

O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: DA PRÁTICA AO DISCURSO E OS DEBATES ECONÔMICO E JURÍDICO

Rabih Nasser¹
Sergio Goldbaum²
Aluisio de Lima-Campos³

Resumo: a política industrial está de volta. Países desenvolvidos e em desenvolvimento adotam abertamente políticas industriais. Os objetivos deste artigo são (i) fazer levantamento não exaustivo das principais medidas de política industrial adotadas em países desenvolvidos (EUA e União Europeia) e em desenvolvimento (China e Brasil); (ii) analisar o discurso oficial nos Estados Unidos que acompanhou a introdução das medidas de política industrial adotadas naquele país; (iii) avaliar a discussão da teoria econômica e do direito internacional econômico a respeito da nova política industrial. A discussão econômica revisou motivos e experiências de política industrial, reconhecendo seus efeitos, mas oscila entre uma abordagem mais conservadora, que enfatiza a preservação dos incentivos de mercado e uma mais ousada, em que enfatiza o papel do estado como coordenador da política industrial. A discussão do direito internacional preocupa-se com o papel da OMC neste novo contexto, oscilando entre uma abordagem que destaca os instrumentos legais já existentes e outra que defende a necessidade de reformas mais abrangentes.

Palavras-Chave: Política industrial. Desenvolvimento econômico. Direito econômico internacional. Organização Mundial do Comércio.

Abstract: Industrial Policy is making a resurgence, with both developed and developing countries openly embracing various measures. The

¹ Doutor em direito internacional pela USP. Professor da FGV Direito SP. Sócio de Nasser Advogados.

² Doutor em economia pela FGV-SP, professor da FGV EPPG. Sócio da GPM Consultoria Econômica.

³ Presidente do ABCI Institute, consultor econômico da Embaixada do Brasil em Washington, professor da American University.

objectives of this paper are: (i) to provide a non-exhaustive survey of the primary industrial policy measures adopted by developed countries (such as the USA and EU) and developing countries (like China and Brazil); (ii) to analyze the official US discourse accompanying the implementation of industrial policy measures in that country; and (iii) to assess the economic theory and the international economic law debate surrounding the revival of industrial policy. The economic theory debate examines justifications and experiences related to industrial policy, acknowledging its effects. However, proponents of this policy oscillate between a more conservative approach that emphasizes market incentives and a more assertive one that underscores the coordinating role of the state. The international economic law debate revolves around the role of the WTO in this evolving context, fluctuating between an approach that highlights existing legal instruments and another advocating the necessity of broader reforms.

Keywords: Industrial Policy. Economic development. International economic law. World Trade Organization.

1. Introdução

A política industrial está de volta. Países desenvolvidos e em desenvolvimento adotam políticas industriais de forma aberta. Em outro artigo⁴, já mencionamos que a formulação da nova política industrial nos países desenvolvidos está associada a três tendências do contexto internacional: (i) a transferência de empregos dos países desenvolvidos ocidentais para a Ásia; (ii) a vulnerabilidade das cadeias globais de produção a choques como a pandemia da Covid-19 e a guerra na Ucrânia; e (iii) a preocupação mundial com a mudança climática.

A nova política industrial foi acompanhada de mudanças no discurso oficial dos países desenvolvidos, e gerou debate tanto no âmbito da teoria econômica quanto do direito internacional econômico.

Assim, os objetivos deste artigo são: (i) fazer um levantamento não exaustivo das principais medidas de política industrial adotadas em países desenvolvidos (EUA e União Europeia) e em desenvolvimento (China e Brasil); (ii) analisar o discurso oficial nos Estados Unidos que

⁴NASSER; GOLDBAUM. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/por-uma-politica-industrial-moderna-e-eficiente.ghtml>.

acompanhou a introdução das medidas de política industrial adotadas naquele país, por ser revelador das ideias que impulsionam a retomada da política industrial; (iii) abordar a discussão da teoria econômica e do direito internacional econômico a respeito da nova política industrial; e (iv) apresentar algumas conclusões.

2. A Nova Política Industrial na prática

Medidas de política industrial vêm sendo retomadas nas principais economias do mundo, em especial nas economias avançadas, mas também nas economias emergentes. Nesta seção levantamos as principais medidas que estão sendo tomadas nos Estados Unidos, na União Europeia, na China e no Brasil.

