

Policy Brief

Indústria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências

Agosto, 2013

Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimentos



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



Indústria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências

1. Introdução

A evolução econômica dos BRICS no período recente veio lembrar que estes países enfrentam uma série de problemas estruturais que não se solucionaram ou se resolveram na esteira de sua emergência internacional. A baixa competitividade da indústria manufatureira dos países BRICS – à exceção da China – é um destes problemas, agravado nos últimos anos por circunstâncias relacionadas ao entorno internacional e à evolução doméstica destes países.

É certo que as preocupações com a (falta de) competitividade da indústria e a “desindustrialização” não são exclusivas de países BRICS. Ao contrário, elas também ganharam força nas discussões de política de países desenvolvidos, às voltas com a migração da produção e de empregos industriais para países asiáticos. Mas, ao contrário do que ocorre com países desenvolvidos – que lidam com a agenda da migração de indústrias para o “Sul” desde os anos 70 – para os países BRICS, estas preocupações fazem parte de uma nova agenda de política. Além disso, em muitos países, como o Brasil, desenvolvimento e modernidade se confundem, na percepção hegemônica na sociedade, com industrialização. Com a crise da manufatura é a perspectiva de desenvolvimento destes países que parece ser colocada em questão.

Esses fatores ajudam a explicar a relevância atribuída, no Brasil e na África do Sul, aos temas relacionados ao desempenho e às perspectivas da indústria manufatureira nestes países. Paradoxalmente, no entanto, a elevada prioridade concedida a estes temas tem levado, nas discussões de política, a focar em fatores cíclicos e

conjunturais que afetam o desempenho da indústria, como se este refletisse essencialmente os impactos de tais fatores. A ênfase dada à apreciação cambial registrada pelos dois países no final dos anos 00 e início desta década, como fator determinante do desempenho da indústria e das tendências à desindustrialização, é ilustrativa deste fato.

Sem desconsiderar o peso de fatores conjunturais, a ênfase posta nestes fatores obscurece o papel dos determinantes estruturais da baixa competitividade da indústria manufatureira nos dois países. Mais além, ela dificulta a emergência do debate sobre a mudança estrutural na indústria destes países, suas tendências e perspectivas.

É precisamente esta questão que se pretende discutir aqui. A mudança estrutural na indústria é um tema ausente nas discussões de política industrial no Brasil: esta esteve sempre voltada para incorporar ao sistema produtivo doméstico novas atividades, substituindo importações e idealmente preenchendo cada “casinha” da matriz de insumo – produto. Construída uma base industrial diversificada e bastante completa, o Brasil não soube interpretar os desafios da pós-substituição de importações em um quadro internacional em que a indústria passava por transformações profundas. Desde então, as políticas industriais – à exceção do período de liberalização nos primeiros anos da década de 90 – tentaram essencialmente preservar a integralidade do parque industrial e resistir às tendências de especialização produtivas, presentes na economia.

As trajetórias industriais de Brasil e África do Sul têm especificidades nacionais marcantes, mas estas não impedem que se percebam similaridades nas situações atualmente vividas pelos dois países no que se refere ao desempenho de suas indústrias e aos fatores que o condicionam. Não por acaso, o debate em ambos os países envolve questões como a desindustrialização, a “primarização” da produção e das exportações, relevância da emergência da China como fator condicionante da situação vivida pelas indústrias domésticas e de suas dificuldades, etc.

Tais similaridades não implicam, no entanto, que a agenda de mudança estrutural que ambos países enfrentam seja a mesma e que os problemas que eles encontrarão ao abordar tal agenda sejam idênticos. Se há simila

ridades entre os desafios atuais enfrentados pelas indústrias dos dois países, há também marcadas diferenças entre eles: assim, por exemplo, a África do Sul registra taxas de desemprego elevadíssimas, ao contrário do Brasil – uma importante

Indústria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências
fragilidade econômica e social para um país que enfrenta os desafios da mudança estrutural em sua indústria.

Este trabalho pretende discutir o tema da mudança estrutural nas indústrias de Brasil e da África do Sul, identificando convergências e divergências entre os dilemas e desafios de política enfrentados pelos dois países. A seção 2 apresenta o caso do Brasil, enquanto o caso sul-africano é discutido na seção 3. A seção 4 compara os dois casos, buscando explicitar semelhanças e diferenças entre as situações atuais de ambos – em áreas e aspectos pertinentes para o debate sobre mudanças estruturais na indústria – e entre os desafios que os dois países enfrentam nessa área.

