcionar, quando eles são nocivos e as medidas compensatórias⁶ nesses casos (Nasser, 2003).

A OMS define o subsídio a partir de três características principais: (1) ser ofertado pelo governo como uma contribuição; (2) ser um benefício a ser conferido a uma indústria e (3) ser específico ou restrito a uma determinada indústria (Thorstensen, 2001). A terceira característica talvez seja a que mais importante a ser compreendida: o subsídio é considerado específico ou restrito quando seu acesso é exclusivo a um setor industrial ou a empresas de uma região e, consequentemente, o acesso a outras empresas e setores se torna limitado. Essa limitação deve se dar de forma explícita, por uma autoridade ou legislação (Thorstensen, 2001).

Os subsídios também são classificados dentro de três categorias: proibidos (vermelhos), acionáveis (amarelo) e não acionáveis (verde), descritas a seguir (Thorstensen, 2001):

1. Vermelhos: subsídios vinculados ao desempenho das exportações ou vinculados ao uso de bens domésticos de preferência a bens importados, que afetem o comércio. Esses subsídios são proibidos e passíveis de sofrer contramedidas impostas pela OMC, caso a prática não cesse.

⁶ As medidas compensatórias serão analisadas no subcapítulo a respeito da defesa comercial.

2. Amarelos: subsídios que causariam dano ou grave prejuízo à uma indústria doméstica. Um grave prejuízo ocorre quando o subsídio tem a intenção de impedir ou restringir a importação de um produto similar dentro do país, ou de impedir ou restringir a exportação a um terceiro país. Esses subsídios precisam ser investigados e comprovados como danosos à indústria de um país para que possam ser aplicadas medidas compensatórias e/ou protecionistas.

3. Verdes: subsídios não específicos/restritos ou subsídios específicos que sigam condições estabelecidas no Acordo. Normalmente, esses subsídios não representam uma ameaça à integridade do comércio internacional, mas em caso de danos infligidos a um mercado doméstico, é possível consultar o Comitê para revisões em seu programa.

Apesar dos subsídios serem vistos geralmente como métodos desleais de mercado, que variam em gravidade de acordo com as classificações mencionadas, um subsídio só será de fato punido se for investigado e comprovado que ele esteja sendo prejudicial à indústria doméstica de outro país (Nasser, 2003). Isso ocorre devido ao entendimento de que subsídios são relevantes e importantes instrumentos na promoção do desenvolvimento. Logo, uma possível ilegalidade da prática iria prejudicar e isolar países em desenvolvimento de um mercado em conjunto com países desenvolvidos (Nasser, 2003).

Mesmo com esse entendimento, os Acordos, ainda assim, têm sido acusados de promover uma desigualdade de mercado em relação aos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento entendem os subsídios como uma importante ferramenta de promoção ao desenvolvimento e buscam meios de obter tratamentos diferenciados para utilizá-los, em relação aos países mais desenvolvidos. As Comunidades Europeias e outros países desenvolvidos também valorizam subsídios por entenderem que podem servir para corrigir desequilíbrios regionais ou dar assistências temporárias à indústria (Nasser, 2003).

Nasser (2003) considera que a posição brasileira nas negociações pode ser resumida em duas prioridades: uma regulação mais restritiva das medidas compensatórias e a busca pelo tratamento especial no uso de subsídios para os países em desenvolvimento. Essas duas prioridades se alinham à visão dos demais países em desenvolvimento pela busca de tratamento diferenciado e a experiência brasileira de ter sofrido diversas imposições de medidas compensatórias dos EUA. Previsivelmente, as prioridades norte-americanas se apresentam como opostas às do Brasil.

O delicado debate sobre investimentos e subsídios expõe a necessidade de uma forte presença da política externa em conduzir essas questões. Mesmo nos países desenvolvidos, a política externa se faz fortemente presente na defesa dos interesses de seu mercado doméstico, o que já justificaria uma necessidade de iniciativa de igual calibre por parte dos países em desenvolvimento. Desta forma, é importante que a PEB busque meios para equilibrar e dosar a liberalização comercial face aos interesses internos, de modo a manter boas relações e conexões com o mercado internacional e o fluxo do capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que se promova a defesa da integridade da indústria nacional.

4.3 Defesa comercial

A defesa comercial é uma das principais questões no que tange à integridade do comércio internacional. Trata-se de um dos tópicos mais controversos das negociações comerciais, por afetar diretamente a dinâmica de mercado ao envolver os interesses dos países em expandir mercado, ao mesmo tempo em que buscam proteger o espaço comercial de seus mercados internos.

Historicamente, a OMC, principalmente no que se refere às decisões do GATT e Rodada Uruguai, tem buscado a regulamentação de práticas protecionistas, de forma a favorecer o livre mercado. Os tratados comerciais visam desincentivar medidas protecionistas de mercado interno, mas também formalizar medidas punitivas a práticas comerciais consideradas desleais, de modo a proporcionar compensações a suas vítimas.

Dessa forma, a OMC permite certas práticas de defesa comercial por parte dos países, controlando a forma e grau como essas defesas são feitas. O método de defesa aplicável é determinado sobre o tipo de prática desleal envolvida e em cima do tipo de dano causado a indústria nacional. Consequentemente, a punição ou a compensação será proporcional ao tamanho do dano causado e comprovado pela investigação (Thorstensen, 2001). A seguir, iremos observar algumas práticas desleais e as respectivas proteções permitidas pela OMC.

O anti-dumping

O “*dumping*” é considerado uma das práticas desleais de comércio reconhecidas pela OMC. A prática consiste em exportar um produto com um preço artificialmente

baixo, de modo a prejudicar o mercado doméstico importador. Para determinar se um produto está sendo “*dumpeado*”, se compara o preço do produto dentro de seu mercado doméstico em relação ao mesmo produto exportado. Se o produto exportado tiver um preço menor para este mesmo produto em seu mercado doméstico, é um sinal que há *dumping* envolvido.

Dentre as práticas de defesa comercial, o *anti-dumping* possui uma grande preferência de uso pelos países membros da OMC. Isso devido à eficiência e à agilidade em sua aplicação, e, ainda, devido à grande flexibilidade de interpretações das investigações em determinar o *dumping* e a não exigência de compensações no caso de salvaguardas (Thorstensen, 2001).

Por outro lado, o *anti-dumping* possui diversas controvérsias envolvidas. Sua metodologia permitiu uma grande margem de arbitrariedade na investigação e punição da prática. Logo, essa arbitrariedade poderia deixar passar práticas que sejam verdadeiramente danosas a um mercado interno e poderia punir práticas que não gerem problemas reais à integridade do mercado. Além do mais, a definição de *dumping* que vem sendo aplicada, de certa forma, acaba ignorando a realidade de alguns mercados internos de países com indústria e mercado nascentes e/ou crescentes. Alguns países que se utilizam de práticas equivalentes para expandir e consolidar no mercado competitivo. Consequentemente, esses países acabam sendo punidos e colocados em situação de desvantagem em relação às indústrias de países mais desenvolvidos.