2.1. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, várias medidas foram anunciadas nos últimos anos, incluindo:

- a Lei de Investimento em Infraestrutura e de Empregos (Infrastructure Investment and Jobs Act),⁵ assinada em 15 de novembro de 2021, disponibilizou US\$ 550 bilhões para a construção de rodovias, estradas de ferro, portos, hidrovias, transição de transporte público para baixas emissões, banda larga para áreas rurais, desenvolvimento de tecnologia de energia limpa para *power grids*, entre outras. O pacote inclui US\$ 40 bilhões para empréstimos e garantias de empréstimos para projetos relacionados à geração de energia limpa;
- a publicação, pelo Conselho Regulatório de Compras Federais, em 7 de março de 2022, de uma final rule⁶ que aumentou o requisito de conteúdo doméstico nas licitações do governo federal no âmbito do Buy American Act (BAA). Essa regra final, emitida de acordo com a President Biden's Executive

⁵ Disponível em: <https://www.cantwell.senate.gov/imo/media/doc/Infrastructure%20Investment%20and%20Jobs%20Act%20-%20Section%20by%20Section%20Summary.pdf>

⁶ Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/07/2022-04173/federal-acquisition-regulation-amendments-to-the-far-buy-american-act-requirements>

Order of January 25, 2021 (EO 14005)⁷, determina que o produto sujeito à compra governamental deve ser manufaturado nos Estados Unidos e seu requisito de conteúdo doméstico, que era de 55%, seria aumentado para 60% (nos anos 2022 e 2023), 65% (de 2024 a 2028) e de 75% (a partir de 2029). Fornecedores dos Estados Unidos da América terão prioridade em até 30% da diferença do preço;

- Chips and Science Act,⁸ assinada em 9 de agosto de 2022, disponibilizou US\$ 52 bilhões para a indústria de semicondutores;
- The Inflation Reduction Act of 2022,⁹ assinada em 16 de agosto de 2022, disponibilizou US\$ 369 bilhões para segurança energética e mudança climática. Inclui créditos tributários para a compra de veículos elétricos e para a construção de infraestrutura de abastecimento desses veículos.

2.2. *União Europeia*

Na União Europeia, um extenso programa de elaboração de política industrial¹⁰ teve início ainda em 2017, incluindo negociações e definições sobre política de emprego, digitalização, crescimento sustentável, minerais raros, mobilidade, resiliência do ecossistema industrial, semicondutores, reforma do mercado de energia elétrica, transição verde, e descarbonização.

Em março de 2020, foi aprovado o European Green Deal.¹¹ Entre as medidas adotadas no âmbito desse programa, encontram-se duas que afetam os interesses do Brasil: o Carbon Border Adjustment

⁷ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/>

⁸ Disponível em: <https://www.commerce.senate.gov/2022/8/view-the-chips-legislation>

⁹ Disponível em: https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf

¹⁰ Veja em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-industrial-policy/#:~:text=The%20EU's%20industrial%20policy%20aims,The%20importance%20of%20EU%20industry>

¹¹ Veja em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Mechanism¹² (CBAM, cuja primeira fase entrou em vigor em 1/10/2023), cujo objetivo é impor uma tarifa sobre o vazamento de carbono incorporado em produtos como cimento, eletricidade e aço importados pelos países da União Europeia, e o Deforestation Act¹³ (que entrou em vigor em 29/6/2023) que prevê o banimento de importações de produtos originários de desmatamento.

2.3. *China*

A República Popular da China anunciou em 2015 o programa “Made in China 2025”, com o objetivo de desenvolver o setor manufatureiro no país, permitindo que ele passe de produtor de bens intensivos em trabalho com pouca tecnologia para bens intensivos em tecnologia e inovação, incluindo semicondutores, indústria aeroespacial, biotecnologia, tecnologia da informação, indústria naval, veículos elétricos, entre outros. O programa chinês é amplamente apoiado por uma política de isenção tributária e subsídios à pesquisa e desenvolvimento.

Matéria da Economist de janeiro de 2020¹⁴ argumenta, com base em estudos acadêmicos, que a política industrial chinesa teria tido algum sucesso em setores de monopólio natural (Brandt e Rawski, 2019¹⁵) e em setores *upstream* (Liu, 2019¹⁶).

Por outro lado, dois estudos publicados no final de 2022 (Branstetter, Li e Ren, 2022¹⁷ e Branstetter e Li, 2022¹⁸) avaliaram

¹² Veja em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

¹³ Veja em: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

¹⁴ China’s industrial policy has worked better than critics think - but the state-led model is creaking. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/02/chinas-industrial-policy-has-worked-better-than-critics-think>

¹⁵ Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/policy-regulation-and-innovation-in-chinas-electricity-and-telecom-industries/0BDE8075C1AAB175EB41A0E042A2C2F3>

¹⁶ Disponível em: <https://economics.harvard.edu/files/economics/files/ms28392.pdf>

¹⁷ Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30699>

¹⁸ Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30676>

os primeiros resultados do programa “Made in China 2025”. Usando dados apenas até 2018, os autores não encontraram evidências de que a política industrial tenha resultado em ganhos de produtividade nos setores subsidiados, indicando que a iniciativa ainda não tinha atingido seus objetivos até 2018. No entanto, os autores encontraram evidências de aumento de emprego nesses setores em 2018. A discussão sobre esses estudos pode ser conferida em “Is China’s industrial policy working”¹⁹, um dos episódios de Trade Talk de Chad Bown, entrevistando um dos autores dos estudos, Lee G. Branstetter.