2. Brasil

2.1. Desempenho recente da indústria: fatos estilizados sobre produção, exportações, etc.

No início dos anos 80 do século passado, o Brasil havia logrado implantar base industrial diversificada e, como resultado de seu intenso esforço de promoção da industrialização, o país tinha “uma indústria muito maior do que a de países com grau de desenvolvimento, população, dotação de fatores e intensidade tecnológica semelhantes ao nosso”¹

Desde então, registra-se gradual queda da participação da indústria manufatureira no PIB brasileiro, o que não gerou maiores preocupações e discussões até que a esta tendência de longo prazo viessem se somar – intensificando-a, é certo – no período mais recente, forte crescimento das importações industriais e aumento persistente da participação dos produtos importados na demanda doméstica de bens da indústria: “entre 2000 e 2011, por exemplo, o coeficiente de penetração das importações, medido pela sua participação na oferta doméstica, aumentou oito pontos percentuais”².

¹ Bonelli, R. e Pessoa, S. – Desindustrialização no Brasil: fatos e versões, in Novos dilemas de política econômica: ensaios em homenagem a Dionísio Dias Carneiro, LTC Editora, 2011.

² Bonelli, R. e Castelar Pinheiro, A. – Competitividade e desempenho industrial: mais que só câmbio, Fórum Nacional – Estudos e Pesquisas n. 432, trabalho elaborado para o XXIVº Fórum Nacional, 14 a 17 de maio de 2012.

A apreciação cambial registrada a partir de 2005 e a crescente participação das *commodities* agropecuárias e minerais nas exportações somavam-se à expansão das importações e à debilidade no crescimento da indústria no pós-crise³ para configurar um quadro no qual muitos analistas identificaram um processo de desindustrialização e riscos de “doença holandesa”.

Sem questionar a tendência à redução da participação da indústria manufatureira no PIB, uma análise mais desagregada do desempenho industrial recente no Brasil identificaria na heterogeneidade intersetorial uma característica marcante da última década. De fato, a indústria não se moveu, em sua integralidade, na mesma direção e diversos analistas qualificaram o debate ao apontar o elevado grau de divergência entre os desempenhos setoriais na indústria na primeira década do século⁴.

De maneira geral, ganhou peso na estrutura industrial, nos últimos anos, um grupo de setores em que se destacam a intensidade no uso de recursos naturais (indústria extrativa, celulose e papel, minerais não metálicos), mas do qual também fazem parte setores cuja produção requer a mobilização de outros fatores de produção: máquinas e equipamentos, automóveis e veículos automotores, outros equipamentos de transporte, etc. Em contrapartida, perderam participação setores intensivos em mão de obra, como confecções, calçados, os setores da cadeia eletrônica e de informática, além de metalurgia – setor que se considerava até recentemente como competitivo no Brasil.

Para Bonelli e Castelar, o fraco desempenho da indústria, na medida em que vá além de fatores cíclicos, é mais um problema localizado em algumas atividades, em especial vestuário, couro e calçados e fabricação de produtos de madeira. Mas também atingiu fortemente, pela concorrência dos importados, as atividades de eletrônica-informática e equipamento elétrico. Nos demais setores, a perda de participação da indústria no PIB possivelmente reflete mais o bom desempenho da parcela não-indústria (serviços e agropecuária) do que um enfraquecimento do setor⁵.

Esta última observação é importante: a contrapartida da redução de participação da indústria manufatureira no PIB foi o aumento de peso de setores produtores e exportadores de *commodities* agropecuárias e minerais – em que o Brasil dispõe de

³ No período pós-crise (a partir de 2008), a taxa de crescimento da indústria caiu para 1,3% ao ano, muito abaixo dos níveis alcançados no período de 2002 a 2007 (4,1% ao ano).

⁴ Bonelli, R. e Castelar Pinheiro, A., op. cit. e Rios, S. e Tavares de Araújo Jr., J. – Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas, Série Breves 69, Julho 2012.

⁵ Bonelli, R. e Castelar Pinheiro, A., op. cit.

significativas vantagens comparativas e que foram beneficiados pelo aumento de preços internacionais provocado pelo enorme dinamismo da demanda chinesa – e de setores de serviços positivamente impactados pela expansão do crédito na economia – e pouco expostos à concorrência internacional. Ou seja, a redução da participação da indústria no PIB também é uma consequência da evolução dos preços relativos da economia, que beneficiou outros setores, em detrimento da indústria⁶.

Dentro da indústria, além da perda estrutural de dinamismo estar concentrada em alguns poucos setores, os vetores de crescimento se distribuí em um conjunto de setores com características estruturais bastante heterogêneas e que, em boa medida, não podem ser considerados intensivos em recursos naturais. A “primarização” das exportações ainda não teve correspondente no plano da estrutura industrial, embora o peso crescente de setores intensivos em recursos naturais nesta estrutura seja inegável e perceptível em uma visão de mais longo prazo.

Mas também esta tendência de longo prazo merece ser qualificada. Uma análise da evolução de indicadores de especialização produtiva da indústria (extrativa e manufatureira) do Brasil⁷ revela que desde os anos 70 o grupo de setores intensivos em recursos naturais é o que tem maior peso na estrutura industrial brasileira⁸. Na década de 90, este grupo ganha participação na estrutura industrial graças ao desempenho do setor de petróleo e gás, enquanto setores intensivos em trabalho perdem peso. Segundo os autores, entre 1970 e 2007, “os ganhos e perdas na estrutura foram bem localizados”: cresceu o peso do grupo intensivo em recursos naturais exclusivamente em função do desempenho de petróleo e gás – sobretudo a partir dos anos 90 - enquanto a redução do grupo intensivo em trabalho é atribuível aos resultados do setor têxtil.

