



Audiência Pública – Comissão de Indústria, Comércio e Serviços  
Inovação e Domínio Tecnológico na formulação da nova política industrial  
brasileira

Marina Szapiro

Professora e Pesquisadora do Instituto de Economia

Universidade Federal do Rio de Janeiro

18 de abril de 2023





# Organização da Apresentação

- Dinâmica Global de Produção e Inovação e as “novas” políticas industriais e de inovação
  - Protecionismo, Concessão de subsídios, Política de controle do capital estrangeiro, *Reshoring*, Políticas industriais
- Desafios para a política industrial e de inovação no Brasil
- Política Industrial de Inovação Sistêmica
- Experiência recente de Política industrial no Brasil





# Dinâmica Global de Produção e Inovação e as “novas” políticas industriais e de inovação

- Dinâmica Global de Produção e Inovação
  - Baixo crescimento real do PIB e do comércio global.
  - Avanço do processo de financeirização: crescimento dos investimentos em ativos financeiros (majoritariamente especulativos) acima da produção real e do comércio global.
  - Queda no investimento em atividades produtivas e desindustrialização.
- Papel do Estado
  - Aumento do uso de mecanismos de proteção às empresas domésticas (protecionismo, subsídios e medidas de controle do investimento direto estrangeiro): POLÍTICA INDUSTRIAL IMPLÍCITA.
  - Políticas industriais e de inovação voltadas ao desenvolvimento e introdução das novas tecnologias digitais (Indústria 4.0) e ao readensamento das cadeias produtivas domésticas e a reindustrialização.
  - Políticas de *reshoring* como resposta à reconfiguração do padrão de produção global.





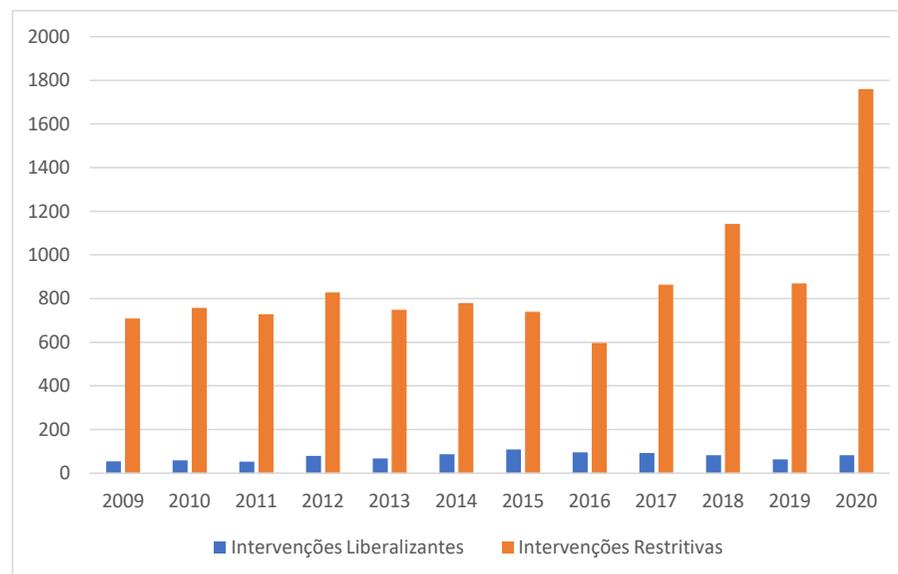
# Aumento do protecionismo

- No período pós crise 2007/08, e no contexto de redução do crescimento do comércio internacional, os países mais desenvolvidos intensificaram a adoção de um conjunto de medidas protecionistas (barreiras tarifárias e não tarifárias), que tiveram impactos significativos no comércio mundial.
- Em geral, a adoção das medidas protecionistas está associada à proteção da base industrial consolidada e/ou à proteção de capacitações e empresas apoiadas pelas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo.