Medidas compensatórias

No subcapítulo anterior, tratamos de subsídios e sobre porque podem ser consideradas práticas desleais de comércio em algumas ocasiões. Agora, observaremos um pouco das medidas compensatórias e as regras que as circundam.

Da mesma forma que as medidas *anti-dumping*, as medidas compensatórias aplicadas a subsídios precisam passar por uma investigação. Essa investigação só é possível caso seja solicitada por uma indústria doméstica ou em nome dela, com apresentação de evidências dos subsídios e do dano causado a essa indústria. Caso não seja comprovada (ou encontradas evidências dos subsídios, que esses subsídios sejam *minimis*⁷, ou tenha se firmado um acordo entre as partes) a investigação é encerrada.

⁷ *Mínimis* é quando o valor do subsídio representa 1% *ad valorem*. Isto é, 1% de todos os custos relacionados ao frete.

Alguns fatores devem ser observados pelas investigações como evidências dos subsídios, a exemplo de um crescente volume de importações de um produto. Esse aumento do volume deve ser entendido se ocorre em termos absolutos ou relativos. Para determinar o dano, é importante observar o efeito dessas importações sobre os produtos domésticos similares, incluindo fatores como venda participação no mercado, produção real, lucros, produtividade e retorno. (Thortensen, 2001)

As autoridades podem decidir sobre a aplicação de medidas compensatórias em relação aos danos causados e a quantia a ser imposta. No entanto, é desejável que essa quantia seja menor que o valor do subsídio. Medidas provisórias podem ser permitidas durante as investigações, caso as autoridades determinem que seja adequado para prevenir mais danos durante as investigações. As medidas compensatórias são controladas e determinadas a fim de cumprir o mínimo necessário para a reparação da indústria doméstica e estabilizar o comércio.

Salvaguardas

Por ultimo, apresentam-se as salvaguardas, que são medidas protecionistas adotadas pelos Estados. Essa proteção ocorre quando há um crescente processo de importação de algum produto que comece a causar danos à indústria nacional. Esse crescente processo de importação pode ou não ocorrer por meio de práticas desleais (*dumping* e subsídios). Em caso de envolver práticas desleais, as medidas compensatórias relacionadas a cada uma serão aplicadas.

Assim como todas as práticas de defesa comercial, as salvaguardas são reguladas quanto ao seu uso, grau da defesa e medidas permitidas. No entanto, elas possuem dois pontos diferenciais em relação às demais: não envolvem diretamente uma prática desleal e podem ser aplicadas antes das investigações.

As salvaguardas podem se dar por meio de elevações de tarifa alfandegária ou estabelecimento de quotas. A proteção deve ser aplicada a todas as importações de um mesmo produto que for acusado de estar prejudicando a indústria doméstica, independentemente de sua origem.

Apesar de aparentar ser um procedimento mais simples e menos burocrático, as salvaguardas são pouco utilizadas pelos membros da OMC. Primeiro, porque se a investigação concluir que não houve danos à indústria nacional, ou se esse dano não for

reconhecido como grave prejuízo⁸, o país que aplicou as salvaguardas deve ressarcir o país exportador com um valor proporcional à salvaguarda aplicada. Logo, se a salvaguarda foi um aumento da taxa de importação, o valor a ser ressarcido é proporcional ao mesmo valor cobrado na taxa. Outra razão está no fato que as investigações envolvem diretamente países e seus governos, e não apenas empresas.

A defesa comercial envolve debates com grandes controvérsias entre os países, sendo este um dos principais cenários de embates entre os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por um lado, os países desenvolvidos buscam restrições mais rígidas aos métodos desleais e prevaleça o princípio de “um peso, uma medida”, a fim de deixar o comércio internacional mais liberal. Por outro lado, os países em desenvolvimento alegam a necessidade de uma maior flexibilização dessas regras, já que precisam proteger suas frágeis indústrias domésticas e, ao mesmo tempo, incentivá-las rumo a um crescimento em patamar mais competitivo.

É interessante notar que os métodos de comércio considerados desleais não são considerados ilegais ou proibidos. Isso abre leque de opções para que os Estados os utilizem de forma controlada, por meio de acordos e imposições comerciais. Logo, a Política Externa possui o importante papel de buscar benefícios para indústria, ao mesmo tempo em que a protege de possíveis concorrências desequilibradas e danosas.

4.4 Promoção Comercial

A promoção comercial são atividades que visam promover, impulsionar, alavancar a presença comercial de uma indústria, de forma a alavancar suas atividades, acordos ou parcerias. Essas atividades são um dos mais complicados desafios para a indústria, principalmente ao buscar lidar com o Estado, devido às diferenças entre os interesses e perspectivas de ambos ao fechar algum acordo.

Normalmente, os interesses centrais de uma empresa em expandir mercado são vender seu produto ou serviço e elevar o lucro. O Estado visa outros elementos fora da lógica mercantil, como desenvolvimento, acesso a novas tecnologias e expansão de negócios tendo em vista o crescimento da taxa de emprego e do PIB. Muitas vezes,

⁸ Grave Prejuízo é um enfraquecimento geral e significativo na posição da indústria doméstica. Ela deve ser determinada a partir de fatos determinados pela investigação, levando em consideração, taxa e aumento das importações, participação no mercado doméstico por essa importação, mudança nos níveis de venda, produção, produtividade, capacidade utilizada lucros e perdas e emprego. (Thorstensen, 2003)

empresas tecnologicamente inferiores saem na frente de outras empresas em negócios com o Estado justamente por entender melhor os interesses estatais e ter melhor habilidade em dialogar os seus anseios. A promoção comercial envolve desafios além da mentalidade empresarial, o que leva a indústria a buscar empresas especializadas em consultoria pública e promoção comercial.

Quando se considera a exportação para outros países, o desafio é ainda maior, de modo que a participação da Política Externa se torna essencial para a expansão de mercado para a indústria. Nesse sentido, a promoção comercial ganha um caráter primariamente diplomático. Há mercados que a indústria não conseguirá por conta própria alcançar, seja por não possuir o tamanho e experiência de uma multinacional, seja pelo fato de que certos países precisam primeiro construir uma boa relação diplomática antes da comercial (NETO, 2014).

Os trabalhos da Política Externa para a promoção industrial são diversos: busca de mercado importador; estudo da realidade e necessidades deste mercado; aproximação diplomática; estabelecimento de acordos comerciais que facilitem o acesso da indústria ao mercado e em vantagem a concorrência e marketing adaptado aos interesses do mercado importador. A política promocional por meio da PEB possui um papel central na projeção internacional de um país, já que uma promoção eficaz está ligada a uma agenda doméstica de competitividade. Caso contrário, ela não será capaz de lidar com os obstáculos da expansão comercial (NETO, 2014).