Portanto, a evolução estrutural da indústria brasileira sugere razoável estabilidade no longo prazo e poucos movimentos de mudança significativa na estrutura de produção. Mas esta constatação não impede que se identifique inequívoca tendência ao crescimento da participação de setores intensivos em recursos naturais (já o grupo de

⁶ “Parte das mudanças nas estruturas de produção e de investimento se deve a mudanças na estrutura de preços relativos. Como se sabe, os preços de diversas *commodities* exportadas pelo Brasil apresentaram forte elevação durante o ciclo de crescimento”, conforme Bonelli, R. – Investimentos nos setores industriais brasileiros: determinantes microeconômicos e requisitos para o crescimento, Textos para discussão 38 CEPAL/IPEA, 2011.

⁷ Lamonica, M.T e Feijó, C.A. – Mudança da estrutura industrial e desenvolvimento econômico: as lições de Kaldor para a indústria brasileira, Textos para Discussão UFF/Economia 265, dezembro de 2010.

⁸ Os demais grupos, na classificação utilizada pelos autores, são os intensivos em escala, os intensivos em trabalho, os diferenciados e os baseados em ciência/engenharia.

maior peso na indústria em 1970), ainda que isso não signifique baixo dinamismo de todos os demais setores industriais, pelo contrário.

Esta tendência ganha em solidez quando se considera a composição setorial do investimento industrial, tanto para o passado recente, quanto suas perspectivas para os próximos anos. Segundo Bonelli⁹, no período anterior à crise de 2008, “as mudanças na estrutura do investimento em capital fixo refletiram apenas até certo ponto as registradas na estrutura da produção. De fato, também aqui se observam ganhos pronunciados nas indústrias extrativas”. Os ganhos registrados na indústria de transformação referem-se principalmente aos casos da fabricação de coque, petróleo e álcool, metalurgia básica e fabricação veículos automotores e de outros equipamentos de transporte, inclusive aviões. O maior destaque fica por conta do setor de petróleo, que – no estudo em questão, inclui álcool e fabricação de coque – chega a ter, em 2007, participação de mais de 27% no total de investimentos da indústria.

Estimando as trajetórias setoriais de investimento industrial posteriores a 2008 (no horizonte 2010), Bonelli¹⁰ conclui que a estrutura do investimento industrial “seguirá um padrão em que os ganhos tendem a estar concentrados em um número relativamente pequeno de atividades. Entre essas destacam-se: as indústria extrativas, a de fabricação de alimentos e bebidas, e as atividades relacionadas ao refino de petróleo”. Além destes, “ganhos de menor expressão caracterizam as atividades de fabricação de máquinas e equipamentos (mecânica) e a fabricação de veículos automotores”.

Um documento do BNDES¹¹ mapeia os planos de investimento dos setores industriais para o período 2012-2015 e ratifica as estimativas de Bonelli (2011) no que se refere ao peso de poucos setores nos investimentos previstos. No levantamento do BNDES, o destaque é o setor de petróleo e gás (com peso elevado das inversões relacionadas à descoberta das reservas de petróleo e gás na camada do pré-sal) que representa quase 60% dos investimentos totais mapeados. Seguem-se a indústria extrativa mineral e o setor automobilístico, ambos com participações individuais em torno de 9,5% do total, papel e celulose (4,4%) e eletroeletrônica (4,2%). Ao se comparar os dados de 2007/2010 com as previsões de investimentos para 2012/2015, constata-se

⁹ Bonelli, R. (2011), *op.cit.*

¹⁰ *Idem*

¹¹ BNDES – Perspectivas de investimentos na indústria: 2012 – 2015, Visão do Desenvolvimento 100, 19 de abril de 2012.

que crescem acima da média da indústria as participações dos setores de petróleo e gás, automobilístico e aeronáutico – além do setor têxtil e confecções – ao passo em que cai o peso da siderurgia¹².

2.2. As políticas industriais e comerciais

O Brasil tem uma longa tradição de políticas industriais e comerciais ativas, cuja referência fundamental é a estratégia de industrialização por substituição de importações. Esta estratégia sustentou, através da proteção comercial, da atração de investimentos externos e da promoção de um setor industrial de capital nacional (estatal e privado), a montagem de estrutura industrial altamente diversificada, voltada essencialmente para atender o mercado doméstico.

Este modelo perdeu sua capacidade para dinamizar a economia nos anos 80 e sua crise alimentou propostas de revisão da estratégia de crescimento, que estiveram na origem da liberalização comercial unilateral do início dos anos 90. A reforma comercial brasileira foi gradual e moderada em seus objetivos, mantendo certas características típicas da estrutura de proteção da substituição de importações, notadamente a elevada proteção nominal e efetiva a setores produtores de bens finais, como automobilística, eletroeletrônica, calçados, confecções, etc.