2.4. *Brasil*

No Brasil, anunciou-se, em 2023, o restabelecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), cuja primeira reunião ocorreu em 6 de julho, após 7 (sete) anos desativado, com a missão principal de “*elaborar uma proposta de nova política industrial para o país*”²⁰. Entre as medidas concretas de “neointustrialização” do país anunciadas estão:

- a Medida Provisória 1.205/2023, que instituiu o Programa de Mobilidade Verde (MOVER²¹), que amplia as exigências de sustentabilidade da frota automotiva e estimula a produção de novas tecnologias nas áreas de mobilidade e logística. O programa prevê incentivos fiscais da ordem de R\$ 19,3 bilhões até 2028, sendo US\$ 3,5 bilhões em 2024; e
- o Projeto de Lei que institui a “depreciação acelerada”²², com estímulos à compra de máquinas novas. A renúncia fiscal estimada para a primeira fase do programa é de R\$ 3,4 bilhões.

Ainda que de forma mais modesta, dadas as limitações orçamentárias, essas iniciativas demonstram que o Brasil pretende

¹⁹ Disponível em: <https://tradetalkspodcast.com/podcast/182-is-chinas-industrial-policy-working/>

²⁰ Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/informes/cndi/2023/boletim-mensal-edicao-1-setembro>

²¹ Veja em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/programa-de-mobilidade-verde-e-lancado>

²² Veja em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/programa-para-modernizar-parque-fabril-comeca-com-r-3-4-bi>

trilhar o mesmo caminho de retomada de uma política industrial mais ativa como instrumento de desenvolvimento econômico.

3. O discurso do “Novo Consenso de Washington”

Em 27 de abril de 2023, o Conselheiro de Segurança Nacional Jake Sullivan proferiu um discurso sobre a política econômica internacional do governo Biden, onde lançou as bases de um “Novo Consenso de Washington”.²³

Jake Sullivan começou o discurso afirmando que a política econômica internacional tradicional dos EUA, que estava em vigor desde a Segunda Guerra Mundial, já não parecia funcionar:

Uma economia global em mudança deixou muitos trabalhadores americanos e suas comunidades para trás. Uma crise financeira abalou a classe média. Uma pandemia expôs a fragilidade das nossas cadeias de abastecimento. Um clima em mudança ameaçou vidas e meios de subsistência. A invasão da Ucrânia pela Rússia sublinhou os riscos de dependência excessiva.

A política econômica internacional do governo Biden enfrentaria, segundo o discurso, quatro desafios fundamentais:

- (i) impulsionar a base industrial da América, que foi esvaziada devido ao excesso de confiança na eficiência das políticas pró-mercado;
- (ii) adaptar a economia americana a um novo ambiente definido pela concorrência geopolítica e de segurança. A política econômica internacional prevalecente também tinha sido excessivamente confiante de que a integração econômica traria os países para a ordem baseada em regras, mas *“a China ainda está subsidiando os setores industriais tradicionais, bem como as indústrias-chave do futuro, numa escala maciça”*²⁴;

²³ Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>

²⁴ No original: *The People’s Republic of China continued to subsidize at a massive scale both traditional industrial sectors, like steel, as well as key industries of the future, like clean energy, digital infrastructure, and advanced biotechnologies.*

- (iii) enfrentar a crise climática e a necessidade urgente de uma transição energética. O discurso associou este desafio à oportunidade de criar empregos para os trabalhadores da classe média; e
- (iv) enfrentar o desafio da desigualdade e dos seus danos à democracia, resultantes de uma combinação de vários fatores como a revolução digital, más políticas econômicas (reduções regressivas de impostos, cortes de investimento público, etc.), e o “choque da China” que atingiu especialmente a indústria manufatureira dos Estados Unidos.

A nova política externa americana – uma “política externa para a classe média” – seria implementada em quatro etapas.

O primeiro passo seria estabelecer “uma estratégia industrial americana moderna”, que “identifique sectores específicos que são fundamentais para o crescimento econômico, estratégicos do ponto de vista da segurança nacional”. O segundo passo é geopolítico: trabalhar com os parceiros dos EUA para garantir que estão a desenvolver capacidades, resiliência e inclusão. Entre esses parceiros, Sullivan mencionou a União Europeia, o Canadá, o Japão, a Coreia, Taiwan, a Índia, Angola, a Indonésia e o Brasil (“sobre crescimento ambientalmente amigável”). A terceira etapa centra-se na política comercial: ir além dos acordos comerciais tradicionais baseados exclusivamente em reduções tarifárias para novas parcerias econômicas internacionais inovadoras. Finalmente, o quarto passo envolve “mobilizar o investimento nas economias emergentes” – apoiando soluções que esses próprios países estão desenvolvendo, mas com capital possibilitado por um tipo diferente de diplomacia dos EUA.

