

# ENTREVISTA COM PROF. DR. PAULO MORCEIRO: POLÍTICA INDUSTRIAL E DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL RECENTE

Isaías Albertin de Moraes<sup>1</sup>  
Matheus Henrique de Souza Santos<sup>2</sup>

O Professor Paulo César Morceiro é doutor em Economia pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA – USP). Bacharel em Ciências Econômicas e mestre em Economia Industrial pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Trabalhou na *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)* de 2011 a 2014 onde coordenou e integrou equipes responsáveis por diversos estudos técnicos e projetos com empresas e sindicatos associados. É pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), pesquisador associado ao Núcleo de Estudos de Economia Regional e Urbana (NEREUS) da FEA-USP e pesquisador colaborador do Grupo de Estudos em Economia Industrial (GEEIN) da UNESP.

Paulo Morceiro possui mais de dez anos de experiência na área de economia industrial e análise setorial. Autor do livro: “Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores” de 2012 e de diversos artigos acadêmicos e de opinião sobre política industrial e desindustrialização no Brasil recente. Atualmente, Morceiro está como SARCH in Industrial Development na Universidade de Johannesburgo – África do Sul

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara – SP – Brasil. Bolsista Capes. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Pesquisador do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (NEPESC/Unesp). Editor-chefe da Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais. isaias.a.moraes@unesp.br.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Geociências, Campinas – SP – Brasil. Bolsista Capes. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica. mhsouzasantos@gmail.com .

- 1) **Pergunta.** Em 1991, o Produto Interno Bruto (PIB) da China era de US\$ 383,37 bilhões, o do Brasil era de US\$ 602, 86 bilhões. Em 2017, o PIB chinês foi de US\$ 12,23 trilhões enquanto que o brasileiro foi de US\$ 2,0 trilhões. Em 1989, o PIB per capita (US\$ constante de 2000) do Brasil era de US\$ 8.392,25 enquanto que o da Coreia do Sul era de US\$ 7.784, 94. Em 2017, o da Coreia do Sul era de US\$ 26.152,03; o do Brasil, por sua vez, estava US\$ 10.888,98. Sabemos das singularidades e das particularidades de cada economia, mas, no seu ponto de vista, por que a economia brasileira não cresceu na mesma proporção do que de outros países emergentes?

**Prof. Dr. Paulo Morceiro:** Em linhas gerais porque o país abandonou o modelo de desenvolvimento focado na industrialização e no planejamento estatal, enquanto países emergentes de alto crescimento com Coreia do Sul e China continuaram com o mesmo modelo, calibrado constantemente. No Brasil, optou-se por enterrar de vez o modelo ao invés de recalibrá-lo e corrigir falhas. O novo modelo brasileiro entregou baixo crescimento, afastou o país ainda mais das nações desenvolvidas e gerou um empobrecimento do tecido produtivo, tanto da indústria de transformação quanto dos serviços. O modelo focado na industrialização e no planejamento estatal elevou a Coreia do Sul a condição de país desenvolvido e está conduzindo a China para o mesmo sentido. A história mostra que nenhum país populoso obteve alto desenvolvimento sem ter uma experiência bem-sucedida de industrialização.

- 2) **Pergunta.** Segundo recente pesquisa do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), a indústria brasileira é uma das que mais apresentaram recuo no mundo em quase 50 anos. O Brasil tem a terceira maior desindustrialização das economias capitalistas modernas, somente Austrália e Reino Unido sofreram retração industrial mais severa que o Brasil. A participação da indústria de transformação no PIB brasileiro despencou de 21,4% para 12,6% entre 1970 e 2017. Você é bastante crítico da desindustrialização do Brasil. Por que é tão ruim no caso brasileiro? O que o diferencia do caso da Austrália e do Reino Unido, por exemplo? [

