



O papel das Políticas Públicas na promoção de infraestrutura a Distritos Industriais para geração de Empregos

Adilson Cascia Felix dos Santos¹; Bruno Cezar Silva²

Resumo: A Política Industrial, Tecnológica e de fomentação das indústrias e geração de emprego do Brasil deve ser uma importante adição às recentes iniciativas públicas. Baseia-se em um modelo conjunto de medidas e instrumentos que visam aumentar a eficiência produtiva e elevar os padrões competitivos nas indústrias brasileiras. Ciente do futuro, seu foco principal é a inovação. Mudanças estruturais na economia do Brasil, através da adição de mercados estrangeiros às estratégias da empresa, fornecem outro exemplo do tipo de sinergia que a política industrial pode trazer. Isso tornou mais fácil competir em mercados mais exigentes e diferenciados e se mostrou uma maneira de dar novo ânimo à capacidade industrial instalada no Brasil. O objetivo geral do trabalho é de mostrar a importância e contribuição das políticas públicas no Brasil, voltadas para o desenvolvimento de infraestrutura básica industrial. A revisão literária narrativa de nível exploratório foi adotada como metodologia do presente ensaio. Um diálogo mais estreito entre o Estado e o setor privado é, portanto, uma preocupação primordial, assim como a integração das ações do governo com as atividades de manufatura e o envolvimento da comunidade científica e tecnológica com a força de trabalho. O futuro que está sendo construído sobre essas iniciativas atuais é mais do que apenas promissor; já está gerando resultados substanciais para a sociedade brasileira

Palavras-chave: Políticas públicas; infraestrutura; distrito industrial; emprego; Brasil.

The role of Public Policies in the promotion of infrastructure to Industrial Districts for the generation of Jobs

Abstract: The Industrial, Technological and Industrial Policy and the generation of employment in Brazil should be an important addition to the recent public initiatives. It is based on a joint model of measures and instruments that aim to increase the productive efficiency and raise the competitive standards in the Brazilian industries. Aware of the future, its main focus is innovation. Structural changes in Brazil's economy, by adding foreign markets to company strategies, provide another example of the kind of synergy that industrial policy can bring. This made it easier to compete in more demanding and differentiated markets and proved to be a way of giving new impetus to the installed industrial capacity in Brazil. The general objective of this work is to show the importance and contribution of public policies in Brazil, focused on the development of basic industrial infrastructure. The exploratory literary narrative revision was adopted as methodology of the present essay. Closer dialogue between the state and the private sector is therefore a primary concern, as well as the integration of government actions with manufacturing activities and the involvement of the scientific and technological community with the workforce. The future that is being built on these current initiatives is more than just promising; is already generating substantial results for Brazilian society

Keywords: Public policy; infrastructure; industrial district; job; Brazil.

¹ Bacharel em Administração de empresas. Pós graduando em Gestão Pública Municipal. Universidade Federal do Vale do São Francisco. felixadm516@hotmail.com;

² Graduação em Direito pela UNEB. Especialização em Direito Processual Civil. Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Universidade Federal do Vale do São Francisco. brunocezzar@gmail.com;

Introdução

Depois de várias décadas de opiniões divididas, a política industrial tornou-se novamente popular nos últimos dez anos entre os formuladores de políticas tanto no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento. A nova geração de políticas industriais, no entanto, difere significativamente, tanto em métodos quanto em escopo, de intervenções anteriores. Em comparação com as políticas industriais relativamente pesadas do passado, que tendiam a focar a proteção contundente de indústrias específicas, as políticas industriais hoje são mais ágeis, interativas, inclusivas, flexíveis, integradoras com outras áreas políticas e sensíveis a questões mais amplas como o desenvolvimento sustentável. Além disso, as operações de IDE e de multinacionais tornaram-se parte integrante, explícita ou implícita, das políticas industriais contemporâneas em muitos países (RUA; AGUIAR, 2009).

As definições de política industrial variam entre os estudos. No entanto, há concordância de que elas incluem políticas governamentais direcionadas a afetar a estrutura econômica da economia. De acordo com essa definição, a política industrial tem um âmbito muito amplo, abrangendo uma série de políticas destinadas a permitir que um país atinja seus objetivos estratégicos, aprimorando as capacidades produtivas internas e a competitividade internacional. Inclui tanto políticas verticais focadas em setores específicos, como políticas horizontais que buscam melhorar as condições e capacidades operacionais em vários setores. Uma revisão das políticas industriais ao longo do tempo conclui que as políticas mais recentes dependem significativamente de uma ampla gama de medidas e instrumentos de apoio que visam melhorar a infraestrutura, educação e treinamento, desenvolvimento empresarial, construção de clusters e vínculos, empreendedorismo, inovação e acesso a financiamento. e políticas sociais. Isso reflete uma mudança no escopo das políticas industriais, em comparação com aquelas utilizadas anteriormente no contexto da substituição de importações (GADELHA, 2006).