Aliada às políticas de incentivos setoriais adotadas ainda na década de 90, esta característica aponta para o fato de que, em que pese a liberalização do início da década, os setores *import-competing* mantiveram sólida posição no direcionamento das políticas industriais e comerciais.

Os anos 00 e as posições brasileiras eminentemente defensivas na esfera das negociações comerciais confirmariam esta caracterização: em larga medida, entre os setores privados e agentes governamentais, o paradigma da industrialização por substituição de importações mantém até hoje a sua hegemonia. O objetivo de consolidar uma indústria o mais diversificada possível é amplamente compartilhado entre agentes públicos e privados e legitimou o uso de um vasto arsenal de medidas de política industrial e comercial para proteger o parque industrial montado nas décadas anteriores. E ainda assim, a perda de participação da indústria no PIB não se

¹² Reafirmando mais uma vez as percepções acerca da deterioração das condições competitivas desta indústria.

interrompeu, nem muito menos foi revertida. Da mesma forma, a lenta e gradual mudança estrutural na economia brasileira seguiu seu curso.

Na realidade, os *policy-makers* brasileiros sequer formulam explicitamente a hipótese de que a economia brasileira passa por uma fase de mudança estrutural que tende a levá-la a um grau de especialização produtiva que se distancia do ideal de diversificação legado pela substituição de importações.

Não formulada explicitamente, esta hipótese parece implicitamente orientar diversas ações de política industrial e comercial do governo, especialmente a partir de 2011, quando o desempenho da indústria se retrai significativamente, após o crescimento de 2010. Associado a esse fraco desempenho e às crescentes importações líquidas, se desenvolveu intenso debate sobre a política cambial e o papel que vem cumprindo a valorização quase ininterrupta do Real desde meados de 2003.

Ao longo de 2011, as demandas por proteção se intensificaram, acompanhando o crescimento das importações. As preocupações com os riscos de desindustrialização levaram o governo a adotar, durante 2011 e 2012, uma série de medidas, em que a proteção comercial desempenhou papel relevante, mas em que a discriminação em favor da produção doméstica tem sido operacionalizada pela adoção de critérios de conteúdo nacional para a concessão de incentivos públicos e de preferências para produtos nacionais nas compras governamentais de bens e serviços. O setor automotriz parece ser o objeto principal das preocupações das autoridades governamentais na área industrial e de comércio exterior.

Houve evolução no diagnóstico governamental, à apreciação cambial juntando-se a constatação de que outros fatores de natureza estrutural contribuem para o fraco desempenho da indústria não apenas no mercado externo, mas também no mercado doméstico.

Mais além das políticas industriais e comerciais, o tema da produtividade e da competitividade industrial ganhou espaço na agenda de política econômica com a percepção dos limites da estratégia de crescimento baseada na expansão do consumo e com a constatação de que os obstáculos ao crescimento encontram-se antes do lado da oferta do que da demanda.

A abordagem da agenda de produtividade e competitividade tem-se revelado, no entanto, uma tarefa árdua para o governo Dilma, como fica patente especialmente na discussão sobre modelos de concessões de serviços de infraestrutura (portos,

Indústria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências
rodovias, aeroportos, etc): há, em todos os temas da agenda do chamado Custo Brasil, resistências fortes de interesses públicos e privados estabelecidos e não é por acaso que esta agenda – identificada há quase vinte anos – pouco avançou.

3. A África do Sul

3.1. Desempenho recente da indústria: fatos estilizados sobre produção, exportações, etc.

Desde o final do *apartheid*, há quase 20 anos, a África do Sul vem mantendo taxas modestas de crescimento para um país em desenvolvimento. A média do período 1994 – 2012 beira os 3% e os indicadores de desigualdade e desemprego permanecem particularmente elevados.

A participação do setor de serviços no PIB vem crescendo, enquanto cai discretamente o peso do setor industrial, impactado, entre outros fatores, pela queda na produção de ouro, uma das principais atividades extrativistas do país, e pelo fraco desempenho da indústria manufatureira.

Dentro da indústria manufatureira, os setores que registraram maior crescimento foram os de automóveis e outros equipamentos de transporte e químicos básicos – ambos setores intensivos em capital – além de diversos setores intensivos em recursos naturais – papel, carvão, vidro, etc.. Setores industriais intensivos em trabalho, que registraram taxas relativamente elevadas de crescimento no início dos anos 00, não foram capazes de sustentar esta tendência. Tiveram desempenho abaixo da média da indústria, resultado especialmente problemático para uma economia caracterizada por taxas muito elevadas de desemprego. A apreciação da moeda nacional e o crescimento da importação de bens de consumo desde a China reforçaram estas tendências no nível da estrutura produtiva e da composição das exportações sul-africanas – historicamente pouco dinâmicas.