**Prof. Dr. Paulo Morceiro:** O Brasil apresenta a maior desindustrialização prematura do planeta. O caso brasileiro se diferencia da desindustrialização ocorrida nos países desenvolvidos, como Reino Unido e Estados Unidos, por

três razões principais. Primeiro, o Brasil não completou seu processo de industrialização, que foi interrompido a partir de 1981 antes que país obtivesse bom desempenho no desenvolvimento tecnológico e no comércio internacional de manufaturados; países desenvolvidos alcançaram elevada maturidade industrial, alta competitividade internacional e excelente desempenho inovativo durante a industrialização. Segundo, a duração da industrialização no pico foi curta no Brasil (inferior a duas décadas) e longa no Reino Unido e nos Estados Unidos (várias décadas) – nesse período os países desenvolvidos conseguiram aumentar a renda per capita para patamares acima de 20 mil dólares internacionais em valores atuais durante a industrialização, enquanto o Brasil alcançou cerca de metade deste valor e ficou armadilhado na renda média. Terceiro, no Brasil, os setores manufatureiros mais tecnológicos começaram a perder peso no PIB prematuramente, isto é, durante o estágio intermediário do desenvolvimento, enquanto que nos países desenvolvidos isso somente ocorreu numa etapa mais tardia do desenvolvimento. Em síntese, a desindustrialização brasileira foi pior em relação aos países desenvolvidos porque ela começou a ocorrer antes de o país obter renda per capita, performance exportadora e desenvolvimento tecnológico elevados.<sup>3</sup>

**3) Pergunta. Como você vê a entrada de capitais no Brasil, ela contribui para acentuar a desindustrialização?**

**Prof. Dr. Paulo Morceiro:** A entrada de capitais, ao apreciar a taxa de câmbio, contribuiu para agravar a desindustrialização brasileira. Desde a abertura da conta capital nos anos 1990, a taxa de câmbio do país ficou sobreapreciada por períodos longos. Foi quando se identificou aumento substantivo das importações de bens intermediários consumidos pelas empresas – que contribuíram para esgarçar o tecido produtivo – e finais consumidos pelas famílias. Nos anos 2000 tivemos uma grande demanda doméstica que vazou, substantivamente, para o exterior na forma de importações no período de câmbio apreciado, sobretudo entre 2005 e 2013.

**4) Pergunta. Entre 2004-2016, nos Governos do Partido do Trabalhadores (PT), o Brasil adotou três versões de política industrial**

---

<sup>3</sup> Discuto esses pontos na minha tese de doutorado defendida na FEA-USP em 2018 intitulada *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica* e no estudo preparado para o IEDI no último ano intitulado “Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada” de autoria compartilhada por mim e Milene Tessarin.

(Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE, Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e Plano Brasil Maior) para tentar fomentar a produtividade e retirar o país da *middle-income trap*. Esse conjunto de políticas para industrialização ficou conhecido como “Política dos Campeões Nacionais”. Era inspirado nos modelos da França pós-Segunda Guerra Mundial e no da Coreia do Sul nas décadas de 1960 a 1990, visava identificar grandes empresas de setores estratégicos do Brasil para concentrar recursos públicos, estimulando, assim, a indústria nacional a competir internamente e externamente com os produtos estrangeiros. A “Política dos Campeões Nacionais” trouxe o intervencionismo estatal e a política industrial novamente à agenda nacional. Como você avalia a formulação, a execução e os resultados dessas políticas?

**Prof. Dr. Paulo Morceiro:** A PITCE foi um ensaio que trouxe a Política Industrial de volta a discussão após duas décadas de inatividade. Apesar de avanços normativos e institucionais, ela foi pouco expressiva na prática. A PDP e, principalmente, o PBM tiveram maior expressão. No entanto, em linhas gerais, elas foram mal desenhadas, as contrapartidas exigidas foram baixas, não houve monitoramento e nem correção de rota. Por isso, os resultados foram inexpressivos. Em termos econômicos, tiveram custo alto e benefício baixo. Vejamos alguns exemplos recentes.

No PBM, a desoneração da folha de pagamento contemplou mais de 25 segmentos produtivos. Outros instrumentos de políticas também tiveram foco setorial muito amplo. Aqui há uma falha grave, uma vez que política industrial precisa de foco em pouquíssimos segmentos para construir capacidade de alcançar a competitividade internacional.

No caso dos Campeões Nacionais, a política apenas reforçou nossa estrutura produtiva e não buscou a diversificação para setores modernos e de maior intensidade tecnológica. Com exceção da Embraer, houve uma falha na escolha dos campeões nacionais ao não privilegiar setores de alta e média-alta tecnologia. O Brasil tem um dos maiores mercados consumidores do mundo de alta e média-alta tecnologia, mas não tem campeão nacional de peso – como a Coreia do Sul que possui Hyundai e Samsung.