## Número de Medidas Protecionistas e Liberalizantes Implementadas - Alemanha, EUA e China (2009-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Global Trade Alert ([www.globaltrade.alert.org](http://www.globaltrade.alert.org))



# Concessão de subsídios a empresas domésticas

- Os subsídios se destacam dentre os instrumentos de proteção à indústria doméstica mais utilizados.
- Aumento significativo de disputas relacionadas aos subsídios no âmbito da OMC desde 2010.
- Na década de 2010 o valor total dos subsídios excedeu US\$ 400 bilhões (sem Índia e China).
- A maior parte dos bens importados por EUA e União Europeia foram fabricados por empresas que receberam subsídios nos seus países de origem.
  - Produtos que receberam subsídios nos EUA e na UE representam 28% dos produtos globais.
  - 84% dos bens importados pela China são de produtos que receberam subsídios das empresas fabricantes em seus países de origem.
- A concessão de subsídios é feita por governos nacionais e órgãos sub e supra nacionais, como o Banco Europeu de Investimento.





## Políticas de controle do capital estrangeiro em setores estratégicos

- Crescimento e reforço dos mecanismos para aumentar o controle do investimento estrangeiro direto pelos países mais avançados e economias emergentes.
- Ampliação dos limites para o estabelecimento de empresas estrangeiras dentro dos países e fortalecimento das restrições à aquisição de empresas locais por empresas estrangeiras.
- Implementação de mudanças qualitativas no controle da entrada de capital estrangeiro: a maioria dos mecanismos passou a permitir a intervenção de forma muito mais ampla em um maior número de setores.
- A situação sanitária e econômica causada pela pandemia da Covid 19 e as suas consequências impulsionou a adoção de medidas de restrição ao capital estrangeiro.
  - A porcentagem do IDE mundial sujeito a controle por parte dos governos receptores cresceu significativamente passando de 25% nos anos 1990 para quase 60% nos anos recentes.





## Políticas industriais voltadas à reindustrialização (Foco: sustentabilidade e digitalização)

- Alemanha: Estratégia Nacional Industrial 2030 (campeões nacionais, proteção da base industrial nacional e aumento do peso da indústria).
- França: Plano France 2030 (30 bilhões de Euros para reindustrialização)
- Estados Unidos: Inflation Reduction Act - IRA (US\$ 369 bi), CHIPS Act, Defense Production Act
- Japão: Fundo para realocação da produção.





## Reorganização/reconfiguração das cadeias globais de valor e as estratégias e políticas de reshoring

- Mudança das estratégias das empresas multinacionais que, juntamente com políticas industriais e de inovação dos países mais desenvolvidos, estimulam a internalização de atividades antes desenvolvidas em outros países.
- Fatores impulsionadores:
  - Redução do crescimento do comércio internacional
  - Necessidade de internalização de determinadas etapas do processo produtivo antes deslocados para países com menores custos
    - Importância da reaproximação das atividades manufatureiras das atividades de P&D
  - Importância da redução da dependência de bens produzidos no exterior e busca de autossuficiência produtiva e autonomia tecnológica em áreas estratégicas (reflexos da pandemia da Covid-19)





## Tendências gerais das políticas industriais e de inovação em países desenvolvidos

- Estados Unidos, União Europeia, China e Japão adotam políticas industriais e de inovação
  - Recursos financeiros volumosos
  - Geração, incorporação e difusão das novas tecnologias digitais
  - Sustentabilidade
  - Infra-estrutura
- Os recursos públicos se articulam com as medidas de proteção à indústria local e com outros mecanismos como a utilização do poder de compra do Estado e se restringem majoritariamente a empresas de propriedade local, excluindo as empresas controladas pelo capital estrangeiro.





# Desafios para a política industrial e de inovação no Brasil

- Mudança no espaço para as políticas industriais e de inovação dos países em desenvolvimento
  - Reorganização das cadeias globais de produção;
  - Fortalecimento das políticas industriais e de inovação protecionistas e voltadas à reindustrialização dos países desenvolvidos;
  - Aprofundamento do processo de financeirização.
- Limitação dos enfoques tradicionais de política industrial e de inovação vertical ou horizontal para a promoção do desenvolvimento produtivo e inovativo.
- Importância de considerar questões relacionadas à sustentabilidade, desigualdades sociais, problemas demográficos e sanitários da população.
- Necessidade de levar em consideração a experiência recente de política industrial e de inovação, as características da base produtiva nacional e o contexto social.
- Necessidade de reconstrução e fortalecimento da capacidade institucional (capacidade de planejamento e coordenação).