Sullivan também prometeu proteger a tecnologia dos EUA com “um pequeno quintal e uma cerca alta”. Mencionou restrições à exportação adotadas contra a China “baseadas em preocupações de segurança nacional”.

Especialistas analisaram criticamente o discurso de Sullivan. Simon Lester (2023)²⁵, por exemplo, tuitou que “Jake Sullivan (...) disse

(...). Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>

²⁵ LESTER, Simon. [Twitter] 12 de maio de 2023. <https://twitter.com/snlester/sta->

que é ‘totalmente errado’ chamar a política econômica internacional do governo Biden de ‘América sozinha’, (...) mas eu [Simon Lester] acho (...) que a política é ‘mais sozinho do que antes’”.

O Consenso de Washington original foi forjado na década de 1990, como um conjunto de prescrições que abrangem políticas de livre mercado, como privatização, a desregulamentação e a abertura comercial. Ironicamente, o Novo Consenso de Washington não poderia ser mais antagônico ao original.

4. O debate econômico

Durante anos, o debate econômico sobre a política industrial foi desestimulado. Por exemplo, em um documento de trabalho do FMI de 2019, Cherif and Hasanov (2019) (*The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*)²⁶, lê-se que “a política industrial está contaminada com má reputação entre os decisores políticos e acadêmicos e é frequentemente vista como o caminho para a perda das economias em desenvolvimento.”

Agora, de acordo com “*Economists Reconsider Industrial Policy*”, um recente op-ed do *Project Syndicate* de Dani Rodrik, Réka Juhász e Nathan Lane (2023)²⁷, “o debate sobre a sua eficácia está atingindo um nível febril.”

O artigo de opinião do *Project Syndicate* é uma versão condensada de um documento de trabalho mais detalhado intitulado “*The New Economy of the Industrial Policy*” (2023)²⁸. No documento de trabalho, os autores:

[tus/1657024401634623488](https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710)

²⁶ CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. IMF Working paper. 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>.

²⁷ RODRIK, Dany; JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan. *Economists Reconsider Industrial Policy*. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-economic-research-more-favorable-to-industrial-policy-by-dani-rodrik-et-al-2023-08>.

²⁸ JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan; RODRIK, Dany. *The New Economics of Industrial Policy*. Annu. Rev. Econ. 16: Submitted. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>.

- examinam argumentos tradicionais a favor e contra o uso da política industrial. Considerando estes argumentos, perguntam por que razão o debate sobre a política industrial na economia havia se limitado a questionar “se” a política industrial deveria ser executada, em vez de questionar “como” ela deveria ser executada;
- descrevem a prática real da política industrial *export-led*, orientada para a promoção das exportações, em vez de políticas de substituição de importações, voltada para o mercado interno e intensiva em proteção comercial. Mencionam que os países que mais utilizam política industrial atualmente são as economias avançadas, e não os países em desenvolvimento;
- discutem como funciona a política industrial na prática. Argumentam que os primeiros estudos que mostram uma correlação negativa entre as indústrias que recebem ajuda governamental e o seu desempenho econômico não podem ser considerados conclusivos porque não distinguem entre os casos extremos de governos rentistas e de governos desenvolvimentistas – ou qualquer coisa entre eles. Artigos recentes que empregam novas estratégias de identificação produzem resultados muito mais favoráveis à política industrial; e
- analisam estudos recentes que revisitam a experiência da política industrial nos países da Ásia Oriental (Japão, Coreia do Sul e China), incluindo novos estudos empíricos. Levantam lições destas experiências, mas também mostram a dificuldade de derivar generalizações amplas para outros países e períodos de tempo sem levar em consideração as diferenças institucionais.

A última seção aborda três desafios: (i) a caracterização de um modelo alternativo de regulação, baseado na colaboração interativa entre governo e empresas; (ii) o foco na customização de serviços públicos e no fornecimento de fatores de produção adaptados às necessidades das empresas, visando superar obstáculos específicos aos investimentos que aumentam a produtividade; e (iii) a ênfase na produtividade nos serviços e na elaboração de políticas “industriais” mais adequadas aos serviços, com o objetivo de criar empregos, uma vez que a indústria transformadora continua a empregar menos trabalhadores.

Em relação ao primeiro dos três desafios, os autores tomam emprestado de Peter Evans (1995)²⁹ o termo de “autonomia embutida” ou “incorporada” (*embedded autonomy*) para indicar que a participação do Estado na política industrial deve ser ao mesmo tempo “autônoma” em relação aos interesses privados e “incorporada” nas decisões privadas, isto é, com capacidade real de influenciar essas decisões. A Figura 1 abaixo ilustra as possibilidades.