Neto (2014) propõe cinco considerações para uma agenda brasileira de promoção comercial: (1) ela deve visar a promoção de investimentos; (2) deve considerar, prioritariamente, a esfera diplomática e de boas relações com os países, principalmente Sul-Sul; (3) deve buscar sinergia com a cooperação técnica; (4) deve se utilizar de instrumentos de benefícios para a indústria (como marketing, aconselhamento sobre mercado, a financiamentos e benefícios comerciais) e (5) deve preparar as empresas para o processo de internacionalização de suas atividades comerciais.

4.5 Negociações Comerciais

As negociações comerciais, sejam multilaterais ou bilaterais, são a base da prática da política econômica internacional. Nelas se encontram presentes todos os fatores importantes de suporte à indústria vistos anteriormente: promoção de investimentos, defesa comercial e promoção comercial. Nas negociações comerciais, esses temas se

apresentam de forma conjunta, seja dentro dos mesmos acordos, seja afetando-os indiretamente, por meio de negociações separadas.

Um exemplo dessa síntese nas negociações comerciais são as Regras de Origem: exigências e critérios estabelecidos por países ou blocos para determinar a procedência e origem de um produto⁹. Essas regras dão segurança ao importador ao garantir o cumprimento de diversas normas estabelecidas, além de garantir que o produto venha de um país economicamente parceiro. Para as empresas, o certificado de origem de credibilidade pode despertar fidelidade dos importadores e até ganhar preferências tarifárias (Thorstensen, 2003).

Como podem ser consideradas uma barreira comercial, as Regras de Origem possuem leis de regularização por parte da OMC. São incluídas nas regras de origem: Acordo de Nação Mais Favorecida¹⁰, concessões, direitos *anti-dumping*, direitos compensatórios, medidas de salvaguardas e quotas tarifárias (Thorstensen, 2003).

No entanto, o acordo Sobre Regras de Origem da OMC não cobre as chamadas “Regras de Origem preferenciais”. Estas são acordos negociados por ambas as partes signatárias, que dão tratamento tarifário preferencial ao produto de uma parte. Apesar de incluir as normas acordadas no tratamento não preferencial, ela ainda se compõe por um caráter unilateral, podendo ser um fator de desequilíbrio da concorrência comercial.

A natureza desse tipo de acordo é totalmente diplomática. Logo, cabe ao país firmar os laços e condições vantajosas às suas exportações. Apesar de serem vistas como uma grande barreira para o comércio, sendo pouco desejados para os países que visam estabelecimentos de zonas de livre comércio maiores, os acordos preferenciais podem ser grandes parceiros dos países em desenvolvimento no fortalecimento de seu mercado exportador (Thorstensen, 2003).

Por último, um dos principais desafios comerciais dos países em desenvolvimento e do Brasil são as barreiras técnicas ao comércio – exigências e obstáculos impostos que restringem e controlam o fluxo de exportação de produtos. Essas barreiras, que podem ser aplicadas por países ou por blocos, são regulamentadas pela OMC dentro dos padrões internacionais. (Thorstensen, 2003)

As barreiras técnicas podem envolver questões como: normas ambientais, defesa do consumidor e saúde pública. Muitas vezes elas podem atuar como controles

⁹ Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/regimes-de-origem/certificado-de-origem/ABCdasRO_versofinal02.12.20.pdf

desnecessários do fluxo comercial que acabam prejudicando certos exportadores. Para muitos países, principalmente os em desenvolvimento, certas barreiras dotadas multilateralmente podem ser um grande desafio, por requisitar adaptações caras a uma indústria ainda em desenvolvimento. (Thorstensen, 2003; Nasser, 2003)

A fim de driblar ou sustentar os prejuízos de barreiras, a participação da Política Externa se torna indispensável, já que ela pode buscar flexibilizações ou exceções dentro dessas barreiras para suas indústrias. Mesmo que isso não seja possível, a política externa pode atuar no sentido de atrasar as negociações ou a aplicação das barreiras, de forma há dar mais tempo para as empresas se adaptarem.

Até o momento, observamos várias formas de atuação da política externa em relação aos desafios e necessidades que a indústria tem ao se deparar com a dinâmica do mercado internacional. Esses desafios não se restringem apenas a empresas com objetivos de exportação, mas também a empresas focadas no mercado interno, uma vez que essas dinâmicas incluem o fluxo de importação e a competição que vem de fora.

Assim, o próximo passo é entender como essas dinâmicas se aplicam à realidade industrial brasileira. Para tanto, serão analisados alguns dos principais desafios da indústria nacional em relação ao mercado internacional.

4.6 Os desafios da indústria brasileira para o período recente

Como visto, a indústria brasileira vem sofrendo um evidente processo de desindustrialização. Nesse sentido, a indústria nacional se encontra deficitária em múltiplos elementos, os quais não se encontram isolados, mas se conectam e influenciam uns aos outros. Por outro lado, a solução de alguns desses problemas pode abrir portas para a solução dos demais, o que lhes confere certa prioridade.

Nesse sentido, os desafios da indústria atribuídos à política econômica internacional serão preferencialmente aqui abordados. Dessa forma, iremos destacar os desafios centrais da indústria brasileira em relação ao mercado internacional, considerando-se as atuações da PEB anteriormente apresentadas.

O cenário internacional foi fortemente impactado pela recente pandemia do coronavírus e pela Guerra na Ucrânia, ainda em curso. Esses dois acontecimentos levaram a um comportamento mais protecionista e de fortalecimento dos mercados internos por parte do mundo desenvolvido (Afonso, 2022). Ao mesmo tempo, o mercado internacional e os novos acordos comerciais estão sendo fortemente

influenciados pelas novas demandas das políticas ambientais, que têm levado a novas regras e dinâmicas de comércio (Paysova & Machado, 2022).

De acordo com Vidor (2022), um dos principais desafios da indústria é o da competitividade e da exportação. O cenário internacional cada vez mais exige uma maior participação da indústria brasileira no peso das exportações. Isso, pois, ao longo prazo, a dependência de exportação de *commodities* e a baixa industrialização cria um cenário de incerteza e exposição da economia brasileira. Ao mesmo tempo, se manter competitivo é um requisito importante para a própria existência da indústria (Vidor, 2022).

Um dos grandes problemas da baixa competitividade da indústria é a dificuldade de acesso a novas tecnologias, dentre as quais se destacam a necessidade de digitalização e de menor impacto ambiental, sobretudo a redução da emissão de Gases de Efeito Estufa (descarbonização) (Fernandes, 2022).