# Desafios para a política industrial e de inovação no Brasil

- Importância de um projeto nacional de desenvolvimento que associe as dimensões e preocupações com o desenvolvimento social e econômico através do foco na solução dos desafios nacionais, orientando as articulações entre a política industrial e de inovação e as políticas sociais.
  - Fortalecimento do sistema de saúde universal
  - Mobilidade urbana
  - Educação
  - Transição Energética
- Os desafios devem estar associados à sustentabilidade ambiental e social.
- Uso da política implícita (macroeconômica, comercial, poder de compra público, regulatória) de maneira estratégica, de forma coerente com o projeto nacional de desenvolvimento e articulada com a política industrial e de inovação.
- Importância de políticas voltadas à geração, uso de difusão das novas tecnologias digitais aplicadas a sistemas produtivos específicos.
- Necessidade de adoção de um enfoque SISTÊMICO E CONTEXTUALIZADO: Novos enfoques de política industrial e de inovação centrados na solução dos desafios nacionais, articulando a demanda social com a dimensão econômica.





# Política de Inovação Sistêmica

- Existência de um projeto nacional de desenvolvimento, estabelecendo prioridades e objetivos com horizonte de longo prazo.
- Papel do Estado em diversas etapas do processo de inovação (pesquisa básica a comercialização, criação de mercados e atores relevantes, etc).
- As políticas de inovação devem ser desenhadas a partir das características dos diferentes sistemas de inovação: não é possível copiar políticas ou imitar o desenvolvimento de sistemas de inovação de outros países.
- Articulação de políticas de C, T e I tradicionais com instrumentos de política implícitos (regulação, política de compras, política comercial e etc).





# Política de Inovação Sistêmica

- Uma política industrial e de inovação sistêmica deve contemplar as articulações entre os diversos atores e entre os diversos instrumentos de apoio diretos e indiretos à inovação
  - apoio e financiamento ao desenvolvimento da infraestrutura de C&T,
  - apoio e financiamento às atividades inovativas,
  - poder de compra público,
  - instrumentos de regulação setorial e da concorrência,
  - instrumentos de política comercial,
  - apoio e financiamento ao desenvolvimento de atores coletivos
- Importância do uso articulado de instrumentos de política de inovação.





# Experiência recente de Política industrial no Brasil

- Década de 1980: predomínio das restrições macroeconômicas
- Década de 1990: predomínio da ideologia neoliberal
- Anos 2000: retomada da política industrial com foco em inovação
  - Novo arcabouço legal, novos instrumentos de apoio, reorganização da estrutura institucional, aumento significativo dos recursos para inovação e desenvolvimento industrial.
  - Avanços em algumas áreas, embora a política implícita tenha limitado o alcance da política.
- 2016 a 2022: descontinuidade das políticas industriais e de inovação e adoção de medidas pontuais em resposta a crises.





## Experiência recente de Política industrial no Brasil: Perspectiva sistêmica da política industrial na Saúde - foco em inovação e uso do Poder de compra

- Criação do GECIS, em 2008, como ponto focal das ações de promoção do Complexo Industrial da Saúde
- Lista de produtos prioritários para o SUS (portaria 1.284 de 2010),
- Nova Lei de Compras Públicas que contempla margem de preferência para fármacos e medicamentos estratégicos produzidos no Brasil;
- Lei 12.715: encomendas tecnológicas associada a compras e transferência de tecnologia
- **Parcerias para Desenvolvimento Produtivo (PDPs)** envolvendo parceiras entre laboratórios oficiais e privados:
  - Modelo inovador que coloca os problemas tecnológicos no centro da questão produtiva e de demanda pública de soluções sanitárias.
- BNDES: FUNTEC, BNDESPAR, Profarma, Procis
- Finep: Subvenção, INOVA Saúde, etc





REDESIST

Rede de Pesquisa em Sistemas  
Produtivos e Inovativos

OBRIGADA!