Figura 1: Incorporação, autonomia e estado desenvolvimentista

		Autonomia	
		Baixa	Alta
Incorporação (<i>Embeddedness</i>)	Baixa	Estado Predatório	Estado regulatório Weberiano
	Alta	Estado clientelista	Estado desenvolvimentista empreendedor

Fonte: Juhász, Lane e Rodrik (2023)³⁰

Aos três desafios, poderíamos acrescentar um quarto: adaptar, conceber e capacitar instituições internacionais para evitar que o uso excessivo da política industrial se transforme em uma “*race to the bottom*”, uma versão atualizada e renovada da política de “*beggar-thy-neighbour*” dos anos 1930.

Em outra chave, Mazzucato e Rodrik (2023)³¹ propõem uma taxonomia para entender o alcance das “condicionalidades” que os governos podem considerar quando estiverem “*estruturando chamadas para propostas, acordos de financiamento, contratos de parceria, incentivos tributários, estruturas regulatórias e outras políticas com o objetivo de dar forma à economia do bem comum*”.

²⁹ EVANS P. B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1995.

³⁰ JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan; RODRIK, Dany. *The New Economics of Industrial Policy*. Annu. Rev. Econ. 16: Submitted. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>.

³¹ MAZZUCATO, M.; RODRIK, D. *Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07). p. 05. 2023. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>

Os critérios utilizados pelos autores para classificar os diferentes tipos de condicionalidades são:

- A. Tipo de comportamento das empresas pretendido:
 - a. Acesso: garantia de acesso equitativo dos produtos resultantes do esforço de política industrial (por exemplo, a questão das patentes)
 - b. Direcionalidade: capacidade de direcionar as atividades das empresas para metas socialmente desejáveis (por exemplo, carbono líquido zero)
 - c. Compartilhamento de lucros: exigir das empresas o compartilhamento dos lucros com o governo (por meio de royalties por exemplo)
 - d. Reinvestimento: exigir das empresas o reinvestimento dos lucros em atividades produtivas (como investimento em P&D)
- B. Condições fixas versus negociáveis/iterativas: distinção entre requisitos de programas que são fixos, de aplicação uniforme, e aqueles que são variáveis, negociáveis, ou determinados de maneira iterativa, por período
- C. Mecanismo de compartilhamento de riscos e de recompensas
- D. Critérios de mensuração, monitoramento e avaliação de performance

Utilizando os critérios acima identificados, os autores avaliam 9 iniciativas de política industrial em 7 países, identificadas na Tabela 1 abaixo

Tabela 1: Iniciativas de política industrial avaliadas em Mazzucato e Rodrik (2023)

País	Política
Estados Unidos	Advanced Research Project Agency Energy (ARPA-E) e US Chips Act
Reino Unido	Oxford/AstraZeneca e a UK Regional Selective Assistance
Alemanha	KfW Energy Efficient Refurbishment and Construction Program
Israel	Israel High Tech R&D Investment incentives
Escócia	Scotwind

Itália	Lei 488/92 de subsídios aos investimentos regionais
Coreia do Sul	South Korea Heavy and Chemical Industries Incentive

Fonte: adaptado de Mazzucato e Rodrik (2023)³²

Especificamente em relação ao Brasil, a mesma Mariana Mazzucato (2023) produziu um *policy paper* em colaboração com o governo brasileiro³³. A economista defende que o estado tenha um papel na economia mais abrangente do que apenas a correção de falhas de mercado, um papel que inclua o “*direcionamento do crescimento e a formação de mercados que funcionem para as pessoas e para o planeta. (...) [que possa] transformar os desafios sociais e ambientais em oportunidades para o investimento setorial transversal, investimento, colaboração e crescimento*”.

Resumidamente, as recomendações da economista para o país são:

- Identificar missões ousadas, claras e governadas centralmente que exijam investimento intersetorial e inovação, e que envolvam e ajudarão a coordenar todos ministérios. Estas missões devem ser orientadas para a abordagem de desafios sociais e ambientais.
- Tratar os indicadores macroeconômicos como a dívida e o PIB como resultados, em vez de metas *ex ante* de política econômica; a razão dívida/PIB deve ser mantida sob controle pelo foco em medidas de longo prazo do crescimento liderado pelo investimento.
- Conceber ferramentas críticas, como a política de aquisições, para permitir ao governo a agenda de formação de mercados.
- Reorientar as principais instituições, incluindo as empresas estatais, para se tornarem alinhadas às missões.
- Investir nas capacidades do sector público, incluindo as necessárias para apoiar uma transformação digital que possa cola-

³² MAZZUCATO, M.; RODRIK, D. *Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07). 2023. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>

³³ MAZZUCATO, M. Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. p. 04. 2023. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/pr2023-06>.

borar com as missões de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento proposto pela autora está centrado, conforme a primeira recomendação acima, na definição de “missões” intersetoriais. A esse respeito, o CNDI identificou seis missões de política industrial³⁴:

1. Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para alimentos, e segurança nutricional e energética.
2. Complexo econômico industrial de saúde resiliente para reduzir vulnerabilidades do SUS e expandir o acesso à saúde.
3. Infraestrutura sustentável, saneamento, habitação e mobilidade para a produção integração e bem-estar nas cidades.
4. digital da indústria para aumentar a produtividade.
5. Bioeconomia, descarbonização e transição energética e segurança para garantir recursos para as gerações futuras.
6. Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacional.