Atualmente, vive-se uma revolução tecnológica da digitalização e da chamada indústria 4.0.¹¹ Essas mudanças levam a novas dinâmicas de mercado, negócios, políticas internacionais e investimentos que se tornam um divisor de águas entre aqueles que se adequam e os que se mantem tecnologicamente atrasados. O acesso às novas tecnologias digitais, 5G e indústria 4.0 tem sido vistos como essenciais para o Brasil, devido à relevância das cadeias de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs). O Brasil é o sexto maior mercado global dessa cadeia produtiva e possui um seguimento de empresas de hardware, software, serviços e telecomunicações (Fernandes, 2022).

As indústrias precisam, também, de acesso a tecnologias que permitam o processo de descarbonização para se adaptar às novas demandas ambientais e climáticas internacionais. Essas pautas estão cada vez ganhando mais destaque nos novos acordos comerciais, como o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM) proposto pela Comissão Europeia. O CBAM exige que os importadores tenham certificados que garantem que eles arquem com custos a respeito de emissão de carbono. O Brasil é visto como um dos países que pode ser mais impactados pelas taxações do CBAM. O Brasil é um dos principais exportadores de ferro e aço da Europa, mas não somente, produtos petrolíferos, refinados, mineração, químicos e minerais também podem ser fortemente taxados (Paysova, Machado; 2022). Essas taxações podem levar a um impactante

¹¹ Indústria 4.0., ou Quarta Revolução Industrial, representa a fase de automação industrial aonde a tecnologia digital se torna mais presente e essencial. Essas tecnologias englobam inteligência artificial, internet das coisas, robótica e computação em nuvem.

aumento dos custos de exportação a Europa por parte das empresas e limitar acesso ao mercado competitivo.

Paysova e Machado (2022) propõem algumas alternativas de soluções a serem feitas. Para as indústrias, é recomendado que criem mecanismos de fiscalização e controle de emissões diretas de carbono, também foi considerado que elas revejam seus modelos de negócio com a Europa ou até designassem agentes aduaneiros atuassem em seus nomes para cumprimentos da CBAM. Para a PEB, foi recomendado que a mesma buscasse negociar acordos que flexibilizem ou adaptem os valores da taxaçoão à realidade brasileira. Também foi incentivado que se buscasse uma cooperação publica-privada, a fim de impulsionar uma adaptação e consciência por parte da indústria brasileira as novas realidades de mercado imposta pelo acordo.

Os desafios das exportações e o acesso a novas tecnologias se conectam a outro problema competitivo dos setores industriais: o sistema tributário brasileiro. Afonso (2022) aponta que a situação tributária no Brasil se encontra há bastante tempo sem uma reforma e, comparativamente, piorando em reação ao meio internacional, que ativamente aplica reformas e mudanças em suas tributações a fim de incentivar exportações e substituir importações. Conforme Afonso (2022):

“Destarte, o sistema tributário e bancário brasileiro opera, praticamente, sobre os mesmos alicerces há mais de meio século. Regras e práticas foram desenhadas e adotadas para um crescimento com foco exagerado no mercado doméstico, o que contribuiu para a desorganização de diversas cadeias produtivas e a perda de dinamismo do setor industrial.”

Para Afonso (2022), a forma como opera o sistema tributário brasileiro dificulta o acesso ao crédito e não mostra um retorno vantajoso das taxaçoões, cooperando para a capacidade ociosa a na qual a indústria se encontra. O autor defende que uma reforma tributária seria a solução mais rápida para se lidar com a ociosidade e incentivar as exportações e que o modelo do Imposto sobre Valor Acionado (IVA) seria um exemplo a ser seguido nessa reforma. Embora com a era da digitalização muitos sistemas tributários atuais possam ficar ultrapassados, o modelo do IVA se mostra adaptável às necessidades de dinamismo da indústria.

Por sua vez, Fernandes (2022) afirma que a tributação brasileira dificulta o acesso das indústrias a novas tecnologias. O autor considera que as tributações às novas tecnologias, baseadas na Lei da Informática e nas regras da Zona Franca de Manaus, geram burocracia e custos de transação excessivos. Ele as compara com as tributações

do Acordo de Tecnologias da Informação (ITA) da OMC, que flexibiliza e elimina tarifas desnecessárias a equipamentos, computadores, semicondutores e softwares, de forma a facilitar o acesso. O Brasil não faz parte do acordo e possui tarifas em relação a esses produtos superiores a todos os países signatários do acordo (Fernandes, 2022).

A dificuldade tributária faz parte de um problema conhecido como “custo Brasil”. O termo representa as diversas dificuldades estruturais, burocráticas e os altos custos econômicos e tributários no Brasil que afetam as empresas e o fluxo comercial. Esse elevado custo afasta os investimentos, desincentiva o desenvolvimento industrial e distancia as empresas do cenário competitivo.

Uma reforma tributária e uma maior presença de incentivos, benefícios e investimentos é, possivelmente, a principal demanda que a indústria espera do Governo brasileiro. Uma reforma nesses setores indiretamente poderia suprir outras carências da indústria, como o acesso a novas tecnologias, o impulso às exportações e as adaptações aos novos padrões internacionais. Além disso, é preciso uma maior participação da PEB na defesa comercial brasileira, de forma a dar sustento à indústria na trajetória para essas novas mudanças da dinâmica do mercado e da concorrência.

As questões colocadas retornam a um ponto crucial que é abordado desde Celso Amorim (1966) a respeito da necessidade de um grande planejamento político e econômico. Não basta pensar cada área da atuação da política externa aqui apresentada de forma separada, nem tão pouco apenas as necessidades e desafios da indústria. É preciso um planejamento abrangente que conecte todas as necessidades da indústria, vislumbre um projeto ao longo prazo e que possua uma forte participação da PEB. Caso o contrário, as falhas de um plano político e econômico incompleto levarão em algum momento a outras deficiências e fragilidades econômicas.

Logo, a retomada de um projeto de política externa, que vise o desenvolvimento, que atribua certa importância à indústria e busque compreender seus dilemas é um importante passo para repensar a reindustrialização brasileira. Sem um projeto político-econômico nacional que apresente a PEB como uma das protagonistas, a indústria não conseguirá superar a armadilha da baixa produtividade (Fernandes, 2022) e alcançar o desejado patamar competitivo.

5 A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A análise apresentada até o momento demonstrou que, para se pensar na reindustrialização brasileira, é indispensável considerar a participação da política externa nesse processo. Ou seja, a PEB tem um papel fundamental para o desenvolvimento da indústria nacional. Entretanto, seria possível afirmar que a recíproca é verdadeira? Seria a indústria importante para as atividades e objetivos da PEB? Para responder essa questão, é preciso entender, primeiro, quais as funções e objetivos da política externa, para assim buscar identificar sua relação com a indústria.