A mudança na estrutura produtiva em nada facilitou a absorção da demanda por emprego por parte dos trabalhadores de baixa qualificação – segmento da população ativa em que se concentra o desemprego. Registraram baixo dinamismo os setores mais intensivos em mão de obra pouco qualificada (agricultura, mineração e setores intensivos em trabalho da indústria) e cresceram, gerando emprego, setores de

Indústria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências
serviços que demandam principalmente trabalhadores qualificados (serviços às empresas, finanças, etc.).

Como em outros países, a aceleração do crescimento econômico – discreta, no caso sul-africano – no período que antecedeu a crise de 2008 foi “puxada” pela demanda doméstica, especialmente pelo consumo de bens duráveis e por investimentos em serviços não comercializáveis, e foi financiada através de um crescente déficit em conta corrente¹³.

Os efeitos destas evoluções sobre a estrutura industrial parecem ter sido importantes: *“the combination of local demand growth and currency strength has meant a bifurcation within manufacturing - with firms making highly traded products performing badly and firms supplying largely non-traded products to the local market performing extremely well. Firms in commodities such as basic metals have also performed well, as the high international prices outweigh the strength of the Rand”* (Maia et alli, 2005).

Após a crise, a convergência de apreciação da moeda (aumento de 35% da taxa de câmbio real entre os finais de 2008 e 2010) e crescimento das importações industriais produziu debate semelhante ao que se observou no Brasil a partir de 2010. A administração da taxa de câmbio, a gestão da política de proteção e a administração dos instrumentos de política industrial foram objeto de debates¹⁴, muitas vezes deixando em segundo plano a discussão sobre determinantes estruturais do desempenho da indústria, já claramente identificados, como as implicações da carência de investimentos em energia e da falta de competição no mercado doméstico em setores produtores de insumos para a indústria manufatureira¹⁵.

Um balanço, feito antes da crise, da evolução da estrutura da economia sugere que a África do Sul é uma economia baseada em recursos naturais com um setor industrial maduro e no agregado apresentando poucos movimentos de reestruturação entre os principais setores, as fontes de transformação econômica encontrando-se

¹³ Haussmann, R. – Final recommendations of the international panel on ASGISA, CID WP 161, Working papers, Center for International Development at Harvard University, May.

¹⁴ Draper, P. – Trade, industrial Policy and Exchange rates in South Africa, SAIIA Occasional Paper 66, Development Through Trade Program, august.

¹⁵ Haussmann, R. – *op.cit.*; Draper, P., Wheeler, T. e Alves, P. – The role of South Africa in global structural policy, SAIIA / GDI Discussion Paper 7/2006; e OECD – Economic Survey – South Africa, 2013.

Indústria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências
principalmente dentro destes setores – um problema sério para uma economia com taxa de desemprego elevadíssima.¹⁶

Estas características estruturais se traduziram em um longo período de baixo crescimento da produção, dos investimentos e das exportações, que por sua vez se refletiram na limitada capacidade do setor produtivo para absorver mão de obra e, em consequência, em elevadas taxas de desemprego. Apesar da desvalorização da moeda nacional a partir do início de 2011, a produção industrial e mineral e a utilização da capacidade instalada ainda se encontravam, em 2012, abaixo dos seus níveis de pré-crise (OECD, 2013). A estes problemas, o aumento dos preços e as restrições na oferta de energia adicionariam, no período mais recente, um novo obstáculo ao crescimento econômico e à competitividade industrial.

3.2. As políticas industriais e comerciais

A democracia herdou do regime segregacionista uma sólida tradição de planejamento e política industrial, desenvolvido em larga medida para enfrentar as condições políticas crescentemente adversas que o regime enfrentou na esfera internacional.

Nas palavras de Rustomjee e Hanival, *“the previous government, by virtue of its international pariah status, was forced to develop a particularly interventionist industrial policy with significant state funding for ‘strategic’ investments and a raft of financial support measures. The latter spanned the full range of the life-cycle of a firm, including R&D, support, manipulation of consumer demand, production support and, indeed, export and tariff assistance. Although often excessively wasteful, the degree of coordination and financial support provided to industry was impressive”*¹⁷.

Assim como no Brasil, embora por razões diferentes, a história das políticas industriais e comerciais da África do Sul é fortemente marcada pelo protecionismo e pela estratégia de substituição de importações. No entanto, a associação deste modelo de desenvolvimento ao regime segregacionista reduziu, no período democrático, seu grau de legitimidade – o que não ocorreu no Brasil, onde a substituição de importações não foi politicamente associada ao governo militar que foi seu maior promotor. Apenas recentemente, tendências protecionistas voltaram a ganhar força entre *policy makers* e

¹⁶ Draper et alli – *op. cit.*

¹⁷ Rustomjee, Z. e Hanival, S. – A review of industrial Policy, instruments and support programmes 1994 – 2008 – A contribution to the Presidency’s 15th year review of Government Performance, TIPS.