O modelo proposto pela autora também enfatiza a importância de uma administração pública dinâmica, atribuindo papel central ao Ministério de Governo e Inovação, coordenando o uso de instrumentos como compras governamentais, empresas estatais e transformação digital.

Finalmente, discute os contornos de um novo contrato social entre capital, trabalho e governo, e o engajamento civil, ambos desenhados em torno dos princípios da economia do bem comum (*the economics of the common good*): transparência e responsabilização, objetivo e direcionalidade, co-criação e participação, aprendizado coletivo e compartilhamento de conhecimento, e acesso universal e compartilhamento dos resultados.

De maneira ambiciosa, o relatório conclui que: o governo do Brasil estabeleceu uma trajetória potencialmente líder mundial que visa remodelar a economia do país para torná-la sustentável e inclusivo por design, e pré-distributivo *ex ante* em vez de redistributivo *ex post*. (...) O obstáculo mais significativo hoje para alcançar mudanças transformacionais no Brasil não são as forças do livre mercado da

³⁴ Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/cndi-publica-resolucao-com-diretrizes-da-nova-politica-industrial-do-pais>.

economia do século XX – que são cada vez mais reconhecidas como extintas – mas sim o risco de moderação e contenção na capacidade transformacional do Estado. O governo do Brasil sinalizou o compromisso de coordenar intervenientes estatais e investir na capacidade do Estado. Realizar esse compromisso será fundamental para alcançar a sua visão de desenvolvimento econômico e transformação ecológica³⁵.

Destaca-se a diferença da abordagem proposta em Mazzucato (2023) e o discurso do Novo Consenso de Washington de Jake Sullivan. Enquanto o Novo Consenso de Washington de Sullivan (2022) enfatiza argumentos de segurança e preserva elementos da atuação dos incentivos de mercado na organização da atividade econômica, o desenvolvimento baseado em missões de Mazzucato (2023) enfatiza transformação econômica e participação ativa do estado em detrimento dos incentivos de mercado, que praticamente não aparecem no texto.

5. O debate no direito internacional econômico

As transformações da nova política industrial também geraram debate no âmbito do direito internacional econômico.

Paulsen (2023)³⁶, em um artigo já clássico, mostra que a invocação do argumento de segurança econômica para justificar indefinidamente atividades que dificultam o comércio de outros países estiveram presentes já na construção da ordem econômica global pós-Segunda Guerra.

No artigo, a autora analisa em profundidade dois casos históricos envolvendo argumentos de segurança em negociações comerciais: a disputa entre Estados Unidos e Tchecoslováquia entre fins de 1940 e início de 1950, sobre a imposição de licenças para a exportação de matérias primas e equipamentos dos países do GATT, em especial da Europa Ocidental, para países do Leste Europeu; e a influência da

³⁵ MAZZUCATO, M. Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. p. 28. 2023. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/pr2023-06>.

³⁶ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>

Guerra da Coreia nas decisões tomadas no âmbito da International Monetary Conference (IMC) entre 1950 e 1953. A IMC constituiu-se em uma experiência de intervenção governamental de países ocidentais, em especial das partes contratantes do GATT, liderados pelos Estados Unidos, no comércio de commodities estratégicas.

A partir da análise desses casos, a autora defende duas “contribuições” ao debate: a primeira, de que governos há tempos (desde as negociações do GATT em 1947) vêm lidando e se engajando em intervenções do Estado em questões envolvendo o comércio de matérias primas críticas, levantando questões de autossuficiência, conservação e se prevenindo contra competidores estrangeiros. A autora defende que a segurança era uma das preocupações centrais para o GATT. Mais do que isso, ela contesta a ideia de que as instituições multilaterais do pós-guerra seriam inadequadas para este propósito. A segunda contribuição é normativa - mostra como é possível administrar estratégias de segurança econômica no âmbito das estruturas institucionais da OMC. Finalmente, a autora desenvolve uma estrutura conceitual que classifica argumentos de segurança econômica em 4 categorias e explica como os governos podem e devem encaminhar argumentos de segurança sem abandonar a coordenação internacional e objetivos políticos futuros.