Anteriormente, apresentamos a perspectiva de Celso Amorim da PEB como instrumento do desenvolvimento. Essa perspectiva diz respeito a diversos setores de interesse nacional: fortalecimento econômico, maior projeção comercial desenvolvimento tecnológico e infraestrutura. Ora, o fortalecimento da indústria, leva ao crescimento desses setores, o que a torna um motor do desenvolvimento nacional em sentido amplo. Logo, se o papel da PEB é transformar necessidades internas em possibilidades externas (Laffer, 2018), a reindustrialização pode ser um meio para que a política externa alcance seus objetivos.

No entanto, é importante notar que as necessidades nacionais não se definem apenas internamente, elas também são influenciadas pelo contexto do cenário internacional. Nem mesmo os países desenvolvidos estão isentos dessa influência externa, pois nenhum país é completamente autossuficiente (Gomes, 1990). Crises econômicas podem ser “exportadas”, acordos isolam ou aproximam países e conflitos mudam o curso das políticas internacionais. Logo, a política externa tem o papel de não apenas buscar alternativas para atender suas demandas internas, mas deve, ao mesmo tempo, atuar no meio internacional na busca de alternativas para seus desafios. Esse papel inclui outras pautas igualmente relevantes para a atuação a PEB, como defesa e segurança nacional.

Nesse sentido, Laffer (2018) considera que a PEB deve avaliar o cenário internacional em três sentidos: (1) estratégico-militar (paz e guerra); (2) econômico (mercado e investimentos); e (3) valores, convergências, divergências e afinidades políticas e culturais do meio internacional. Considerando-se esses três pontos, podemos fazer uma leitura do atual cenário internacional em relação a alguns importantes desafios da PEB na atualidade, visando responder à questão: a indústria tem um papel

relevante, além dos interesses internos, para os interesses de projeção do Brasil no cenário internacional?

5.1 O cenário internacional global e os desafios nacionais

Desde março de 2020, o cenário internacional está sendo fortemente abalado pela pandemia da Covid-19. Em resposta ao problema, muitos países fecharam suas fronteiras, paralisaram diversas atividades comerciais e diminuíram drasticamente o fluxo de pessoas e produtos. Consequentemente, houve, a nível mundial, uma das maiores recessões econômicas dos últimos 150 anos, superando a recessão ocorrida com a crise de 2008-2009 (Trece, 2020).

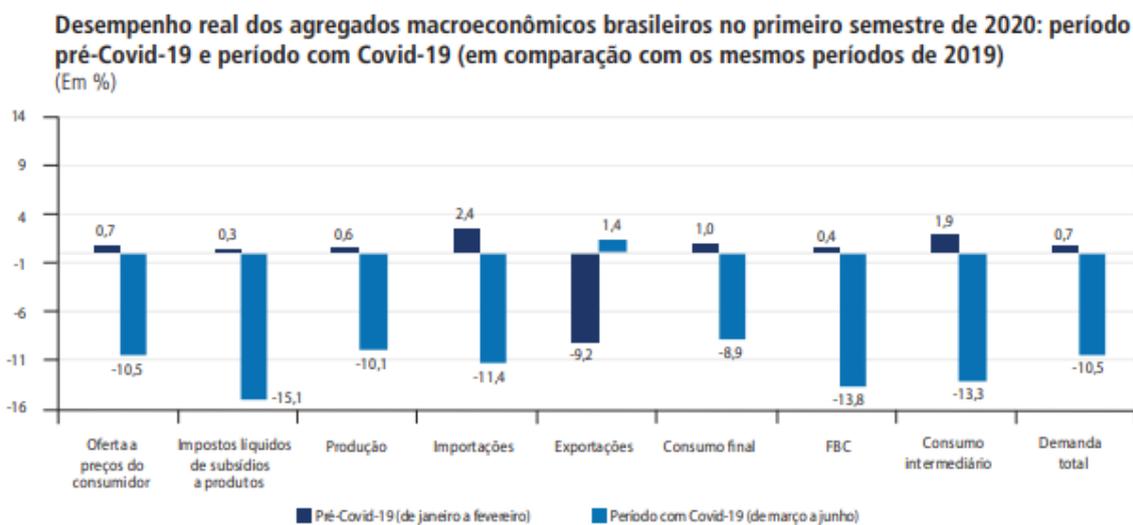
De acordo com o Ministério da Economia (2020)¹², houve cinco grandes efeitos da pandemia sobre a economia brasileira. O primeiro, seria a diminuição das exportações, principalmente por conta de seus principais parceiros econômicos, como a China, terem sido o epicentro do vírus. Segundo, houve uma queda dos preços das *commodities*, em consequência da queda da demanda e aumento do preço dos insumos, devido a menor disponibilidade. Terceiro, houve paralização de etapas de cadeias produtivas em decorrência dos altos riscos de contaminação. Quarto, houve queda no preço de ativos econômicos e dificuldade de acesso ao crédito e investimentos. E por último, a redução do fluxo de pessoas e mercadorias teve um impacto direto no setor de serviços, o que resultou em queda no setor.

O gráfico 2 evidencia o impacto negativo da pandemia na economia brasileira, ao comparar o comportamento dos agregados macroeconômicos no período pré e pós-covid.

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-macrofiscal/2020/boletim-macrofiscal-maio-2020-v12.pdf/view>

Gráfico 2

Fonte: IBGE, SECEX, DataSUS, BCB, ANP, EPE e FGV.
Elaboração Trece, 2020.



Ainda em recuperação do impacto do cenário pandêmico, em 2022 o cenário internacional foi mais uma vez abalado, desta vez pela guerra entre Ucrânia e Rússia. De acordo com o relatório publicado pela OCDE (2022)¹³, o conflito resultou em uma perda estimada em US\$ 2,8 trilhões à economia global. Esse custo inclui: o aumento dos preços de energia e combustíveis, principalmente nos países europeus e mais próximos à zona de conflito; escassez e aumento do preço de alimentos e impactos no mercado financeiro internacional devido às incertezas em relação ao conflito.

O Brasil sentiria as consequências do conflito principalmente com aumento dos preços do combustível e dificuldade de acesso aos fertilizantes russos. Mas devido às boas relações diplomáticas entre Brasil e Rússia, as relações comerciais entre os dois países continuaram em fluxo, e a Rússia se comprometeu a manter as exportações de fertilizantes¹⁴. No entanto, esse caso alertou quanto à dependência comercial do Brasil na produção de fertilizantes, elemento imprescindível para a sustentação do agronegócio. Em decorrência, o Brasil se movimentou para buscar alternativas para o problema internamente, já que em um cenário internacional

¹³ Disponível em: <https://www.oecd.org/economic-outlook/september-2022/>

¹⁴ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-06/em-guerra-russia-promete-manter-comercio-de-fertilizantes-com-brasil>

conturbado, essa dependência poderia gerar sérios prejuízos à economia nacional, principalmente pelo peso da agro exportação. Visando melhorar a eficiência da produção e comercialização de fertilizantes no país e diminuir a dependência externa, foi elaborado o Plano Nacional de Fertilizantes - PNF 2022-2050, lançado por meio do Decreto Nº 10.991/2022.