Indústria e mudanças estruturais no Brasil e na África do Sul: convergências e divergências
atores privados, em uma conjuntura marcada pelo crescimento das importações, apreciação da moeda nacional e percepção de riscos de “desindustrialização”.

No período democrático, foram introduzidas reformas liberalizantes moderadas na regulação das atividades econômicas e no comércio exterior. A economia tornou-se mais aberta, tanto pelo lado das exportações, quanto das importações – tendência que se revelou particularmente intensa no caso da indústria manufatureira.

Mas políticas industriais não perderam sua posição enquanto um foco prioritário de políticas econômicas, muitas vezes nos marcos de estratégias nacionais de crescimento explicitamente desenhadas e tornadas públicas em documentos oficiais. Algumas destas políticas foram implementadas simultaneamente à liberalização comercial, numa lógica de substituição da proteção tarifária e não tarifária contra importações pela concessão de incentivos e subsídios à indústria doméstica.

As políticas industriais do período democrático têm um importante corte setorial e alguns setores da indústria foram intensamente beneficiados por mecanismos de incentivos e subsídios. Entre estes setores, destaca-se o automobilístico, que tem sido objeto de sucessivos programas de apoio, ao longo dos anos, no marco do MDIP (*Motor Industrial Development Program*), introduzido em 1995. Estas políticas para o setor automobilístico são objeto de intenso debate público na África do Sul, os questionamentos aos méritos do projeto – recém-substituído pelo *Automotive Production Development Program*, cujo horizonte temporal é 2020 – envolvendo precisamente os elevados custos fiscais dos incentivos concedidos a uma indústria que opera em escala subótima para padrões internacionais e cujas empresas controlam não apenas a produção local, mas os fluxos de importação (a partir de suas matrizes).

O setor de têxteis e confecções também foi alvo de programas de governo adotados pela primeira vez em meados dos anos 90. Neste setor, a política setorial previa a combinação de reduções tarifárias com subsídios à exportação e reconhecia que nem todos os setores seriam capazes de se ajustar a um ambiente mais competitivo. As dificuldades encontradas pela indústria neste processo levaram o governo, primeiro, a flexibilizar algumas condicionalidades no acesso aos incentivos do programa e, em seguida, a adotar cotas na importação de produtos do setor desde a China.

Além disso, em boa medida, as políticas industriais e comerciais mantêm longa tradição de apoio a setores industriais produtores de bens intermediários, como ferro e aço, metais não ferrosos e químicos básicos, inclusive mantendo tarifas que os

protegem da concorrência de importados e oneram os custos dos produtores domésticos situados a jusante de suas atividades produtivas.

Mais além da discussão sobre custos e benefícios dos programas setoriais, uma avaliação do leque de instrumentos mobilizados pela política industrial sul-africana conclui que, na formulação e implementação destas políticas, *“there is too much disconnect between the private sector and the government, information does not flow adequately, needs are not well identified, policy instruments are not appropriately targeted, and self-correction mechanisms are not in place”*¹⁸.

O lançamento da última versão de política industrial – o *Industrial Policy Action Plan* para 2012 – 2015 – ao mesmo tempo em que fortalece mecanismos de discriminação em favor dos produtores domésticos, como as preferências conferidas a estes nas compras governamentais, resgata elementos de avaliação e críticas a certos aspectos das políticas vigentes e a práticas empresariais que restringem a competição em setores intermediários da indústria.

Na realidade, este tema surge frequentemente em documentos de avaliação das políticas, assim como em artigos de jornal que focam nas políticas industriais. Daí que, nos debates públicos, ao contrário do que ocorre no Brasil o papel da política da concorrência tenha presença recorrente. Apesar disso e à semelhança do que se passa no Brasil, parece haver baixo grau de coerência entre os objetivos e instrumentos de política industrial e comercial, de um lado, e as metas da política de concorrência.

4. Mudanças estruturais na indústria do Brasil e da África do Sul: comparando desafios e perspectivas

O desenvolvimentismo é o paradigma que domina as orientações e opções de política econômica doméstica e externa no Brasil e na África do Sul. Neste paradigma, a industrialização ocupa lugar central como motor do desenvolvimento e em boa medida estabelece-se, nos discursos e nas políticas, uma identificação entre os dois processos.

¹⁸ Haussmann, R., Rodrik, D. e Sabel, C. – Reconfiguring industrial Policy: a framework with application to South Africa, trabalho elaborado para a Conferência Entrepreneurship And Innovation - Organizations, Institutions, Systems And Regions, Copenhagen, 17 a 20 de junho de 2008.

Ambos os países tiveram êxito em suas estratégias de industrialização por substituição de importações, ainda que as motivações para a adoção desta estratégia tenham sido muito diferentes nos dois países. Hoje, no entanto, as duas economias veem suas indústrias atravessarem um período de dificuldades, em que se evidencia sua baixa competitividade – sobretudo frente à nova concorrência asiática – nos seus mercados domésticos e em seus mercados de exportação.