Para que a OMC possa lidar com medidas comerciais relacionadas à segurança econômica, Paulsen (2023)³⁷ classificou as medidas econômicas em 4 tipos, sendo 2 de curto prazo (reativas) e 2 de longo prazo (preventivas), conforme a Tabela 2, e para cada uma dessas classificações levantou quais artigos do GATT podem ser invocados para justificar a medida.

Tabela 2: Estrutura conceitual para medidas comerciais de segurança econômica

Curto Prazo (CP): Respostas urgentes, temporárias a ameaças conhecidas que não almejam alterar os mercados existentes	Longo prazo (LP): preparação e potencial de contingências imprevistas; respostas sugerem que governos não tomam estruturas de mercado como dadas
---	--

³⁷ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

<p>CP1: Rearmamento</p> <p>Restrições comerciais relacionadas aos interesses militares “hard core”, como armas, munição e insumos de guerra</p>	<p>LP1: autossuficiência</p> <p>Restrições ao comércio para desenvolver a resiliência da economia doméstica</p> <p>a. Produtividade doméstica (voltada para dentro)</p> <p>b. Diversificação do comércio; múltiplas fontes de ofertas (voltada para fora)</p>
<p>CP2: Oferta insegura</p> <p>Restrições ao comércio relacionadas a eventos urgentes que demandam uma reviravolta para encaminhar questões de oferta de produtos essenciais no curto prazo</p>	<p>LP2: Quebra e reconstrução de mercados</p> <p>Restrições ao comércio para enfraquecer/frear adversários econômicos</p>

Fonte: Paulsen (2023)³⁸

Por outro lado, em *Modern industrial policy and the WTO*³⁹, Chad Bown (2023)⁴⁰ oferece um contraponto ainda que não intencional às contribuições de Paulsen (2023)⁴¹. O autor reconhece que por várias razões a política industrial atual difere da adotada no passado e defende que “*para se manter relevante no sistema internacional de comércio, a OMC pode precisar que seus membros se engajem diretamente sobre questões de política industrial*”.

Bown (2023)⁴² contrapõe os argumentos tradicionais da teoria econômica para política industrial às características das medidas de política industrial atualmente adotadas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento e revisa os instrumentos legais do GATT e da

³⁸ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

³⁹ Disponível em <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

⁴⁰ BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. p. 02. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

⁴¹ PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

⁴² BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. p. 03. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

OMC sobre subsídios atualmente em vigor. Mas a parte central do artigo introduz quatro temas de política industrial que emergiram como assuntos principais na OMC. O primeiro deles é “uma miríade de desafios introduzidos pela [acessão da] China [à OMC]”. Os outros três temas são “a resiliência das cadeias produtivas” à interrupção dos fluxos comerciais, a “capacidade de resposta das cadeias produtivas” a choques como a Covid-19 e os desafios da mudança climática.

O impacto das políticas industriais adotadas na China e as respostas das economias avançadas ocupa parte importante na análise do autor. O texto descreve os efeitos da política industrial chinesa na indústria naval e na produção de baterias para carros elétricos para mostrar evidências de “roubo de negócios” (*business stealing*) resultante de política industrial, mas destaca que países que podem ter sido prejudicados, como Japão e Coreia, optaram em não recorrer à OMC, talvez por receio de possíveis retaliações por parte da China.

O sucesso da política econômica chinesa em reduzir a pobreza naquele país pode estimular outros países a adotar políticas semelhantes. A OMC precisa analisar essas políticas para avaliar em que medida seus efeitos desejáveis podem ser preservados sem que as regras do comércio estejam sendo violadas.

Mais importante, a ameaça à OMC advém das reações de outros países, especialmente os de economia avançada, a medidas de política industrial adotadas na China. O autor se pergunta se as regras do sistema de comércio mundial podem acomodar ao mesmo tempo os interesses da China e ao mesmo tempo em que preserva as condições de coordenação entre os países proporcionadas pela OMC.

As demais motivações da moderna política industrial para a OMC analisadas em Bown (2023)⁴³, como a resiliência de cadeias de suprimento a interrupções de fluxos comerciais, a capacidade de respostas e de controle das cadeias de suprimento a choques externos e os desafios da mudança climática também suscitam questionamento semelhante.

⁴³ BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

Parece-nos que procede a dúvida que Chad Bown (2023)⁴⁴ manifesta em relação à capacidade das regras do sistema multilateral do comércio de lidar adequadamente com o problema da multiplicação de políticas industriais de forma descoordenada.