De forma geral, é possível observar que os eventos ocorridos nos últimos dois anos resultaram em um cenário internacional mais conflituoso e, em algum grau, mais hostil. No aspecto estratégico-militar, há um cenário de conflito que ameaça crescer e se perpetuar por mais tempo. Esse conflito gera impactos econômicos, inflação, ressecção econômica, problemas de acesso a alimentos, combustíveis e energia e, conseqüentemente, impacto negativo no mercado financeiro. As relações entre as nações também ficam mais complexas, não apenas entre os países em conflito, mas entre os países próximos e aqueles que se posicionam contra ou a favor de uma das partes envolvidas.

O seja, observa-se uma insegurança no cenário internacional quanto às relações políticas, e econômicas. A oscilação da economia internacional expõe as fraquezas e dependências econômicas dos países no comércio internacional, principalmente nos países mais diretamente afetados pela proximidade ao conflito ou com medidas de restrições em decorrência da pandemia. Conseqüentemente, há uma busca, por parte dos países, em aumentar o grau de autonomia econômica, conforme visto (Afonso, 2022).

O fortalecimento da autonomia implica, necessariamente, em um fortalecimento do mercado interno, e em maior domínio das cadeias produtivas, mas também na escolha de parceiros econômicos que possam agregar aos interesses nacionais. Nesse sentido, a alta tecnologia se coloca como um fator chave.

5.2 A importância da alta tecnologia para a autonomia dos países

Ao falarmos de autonomia, fica evidente que não se trata de uma completa independência ou isolacionismo em relação ao meio internacional. Além de ser economicamente e politicamente impraticável nos dias atuais, o isolacionismo seria nocivo, gerando estagnação econômica e cultural. Maior autonomia deve aqui ser entendida como uma maior capacidade de assegurar a manutenção dos elementos-chaves da economia e cadeias produtivas e de se manter mais resistente e resiliente às

imprevisibilidades do cenário internacional.

O atual cenário internacional expôs dois problemas estruturais econômicos do Brasil: A dependência das exportações do setor primário (queda do preço das *commodities*) e fragilidade no suprimento das cadeias produtivas (dependência externa dos fertilizantes). Essa dependência econômica resulta em certa vulnerabilidade política, aonde o Brasil se vê em momentos de crise com um menor leque de possibilidades de decisões, estando sujeito a choques externos. Essa vulnerabilidade leva a uma menor projeção internacional, em decorrência do enfraquecimento do país como ator global.

A indústria se apresenta como uma das respostas a essas questões nacionais, à medida que sua maior presença competitiva representa uma possibilidade de diversificação nas exportações, logo uma menor dependência de produtos primários na balança comercial. A indústria leva ao desenvolvimento de altas tecnologias, que acabam por aperfeiçoar todas as cadeias produtivas, incluindo o setor primário, e diminuindo a dependência de insumos do exterior.

Essa proposta industrial também traz consigo outra importante questão para o fortalecimento da autonomia nacional: é fundamental ter não apenas o acesso a tecnologias, mas também dominar a produção de novas tecnologias. Vive-se atualmente não apenas em um cenário de crise internacional, mas também de revolução tecnológica e de digitalização. Novas tecnologias nascem a cada instante, mudando os rumos da economia internacional e deixando tecnologias antigas obsoletas rapidamente. Apesar de disponíveis pelo mercado internacional, esse acesso pode ser limitado e com uma diferença de tempo maior em relação a outros países, o que pode resultar em desvantagens competitivas para os diversos setores econômicos nacionais.

A promoção do desenvolvimento tecnológico é, assim, uma importante pauta para a autonomia nacional. Incluindo a Política Nacional de Defesa (PND)¹⁵. Para buscar essa autonomia tecnológica, a PEB desempenha um importante papel em buscar boas relações diplomáticas a fim de criar parcerias vantajosas com países parceiros, que possam compartilhar tecnologia e conhecimento de interesse nacional.

Para SILVA (2021) as relações Brasil e BRICS trazem grandes proveitos para o desenvolvimento de tecnologias de interesse nacional, tanto de defesa, como civil. Diante dessa relação, a PEB possui um importante papel de promover as boas relações com os países membros e continuar a fomentar pontes para parcerias em acordos

¹⁵ Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf

comerciais e de produção tecnológica.

As relações Brasil e BRICS demonstram que há grandes possibilidades de cooperação entre países em desenvolvimento, mesmo em áreas de tecnologia avançada (SILVA, 2021). A exemplo disso, temos o acordo bilateral entre Brasil e África do Sul na construção do sistema de vigilância do Atlântico Sul por satélite oceanográfico. Além da importância de defesa, esse acordo permite a transferência de tecnologia e conhecimento com aplicabilidade para outros setores, como agricultura e comunicação (ESCOSTEGUY, 2011).

Segundo Gomes (2018), o caso dos mísseis produzidos em parceria entre Brasil e África do Sul se mostraram dignos de serem equiparados aos desenvolvidos por potências como EUA e Rússia. Esse exemplo demonstra o potencial de produção de alta tecnologia entre países em desenvolvimento.

O Brasil vem desenvolvendo importantes acordos de produção tecnológica com os demais países do BRICS. Com a China, há uma cooperação de construção de Satélite de Recursos Técnicos. Esse projeto coloca o Brasil em um restrito grupo de países detentores de tecnologia de última geração de dados primários e sensoriamento remoto. Com a Índia, há diversos projetos na área espacial, de informática, farmacologia, energia e biocombustíveis. (SILVA, 2021)

A Rússia traz grandes possibilidades na produção de tecnologia nuclear para fins pacíficos (SILVA, 2021), algo desejado pelo Brasil, mas pouco apoiado por parceiros ocidentais. Além do mais, a vontade russa em criar boas relações econômicas e diplomáticas com o Brasil permite o acesso e projeção do Brasil dentro do emergente mercado oriental e de grupos econômicos regionais, como a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e a Cooperação Económica do Fórum Asia-Pacífico (APEC). (VISENTINI, 2013)

Os benefícios e possibilidades das relações Brasil e BRICS reforçam a perspectiva teórica de Laffer (2018) dos determinantes do poder de um sistema nacional no meio internacional. O autor determina três elementos centrais: tamanho da população, projeção política e poder econômico. Dentro desse esquema, as nações desenvolvidas gozariam de um poder real pela grandeza política e econômica. Já os países em desenvolvimento, teriam poder em potencial, que cresceria à medida em que novas etapas de industrialização fossem superadas e maior fosse a participação industrial do país interna e externamente.