A indústria perde dinamismo e participação no PIB, as exportações evoluem com crescentes dificuldades e os coeficientes de importação da indústria crescem. Há fatores conjunturais que contribuem para tais evoluções – a apreciação da taxa de câmbio real e o aumento do preço das *commodities* agrícolas e minerais¹⁹ - mas há também inegavelmente um problema de competitividade de natureza estrutural na indústria dos dois países.

Os defensores do desenvolvimentismo percebem a ameaça que paira sobre a continuidade de um modelo de desenvolvimento identificado à promoção da industrialização, os alertas de desindustrialização se sucedem e as políticas adotadas, especialmente no Brasil, traduzem esta percepção de riscos e assumem um caráter mais e mais defensivo.

A política industrial e comercial busca, no Brasil, contemplar com instrumentos de proteção e com incentivos financeiros e fiscais uma ampla gama de setores industriais, embora haja claramente uma concentração de benefícios em setores como o automobilístico e o de bens de capital. Mas de maneira geral, pode-se caracterizar a política atual como um esforço, traduzido em um sem número de medidas e instrumentos, para preservar a totalidade da base industrial existente e resistir a um processo de especialização. Há também esforços para diversificar a estrutura produtiva, desenvolvendo setores como o farmacêutico e de equipamentos eletrônicos e condicionando incentivos ao investimento ao cumprimento pelas empresas de regras de conteúdo nacional ou de critérios do chamado processo produtivo básico.

¹⁹ Atestando a volatilidade e alto grau de reversibilidade de fatores conjunturais e cíclicos, nos últimos meses, o real e o rand registraram acentuada desvalorização real, que levou ambas as moedas a seus menores níveis dos últimos quatro anos. Além disso, os preços das *commodities* minerais também se reduziram substancialmente neste período.

Também na África do Sul a política industrial é focada nos setores que têm mais peso na indústria e que foram os beneficiários históricos da estratégia de industrialização do país: automobilístico e setores intermediários intensivos em capital. Como no Brasil, há instrumentos de incentivo desenhados para setores específicos, recorre-se a mecanismos de proteção e usam-se as compras governamentais e outras ferramentas para promover a indústria doméstica. De várias destas políticas fazem parte regras de conteúdo local, como no Brasil.

Além de ter um custo fiscal elevado, as políticas adotadas nos dois países parecem capazes de preservar seu parque industrial no curto prazo, sem porém ajudar a criar as condições para superar o *gap* de competitividade de suas indústrias e para adequá-las ao novo cenário internacional (emergência da Ásia, dinâmica das cadeias de valor, etc).

É no contexto destas preocupações que o tema da mudança estrutural ganha relevância. Presente em ambos os países, o desafio da mudança estrutural adquire, no entanto, características bastante diversas no Brasil e na África do Sul.

De certa forma, a própria definição do que possa ser a mudança estrutural na indústria nos dois países é diferente, em função do grau de diversificação alcançado pela estrutura industrial no Brasil e na África do Sul e do grau de abertura destas economias ao mundo.

Enquanto o Brasil tem uma indústria altamente diversificada e uma economia entre as mais fechadas do mundo (coeficiente de abertura comercial em torno de 20%), a África do Sul tem uma indústria menos diversificada com elevado peso do setor mineral e um coeficiente de abertura ao mundo que é o triplo do brasileiro.

Ganhos de eficiência e produtividade industrial passam, no Brasil, por maior exposição à concorrência internacional, inclusive via importações, e estão associados a uma maior especialização produtiva da indústria, ou seja, uma redução da diversificação que provavelmente ocorrerá, mas dentro dos setores industriais do que entre eles (especialização intraindustrial mais do que interindustrial).

Um cenário plausível e razoavelmente otimista de mudança estrutural da economia brasileira, nos próximos anos, aponta para o crescimento de participação dos setores intensivos em recursos naturais – dentro e fora da indústria manufatureira, ou seja,

incluindo o *agribusiness* e os setores extrativos (com destaque para petróleo e gás), mas sem que isso se faça em detrimento do conjunto de setores manufatureiros não intensivos em recursos naturais. Dentro deste grupo, a característica dominante hoje e muito provavelmente no futuro próximo é a heterogeneidade de desempenho e de perspectivas. Não parece haver dúvidas de que a indústria brasileira segue uma trajetória de especialização produtiva, mas os resultados deste processo não significarão a “reprimarização” da economia. Da forma como os processos de especialização intersetorial e intrasetorial se combinarão dependerá o futuro perfil da indústria brasileira.

Na África do Sul, o desafio principal é lograr uma diversificação seletiva da economia – e não apenas da indústria – através, entre outras coisas, do reordenamento do sistema de incentivos e dos instrumentos de política comercial e industrial, hoje concentrados em atividades consolidadas no país. Para alguns autores²⁰ (Edwards e Lawrence, 2012; Haussmann, 2008), a hipótese de diversificação através do beneficiamento a jusante dos produtos de origem mineral não é promissora, embora faça parte da agenda de políticas sul-africanas.