Há uma ausência de sinergias ou complementariedades no desenho das políticas industriais, além de uma instabilidade jurídica enorme, e isso ficou claro no caso da política de Conteúdo Local para petróleo e gás (P&G). Ao se avaliar a política de CL da ANP é possível identificar graves falhas, tais como: i) foco setorial foi muito amplo, incluindo produtos que o país já produzia com

competitividade; ii) seleção de muitos produtos sofisticados, que estavam muito além das capacitações produtivas e tecnológicas domésticas; iii) ausência de políticas de inovação complementares que visassem a produção doméstica de alguns desses itens sofisticados; iv) o fato da exigência do CL recair sobre as operadoras de P&G, e não sobre os fornecedores dos equipamentos – com isso as operadoras ofereceram um bônus de assinatura menor nas licitações e ao final, não cumpriram com o CL acordado; v) a forma de mensurar o CL permite a importação de praticamente todos os componentes e insumos tecnológicos, restando apenas a produção interna insumos tradicionais e operação de montagem; e vi) multas e punições foram abrandadas ao decorrer do tempo, e posteriormente a legislação foi afrouxada. No final das contas, foram raros os casos em que houve produção no Brasil de itens complexos e absorção de tecnologias de ponta. Grande parte dos equipamentos foi alugada ou afretada do exterior e não contribuiu para gerar conteúdo local. O Brasil perdeu uma excelente oportunidade de desenvolver fornecedores de classe mundial a partir do pré-sal, como bem fez a Noruega na segunda metade do século XX.

Em termos de monitoramento e avaliação, em geral, praticamente não se tem notícia, assim como punição aos que se beneficiaram e não entregaram as contrapartidas acordadas. Para que a política industrial seja levada a sério e produza resultados, é preciso que os instrumentos desenhados sejam coerentes com a realidade do país e sejam visualizados a longo prazo, com constante acompanhamento. O Brasil é um país em desenvolvimento e que ainda necessita de políticas industriais, mas para que tenhamos resultados positivos e a sociedade apoio o seu uso, é preciso minorar as frequentes falhas, sobretudo na formulação.

**5) Pergunta. Que políticas macroeconômicas de curto prazo colocariam o Brasil com potencialidade de competir com os países industrializados? Quais setores mais pertinentes da indústria de transformação do Brasil que poderiam ter competitividade internacional e qual o diálogo com a Política Científica e Tecnológica?**

**Prof. Dr. Paulo Morceiro:** O Brasil está muito atrasado em sua agenda para melhorar o ambiente de negócios e reduzir o custo de produção, assim como nas agendas de ciência, tecnologia e inovação. Devido a isso, as empresas brasileiras têm um largo hiato para reduzir perante os países líderes no comércio internacional, tanto em competitividade em preço quanto em tecnologia. Dificilmente conseguiremos zerar esse hiato no curto prazo, mas ele pode diminuir sobremaneira a partir de i) reforma tributária que reduza a quantidade de

tributos e a carga tributária sobre os produtos industriais; ii) manutenção de uma taxa de câmbio levemente desvalorizada; iii) redução e manutenção da taxa de juros em patamares baixos; iv) fomento à modernização do parque fabril com incentivos à adoção de tecnologias da indústria 4.0.

Nos médios e longos prazos, incentivar fortemente a inovação e a exportação são vitais para aumentar competitividade do Brasil. Isso requer melhorar substantivamente a qualidade da educação; elevar progressivamente os investimentos em ciência e tecnologia; melhorar a infraestrutura física e tecnológica; realizar acordos comerciais; e implementar uma política industrial que leve em consideração os segmentos da manufatura e dos serviços sofisticados que terão maiores chances de sucesso na próxima década.

Certamente, dado o progresso obtido na industrialização dos setores menos tecnológicos e o atual patamar de renda per capita alcançado pelo Brasil, alguns poucos segmentos de maior intensidade tecnológica deveriam ser o foco de uma política industrial moderna – formulada a partir dos melhores casos de sucesso recente e adaptado as potencialidades da nação. Neste contexto, a política científica e tecnológica torna-se vital, sobretudo para o atual estágio de desenvolvimento do Brasil.