As regras hoje em vigor no âmbito da OMC datam basicamente do final da Rodada Uruguai (1994) e foram moldadas sob forte influência do anterior Consenso de Washington. Os acordos sobre subsídios e medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs), por exemplo, impõem diversas restrições à adoção de políticas industriais ativas, ao proibir subsídios condicionados a desempenho exportador ou a conteúdo local ou ao estabelecimento de vantagens em favor de fornecedores locais em detrimento de importações. Havia inclusive a intenção de países mais avançados de estabelecer várias outras restrições por considerarem que políticas industriais eram contraproducentes e negativas para o comércio internacional.⁴⁵

A atual retomada de políticas industriais ativas parece desconsiderar, em grande medida, essas restrições. Não parece haver maiores receios de que haja contestações jurídicas no âmbito da OMC. Talvez porque seja um movimento generalizado, tanto de países avançados quanto em desenvolvimento, em uma espécie de acordo tácito de não questionamento. Também contribui, provavelmente, o estado em que se encontra o sistema de solução de controvérsias, em especial a paralização do Órgão de Apelação.

Por outro lado, com a fragmentação e as tensões geopolíticas atuais, parece improvável que os membros da OMC possam chegar a consensos sobre a revisão das regras atuais ou novos acordos, que permitam alguma coordenação e organização internacional das iniciativas de política industrial. Uma forma de superar os obstáculos seria, por exemplo, incluir regras sobre política industrial nas negociações

⁴⁴ BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

⁴⁵ Para uma análise detalhada do histórico das negociações desses dois acordos e da forte influência que países mais avançados tiveram no estabelecimento de restrições à adoção de políticas industriais, por seus efeitos negativos sobre o comércio, ver NASSER, Rabih. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo, Aduaneiras, 2003.

climáticas, reconhecendo sua relevante função na viabilização da transição energética e da descarbonização das economias nacionais.

6. Conclusões

O principal objetivo deste texto era fazer um levantamento não exaustivo das medidas de política industrial que vêm sendo adotadas e trazer à tona os debates que estão sendo travados a respeito da crescente adoção dessas medidas em países avançados e em desenvolvimento.

No campo da teoria econômica, o debate foi reaberto com força, com maior visibilidade para argumentos em defesa de políticas industriais – ainda que com qualificações e ressalvas –, mas ainda se opondo abordagens mais liberais e mais intervencionistas.

No campo da teoria do direito internacional econômico, o debate parece opor abordagens que defendem a necessidade de mudanças mais significativas na governança institucional e nas regras internacionais, e as que defendem a possibilidade de se lidar com o fenômeno sem que sejam necessárias mudanças profundas.

Mas, definitivamente, a multiplicação de medidas de política industrial de forma descoordenada, várias das quais parecem não dar muita atenção às restrições normativas existentes, representa um desafio para o sistema de governança internacional (incluindo a OMC); e suscita um debate fundamental sobre como se pode estabelecer alguma coordenação internacional funcional em relação ao tema, que é necessária especialmente em função da sua centralidade para a transição energética global.

Referências bibliográficas

BOWN, Chad. *Modern industrial policy and the WTO*. Peterson Institute Working Paper 23-15. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/2023-12/wp23-15.pdf>.

BRANDT, Loren; RAWSKI, Thomas G. *Policy, Regulation, and Innovation in China's Electricity and Telecom Industries*. Cambridge U Press. 2019.

BRANSTETTER, Lee G.; GUANGWEI Li. *Does “Made in China 2025” Work for China? Evidence from Chinese Listed Firms*. NBER

Working Paper 30676, November. 2022. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30676>.

BRANSTETTER, Lee G.; GUANGWEI Li; MENGJIA REN. *Picking Winners? Government Subsidies and Firm Productivity in China*. NBER Working Paper 30699, December. 2022. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30699>.

CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. IMF Working paper. 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>.

EVANS PETER B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1995.

JUHÁSZ; LANE; RODRIK, Dany. *The New Economics of Industrial Policy*. Annu. Rev. Econ. 16: Submitted. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>.

LIU, Ernest. *Industrial policies in production networks*. 2019. Disponível em: <https://economics.harvard.edu/files/economics/files/ms28392.pdf>.

MAZZUCATO, Mariana. *Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06. 2023. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/pr2023-06>.

MAZZUCATO, Mariana; RODRIK, Dany. *Industrial Policy with Conditionality: A Taxonomy and Sample Cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07). 2023. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>.

NASSER, Rabih; GOLDBAUM, Sergio. *Por uma política industrial moderna e eficiente*. Valor Econômico, 24/01/2023. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinia/coluna/por-uma-politica-industrial-moderna-e-eficiente.ghtml>.

NASSER, Rabih. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo, Aduaneiras. 2003.

PINCHIS-PAULSEN, Mona. *The Past, Present, and Potential of Economic Security* (October 17, 2023). 2023. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4604958> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4604958>.

RODRIK, Dany; JUHÁSZ, Reka; LANE, Nathan. *Economists Reconsider Industrial Policy*. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-economic-research-more-favorable-to-industrial-policy-by-dani-rodrik-et-al-2023-08>.