

Política industrial: razões para o ceticismo

O país não é pobre porque se especializou nos setores “errados”. O grande problema é de generalizada baixa produtividade

Por Pedro Ferreira e Renato Fragelli

19/08/2021 05h00 · Atualizado há 5 horas

Há um recorrente debate entre acadêmicos e nas redes sociais sobre políticas industriais (PI). De um lado os céticos, como nós que, além de não verem efeitos permanentes de tais políticas, se preocupam com seus custos e distorções introduzidas na economia como um todo. Do outro, economistas de veia heterodoxa que consideram que os ganhos em termos de crescimento setorial ultrapassam seus custos, sendo um caminho seguro para o desenvolvimento.

Quatro problemas embasam nosso ceticismo. O primeiro é o viés de seleção: muitos países, em um momento ou outro, implementaram PIs focadas em setores escolhidos por tecnocratas, mas somente os sucessos são lembrados. O caso da Coreia do Sul é sempre citado, mas a aceleração de seu crescimento ocorreu durante o auge das políticas de substituição de importação e intervenções setoriais no Brasil - e em outros países em desenvolvimento - que depois se mostraram mais um (caríssimo) voo de galinha. Na maioria dos casos, PI não funcionou.

O Brasil não possui um problema de má escolha setorial, mas de generalizada baixa produtividade

O segundo problema é de identificação. Os poucos casos de (aparente) sucesso de PIs coincidiram com várias outras políticas, não se podendo atribuir a aceleração do crescimento unicamente à PI. Na Coreia, por exemplo, a PI foi precedida de pesado investimento em educação, além de ter sido implantada em um ambiente de economia aberta. No Brasil, em contraste, a educação básica somente foi universalizada na década de 1990, década em que também tardiamente teve início a lenta abertura da economia. Dessa forma, a indústria brasileira, que já não tinha suprimento de mão de obra capacitada a absorver técnicas sofisticadas, também não foi pressionada a se modernizar, acomodando-se na confortável falta de concorrência estrangeira.

O terceiro é o desenho e a implementação dessas políticas. No Brasil, as PIs são concebidas sem foco no ganho contínuo de produtividade. Em sua maioria, nascem motivadas por uma aliança espúria entre lobbies privados, que buscam a renda fácil gerada por proteção e subsídios, com políticos à procura de votos. Também motivações ideológicas levaram o país a repudiar tratados de livre comércio, afastando a indústria brasileira das grandes cadeias de produção internacional.

O país já teve quatro políticas para o setor naval e nenhuma funcionou. A última espalhou estaleiros de norte a sul do país por motivos políticos, não se atingindo, em nenhum deles, a escala mínima necessária para alcançar competitividade internacional. Adicione-se a isto a necessidade de se comprar 65% dos componentes domesticamente, quando os fornecedores nacionais não tinham capacidade para tal. O resultado foram sucessivos atrasos em cronogramas, uma burocracia infernal, e custos elevados que inviabilizaram a produção doméstica.

O quarto problema é a falta de avaliação. Mesmo casos de suposto sucesso, como a Embraer, não passaram por avaliações profundas. Presume-se que a PI valeu a pena porque os aviões estão no ar, mas não se leva em conta quanto foi injetado pelo contribuinte na empresa, antes de sua privatização por apenas R\$ 154 milhões. Tampouco que a empresa continuou recebendo subsídios creditícios do BNDES por anos. Quando não se cotejam benefícios com custos, fica mais fácil repetir erros.

O debate muitas vezes é movido por modismos. O tópico quente agora é complexidade. Economias mais complexas em sua distribuição setorial, sem concentração em poucas atividades, seriam as mais desenvolvidas e de crescimento

mais rápido. Daí a alegada necessidade de uma PI para introduzir mais complexidade em economias pouco diversificadas.

Há aqui um problema potencial de causalidade inversa óbvia: um país fica mais rico por ter uma economia mais complexa ou sua economia se torna mais complexa porque é mais rico? Países mais ricos produzem maior variedade e complexidade de modelos de carros e de sabores de sorvetes que os países mais pobres, mas ninguém diria que a “complexidade” de sorvetes leva ao desenvolvimento. Além disto, a intervenção em diversos setores não parece algo trivial, muito menos os custos envolvidos.

O Brasil não possui um problema de má escolha setorial. O país não é pobre porque se especializou em poucos setores, ou nos setores “errados”. O grande problema é de generalizada baixa produtividade. Artigo de Veloso, Matos, Ferreira e Coelho, publicado em 2017 em livro da FGV, utiliza exercícios contrafactuais para estimar os ganhos de produtividade decorrentes de uma eventual adoção da estrutura setorial norte-americana - logo, sua complexidade. A conclusão é que estes ganhos seriam sete vezes menores que aqueles que se obteriam mantendo-se a estrutura setorial brasileira, mas dando-se a cada setor a produtividade norte-americana. O que falta ao país não é complexidade, mas sim eficiência e produtividade em todos os setores.

Talvez seja esta a quinta e maior restrição a políticas industriais. Mesmo que - ao contrário do que a história mostrou - uma PI consiga ser bem sucedida em promover um grupo de empresas e setores, isto será uma gota d'água ante a ineficiência generalizada do país. O que sabota a indústria brasileira é o péssimo ambiente de negócios, em particular uma estrutura tributária esquizofrênica que cria enormes ineficiências e riscos em todos os setores. Em vez de gastar escassos recursos públicos em PIs, melhor seria destiná-los a investimentos em infraestrutura, pesquisa, inovação e formação de capital humano, que beneficiariam a economia como um todo sem o risco adicional de favorecer somente pequenos grupos e setores bem conectados.

Pedro Cavalcanti Ferreira é professor da EPGE-FGV e diretor do Centro FGV Crescimento e Desenvolvimento.

Renato Fragelli Cardoso é professor da EPGE-FGV