Os países BRICS, principalmente a exemplo de Rússia, Índia e China possuem

extensos territórios nacionais, sendo Rússia o maior país do mundo, China o terceiro e Brasil o quinto. Em questão de população, China e Índia são os países mais populosos do mundo. Esse conjunto resulta em um dos maiores e mais promissores centros econômicos do mundo. A competência de seus projetos e parcerias em produção de tecnologia em diversas áreas econômicas e industriais permite uma relevante projeção política no meio internacional. Essa influência política e econômica se mostra tão relevante, que nem mesmo as sanções aplicadas à Rússia em retaliação às operações de guerras na Ucrânia conseguiram isolar totalmente o país¹⁶.

O Brasil também possui um extenso território nacional e uma grande população. Possui, ainda, riqueza de recursos naturais e minerais que permite o desenvolvimento de tecnologias e o estabelecimento de cadeias produtivas em diversas áreas. Considerando-se que um dos principais desafios da PEB atualmente é o fortalecimento da autonomia, o Brasil possui estrutura para se equiparar aos emergentes países BRICS.

No capítulo anterior, foi possível observar que diante das negociações comerciais entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento há diversos conflitos de interesses, em ambos os lados. Certas medidas impostas pelos países desenvolvidos dificultam o crescimento econômico e a projeção comercial de outros países e atrasa a superação do subdesenvolvimento.

Com um cenário internacional abalado e cercado de incertezas, é importante para o Brasil e sua PEB buscar relações com países que possibilitem uma projeção econômica e política mais favoráveis. Além disso, é importante que essas relações se construam em bases amistosas, além da simples parceria comercial, a fim de que se desenvolvam parcerias que permitam o desenvolvimento tecnológico dos países envolvidos. Nesse sentido, a autossuficiência tecnológica não pode ser alcançada apenas com abastecimento externo, via comércio, é preciso que as relações criem pontes para que o Brasil possa desenvolver tecnologias estratégicas, que atendam aos seus interesses.

¹⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/09/07/em-forum-economico-putin-diz-que-e-impossivel-isolar-a-russia.ghtml>

6 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se iniciou com uma revisão bibliográfica a respeito do processo de industrialização brasileira. Foram apresentados dados do crescimento industrial brasileiro em seu auge e o peso dentro da economia e desenvolvimento nacional, comprovando a sua importância para ambos os setores.

Em seguida foram comparados dados e discussões a respeito dos rumos que a indústria nacional seguiu. Ao perceber a sua diminuição na participação econômica, aumento da descentralização industrial, e crescimento das atividades primárias, ficou perceptível que há um processo de desindustrialização em curso no Brasil.

Esse processo se demonstra nocivo para a economia nacional a ponto das relevantes quedas das participações dos empregos, na retração do crescimento do PIB em valores similares ao Brasil do século 19. Logo, o Brasil está vivendo em um período de queda da participação industrial e, conseqüentemente, um enfraquecimento econômico e de projeção política à medida que se perde capacidade de produção de alta tecnologia.

Dentro desse cenário, se buscou entender qual o papel da PEB e quais seriam suas capacidades em auxiliar a indústria a sua recuperação. Foi apresentado que a política externa possui quatro principais formas de atuar em prol da indústria: pela promoção comercial, pela defesa comercial, pela acessibilidade de investimentos e facilidades e por meio de acordos comerciais. Essas quatro atuações contemplam importantes necessidades da indústria, se destacando a busca pelo patamar competitivo no mercado internacional.

A participação da PEB se torna essencial para que a indústria tenha maior facilidade de se projetar no mercado internacional. No entanto, o cenário internacional pode levar a indústria se deparar com diversas situações negativas que podem prejudicar sua competitividade no meio internacional. Destacam-se desde métodos desleais de comércio quanto espaços comerciais hostis a indústrias emergentes em prol de beneficiar as empresas dos países desenvolvidos.

Por último, buscou-se entender se a indústria ainda possui ou deva possuir alguma importância de destaque para a política externa como foi nos períodos desenvolvimentistas.

Com um conturbado cenário internacional diretamente afetado pela pandemia da Covid-19 e a guerra na Ucrânia, paira incerteza entre as relações diplomáticas entre os países, o enfraquecimento das atividades comerciais e da economia e um crescimento

do isolacionismo por parte de países. Logo o cenário internacional apresenta certa hostilidade que impacta fortemente os países em cima de suas dependências econômicas e tecnológicas a outros países e ao mercado internacional.

Esse cenário leva a uma necessidade de reduzir vulnerabilidades externas .. Sendo vítima de um processo de desindustrialização que enfraquece seu poder econômico, diminui a produção de alta tecnologia, quebra suas cadeias produtivas e torna o país mais dependente de produtos primários e serviços, a pauta da persecução de maior margem de autonomia ganha importante destaque pra o Brasil.

Um elemento-chave entendido para que se possa ampliar a margem de autonomia econômica seria um maior acesso a alta tecnologia e sua capacidade de produzi-la. Isso porque novas tecnologias permitem diversas inovações que modernizariam as cadeias produtivas, levariam a um aumento da projeção nacional no meio internacional e uma menor dependência de complementar elementos estratégicos da economia nacional por meio do mercado internacional.

A exemplo se trouxe as relações Brasil e BRICS e como os diversos países membros possuem diversas cooperações que os permitem desenvolver e produzir diversas tecnologias de última geração para diversos setores industriais, econômicos e estratégicos. Graças a essa capacidade produtiva de alta tecnologia, os países do BRICS possuem grande projeção no meio internacional, sendo capaz de formar novos polos econômicos e políticos de extrema importância mesmo diante de um cenário internacional conflituoso.

Por fim, o trabalho buscou apresentar que a relação entre a indústria nacional e a Política Externa Brasileira possui uma grande importância diante de um problemático cenário de desindustrialização nacional. A importância dessa relação se demonstra importante para a indústria que busca se projetar de forma mais eficiente mundo a fora e alcançar o patamar competitivo.

A PEB sofre com um cenário de desindustrialização, à medida que ela enfraquece a participação comercial do Brasil no mundo, diminui a diversidade de seus produtos e conseqüentemente diminui sua projeção política. Em um cenário conflituoso, essas dificuldades diminuem as possibilidades de atuação política brasileira no meio internacional, a medida que se vê dependente economicamente do mercado internacional por conta de suas limitações internas.