Nas palavras de Haussmann²¹, *“greater processing of natural resource exports does not constitute either an easy or a natural next step in the process of structural transformation, especially in South Africa. Downstream sectors already benefit from proximity to inputs and South Africa’s remoteness from the rest of the world. If these sectors have not developed on their own, it is prima facie evidence that either they face low social returns or confront obstacles similar to those of other sectors”*.

De forma mais geral, a tarefa de diversificar a partir de uma indústria como a sul-africana – cujas vantagens comparativas baseiam-se em recursos minerais - coloca desafios não triviais: *“not all countries face the same difficulty in moving to new products. This depends on how “near” are alternative products from current ones. Some products, such as electronics or chemicals, tend to have very close neighbors. However, others tend to require highly specific inputs that have no close alternative use. A case in point is mining: its property rights regime, its logistics and even its skills requirements are quite specific, with few alternative uses, meaning that the activity is*

²⁰ Haussmann, - *op. cit.*; Edwards, L. e Lawrence, R. – South African trade policy and the future global trading environment – SAIIA Occasional Paper 128, Economic Diplomacy Programme, dezembro.

²¹ Haussmann – *op. cit.*

*not that good as a stepping stone into other areas (...) South Africa faces particular challenges in structural transformation*²².

Para outros autores, a ideia de transformação estrutural em um país cuja indústria tem as características da sul-africana tem que envolver setores não industriais e em especial, o setor de serviços, dadas a limitadas possibilidades de que o país desenvolva novas vantagens comparativas industriais em um cenário internacional onde os parâmetros de competitividade da indústria são definidos pelos países asiáticos²³.

Kaplan, por sua vez, observa que *“however appealing the association between growing manufacturing and manufacturing exports and the (Government) objectives of raising employment and output appear to be, the empirical basis for such a standpoint in South Africa is not yet established. Output and employment have been increasing most rapidly in the service sector. Indeed, some recent, albeit preliminary work, suggests that output, employment and income multipliers may be higher for the services sector”*²⁴.

Além disso, as limitações do mercado doméstico sul-africano levam alguns autores a incluir a melhoria de acesso aos mercados emergentes na região (África subsaariana, notadamente) e fora dela (demais membros dos BRICS) na agenda de políticas voltadas para aumentar a escala de produção no país e superar problemas de competitividade.

A comparação entre os dois casos nacionais aqui considerados sugere que, analisada em termos estritamente econômicos, a mudança estrutural tende a ser mais complexa na África do Sul do que no Brasil, embora neste último as tendências de mudança apontem para a especialização e naquele para a diversificação. Se se agregar à avaliação a dimensão de economia política, esta consideração deve ser matizada, dado que o grau de legitimidade de que dispõem as políticas geradas a partir do paradigma desenvolvimentista parece ser, no caso do Brasil, nitidamente superior ao que se verifica na África do Sul. As resistências à adoção de políticas que aceitem e

²² *Idem.*

²³ Draper *et alli*, *op. cit.*

²⁴ Kaplan, D.- Industrial Policy in South Africa: targets, constraints and challenges, Trade and Industrial Monitor, TIPS..

favoreçam a mudança estrutural tendem então a ser maiores no Brasil do que na África do Sul.

Na dimensão propriamente econômica, parte da complexidade do processo sul-africano remete à configuração atual da estrutura industrial naquele país, onde a concentração em setores intensivos em recursos minerais torna a diversificação particularmente difícil. Mas há outros fatores que pesam no caso daquele país.

O primeiro deles – e o mais importante - é o elevadíssimo nível de desemprego aberto que o país enfrenta há anos e cuja redução é um dos objetivos centrais de todos os programas de governo no país, desde a democratização – até agora sem sucesso. A esta característica está diretamente relacionado o fato da África do Sul não ter logrado reduzir os níveis extremos de desigualdade herdados do período do *apartheid*, passados quase vinte anos da democratização. O contraste deste quadro com a situação atual do Brasil é flagrante e não requer maiores considerações.

Outro fator que torna a mudança estrutural mais complexa, em termos econômicos, na África do Sul do que no Brasil é que, neste país, a mudança (que se encontra em curso, apesar das orientações das políticas industriais e comerciais) se associa ao desenvolvimento de novas vantagens comparativas – no setor de óleo e gás – e à consolidação de fortes posições competitivas no cenário global por parte de setores como o *agribusiness*. Por comparação, nesse sentido é como se, na África do Sul, a mudança estrutural “partisse do zero”, cabendo essencialmente às políticas induzir o desenvolvimento de novas vantagens comparativas.

Um ponto comum à agenda dos dois países diz respeito ao tratamento a ser dado aos setores produtores de bens intermediários, que – protegidos da competição externa – oneram os custos de produção dos setores a jusante, produtores de bens finais, comprometendo a capacidade de reestruturação e modernização destes setores.