Logo, é possível dizer que a indústria possui um valor estratégico para a Política Externa Brasileira. A indústria tem capacidade de participação comercial interna e

externa e as possibilidades de acesso a importantes tecnologias, não apenas para os setores econômicos industriais, mas para o agronegócio, defesa, infraestrutura e comunicação. Essas possibilidades são elementos chaves para se pensar um novo desenvolvimento brasileiro e a busca por um país soberano e de importância diplomática no meio internacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. **NOVAS OPORTUNIDADES, VELHOS OBSTÁCULOS..** Revista Brasileira de Comércio Exterior, Set-2022. Disponível em: <https://funcex.org.br/info/rbce-152-julho-agosto-setembro-2022/novas-oportunidades-velhos-obstaculos>

ALMEIDA, Mansueto. **O Complicado Debate Sobre Desindustrialização.** IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120913_radar21_cap5.pdf

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO N.º 11/2008**

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A ECONOMIA DO SUBDESENVOLVIMENTO INDUSTRIALIZADO.** Integra o livro Estado e Subdesenvolvimento Industrializado (1977). Revue Tiers Monde, XVIII (68), outubro 1976.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Brasil vive desindustrialização.** Revista Economia & Tecnologia - Ano 06, Vol. 22 - Julho/Setembro de 2010

CANO, Wilson. **A desindustrialização no Brasil.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/n6w4hPXK6zwZ3YJYTmQGjLJ/?format=pdf&lang=pt>

CURADO, M. & DA CRUZ, M. J. V. **Investimento Direto Externo e Industrialização no Brasil.** R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 399-431, set./dez. 2008

ESCOTEGUY, Pedro. **A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África.** Brasília-DF: Fundação Alexandre de Gusmão - Biblioteca Virtual, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/847-Nova_arquitetura_africana_de_paz_e_seguranca_A.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2022.

FURTADO, Celso. **Formação Economica do Brasil.** Companhia Editora Nacional, 32 Edição, 2005.

FONSECA, P.C.D. **DESENVOLVIMENTO: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO.** IPEA, 2015. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121580/1/830093095.pdf>

FERNANDES, J. A. C. **AS “TRANSIÇÕES GÊMEAS” E O FUTURO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA.** Revista Brasileira de Comércio Exterior, Jul-2022. Disponível em: <https://funcex.org.br/info/rbce-151/as-transicoes-gemeas-e-o-futuro-da-industria-brasileira>

GOMES, G. S. C. **A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional.** Nação e Defesa. 1990.

GOMES, Thiago Cunha. **As relações do Brasil no contexto dos BRICS e seus reflexos na Política Nacional de Defesa.** Trabalho de Conclusão de Curso da ECEME. Rio de Janeiro, ECEME. 2018.

HENRICH, Nathália. **"Política externa e desenvolvimento: a implantação da indústria**

siderúrgica no Brasil." Em Tese 7.1/2 (2010): 18-41.

LAFFER, Celso. **RELAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA BRASILEIRA: Pensamento e Ação, Volume 2.** Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

MACIEL, David. **Política Externa no Governo Lula (2003-2010): As Relações entre Brasil e África.** Revista UFG, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/historia/article/view/63222/35876>

MENDONÇA, M.J.C & PEREIRA, R.M & PINA, B & MEDRANO, L. A. T. **Avaliando o desempenho da indústria brasileira.** IPEA, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=11058/11216>

MESSA, Alexandre. **Metodologias de Cálculo da Produtividade Total dos Fatores e da Produtividade da Mão de Obra.** In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (Org.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*, v. 1, 1 ed. Brasília: IPEA:ABDI, 2014. p. 87-110.

MORCEIRO, P.C.M & GUILHOTO, J.J.M. **Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira.** Department of Economics - FEA/USP, 2019.

MORCEIRO, P.C & TESSARIN, M. **Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada.** Estudo preparado para o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)At: São Paulo, Agosto/2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335001234_Desenvolvimento_industrial_em_perspectiva_internacional_comparada

MOURA, Gerson. **Neutralidade dependente: o caso do Brasil, 1939-42.** Editora da Fundação Getúlio Vargas, v.6 n.12, 1993.

NASSER, R. A. **A OMC e os Países em Desenvolvimento.** Editora Aduaneiras, 2003.

NETO, M. & SILVA, A. & SEVERIAN, D. **Perfil e dinâmica das desigualdades regionais do Brasil em territórios industriais relevantes.** IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=209199ca-7ee2-417a-9f64-db6e54446246>

NETO, W. A. D. **O BRASIL E NOVAS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL.** IPEA, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3262>

OECD. **Economic Outlook, Volume 1987 Issue 1.** OCDE, Junho/1987.

PAYOSOVA, T. & MACHADO, I. A. **O mecanismo de ajuste de carbono da União Europeia: como exportadores do Brasil serão afetados?.** Revista Brasileira de Comércio Exterior, Mar-2022. Disponível em: <https://funcex.org.br/info/rbce-150-janeiro-fevereiro-marco-2022>

SATO, Eiiti. **40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três reflexões.** Rev. Bras. Polít. Int. 41 (n. esp. 40 anos): 8-28, 1998

SEVERIAN, D. **COMPORTAMENTO TERRITORIAL DA INDÚSTRIA NO PERÍODO 2010- 2018: AUGÉ E REFLUXO DAS AGLOMERAÇÕES INDUSTRIAIS RELEVANTES E POTENCIAIS.** IPEA, 2021. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10816/1/ComportamentoTerritorialIndustria_cap10.pdf

SILVA, K. R. **A relevância das relações diplomáticas, na área de Defesa, entre o Brasil e os países do BRICS, para o desenvolvimento de produtos direcionados para o setor de Defesa.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército- Rio de Janeiro/ 2021.

SQUEFF, G.C. **DESINDUSTRIALIZAÇÃO: LUZES E SOMBRAS NO DEBATE BRASILEIRO.** IPEA, 2012. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1125/1/TD_1747.pdf

SUBRAMANIAN, A. & NILAKANTA, S. **Organizational Innovativeness: Exploring the Relationship Between Organizational Determinants of Innovation, Types of Innovations, and Measures of Organizational Performance.** Editora Pergamon, 1996.

TRECE, J. C. C. **PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL: PRIMEIROS IMPACTOS SOBRE AGREGADOS MACROECONÔMICOS E COMÉRCIO EXTERIOR.** IPEA, 2020. Disponível em:
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10331/1/bepi_27_pandemia_covid.pdf

TOMBOLO, G.A & SAMPARIO, A.V. **O PIB Brasileiro nos Séculos XIX e XX: Duzentos Anos de Flutuações Econômicas.** Revista de Economia, 2013. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.5380/re.v39i3.31283>

VIDOR, G. **SER OU NÃO SER UM PAÍS INDUSTRIALIZADO?.** Revista Brasileira de Comércio Exterior, Jan-2022. Disponível em: <https://funcex.org.br/info/rbce-150-janeiro-fevereiro-marco-2022/ser-ou-nao-ser-um-pais-industrializado>

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **"Barganha nacionalista à política externa independente: Uma política exterior para o desenvolvimento, 1951-64."** São Paulo: USP (Tese de Doutorado/Universidade de São Paulo/SFLCH, 1993) (1993).