O desenvolvimento industrial do Brasil é marcado por marcos claros e definidos e enfatizados por políticas relativas à organização de empresas parcialmente estatais, planos econômicos, subsídios em larga escala e a criação e desenvolvimento de indústrias nacionais básicas.

O objetivo geral do trabalho é de mostrar a importância e contribuição das políticas públicas no Brasil, voltadas para o desenvolvimento de infraestrutura básica industrial. Têm-se como finalidades específicas, avaliar, por meio da literatura, o impacto dessas políticas na

geração de empregos, bem como identificar os principais desafios para implementação da infraestrutura.

Metodologia

A revisão literária narrativa de nível exploratório foi adotada como metodologia do presente ensaio. Procurar-se-á reunir o máximo de bibliografias atuais disponíveis em indexadores virtuais, bem como livros técnicos que abordem questões acerca de qualquer especificidade do trabalho. Para a análise dos tipos de políticas públicas para promoção de infraestrutura para distritos industriais como forma de geração de emprego., este ensaio procederá a uma pesquisa literária em bases de dados do *Scholar Google*, *Google Books* e *Scielo*, bem como em base de dados de faculdades federais à procura de dissertações de mestrado e teses de doutorado para aprofundamento do conhecimento quanto à multiplicidade de peculiaridades que envolvem o tema.

A pesquisa por literatura científica do tema consistirá, principalmente, muito embora não exclusivamente, das seguintes palavras-chave: Políticas públicas; infraestrutura; distrito industrial; emprego; Brasil; desafios. O critério de escolha dos artigos e demais literaturas fidedignas obedecerá, respectivamente, os seguintes atributos: maior incidência de palavras-chave; qualidade conceitual; atualidade; metodologia.

A Importância da Infraestrutura para o crescimento econômico no Brasil

O investimento na infraestrutura do Brasil tornou-se uma prioridade política. O status prioritário do investimento em infraestrutura deriva, em grande parte, da crença de que ele é essencial para impulsionar o desempenho do crescimento. Qual é a validade empírica dessa visão? No restante desta seção, consideramos brevemente a relação entre crescimento e investimento em infraestrutura no contexto internacional brasileiro e mais amplo.

O nexos causal entre infraestrutura e crescimento econômico é uma das relações mais difíceis de avaliar em macroeconomia. O crescimento econômico alimenta o investimento em infraestrutura e o conseqüente acúmulo de infraestrutura impacta o crescimento econômico. A

evidente endogeneidade entre essas duas variáveis devido à simultaneidade pode confundir a análise, na medida em que os autores implementaram um número significativo de estratégias de identificação para obter resultados confiáveis. Identifica-se uma ligação razoavelmente forte entre o investimento em infraestrutura e a produção (MUSSOLINI, 2010).

Especificamente, esse elo se manteve (e entre países de diferentes níveis de renda) em três quartos dos estudos que empregaram uma medida física do investimento em infraestrutura. Curiosamente, a ligação foi menos evidente em estudos que empregaram medidas alternativas (incluindo medidas monetárias). Em um dos mais importantes estudos recentes, os autores estabelecem empiricamente uma elasticidade de saída entre 0,07 e 0,1 para investimento em infraestrutura (medido em termos físicos) em uma faixa de 88 países (BERTUSSI; ELLERY JUNIOR, 2012).

Talvez a mais recente contribuição recente tenha sido baseada na estimação de modelos de co-integração entre os anos 1960 e 2000. Aqui, os autores estabelecem os “impactos significativos” na produção que podem ser gerados por choques nos estoques de infraestrutura. Os autores argumentam ainda que as reduções passadas nos gastos de capital provavelmente tiveram altos custos em termos de saída antecipada e impactos sociais adversos associados. Dado que a falta de investimento suficiente em infraestrutura representa uma prioridade de desenvolvimento tão óbvia, que medidas políticas foram implementadas em resposta?

Na época do segundo mandato do Presidente Lula (2007-2011), havia um firme consenso nacional em torno da necessidade de enfrentar as deficiências e os gargalos infra estruturais que retardavam o crescimento e, por extensão, o alívio adicional da pobreza. Como no caso dos esforços anteriores para combater a inflação, grupos empresariais (como a Confederação Nacional da Indústria), sindicatos e sociedade civil estavam em amplo acordo sobre a necessidade de enfrentar uma questão estrutural séria, enquanto o governo mostrou-se mais do que disposto a dar um passo em frente com uma solução pragmática que incluísse elementos de liberalização do mercado e investimento dirigido pelo Estado (DOMINGUES et al, 2011).

O programa resultante, conhecido como PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), foi introduzido em 2007 no início do segundo mandato do Presidente Lula. O PAC foi dividido em duas fases, a primeira (PAC 1), de 2007 a 2010, e a segunda (PAC 2), sob a administração de Dilma Rousseff, de 2010 a 2014 (DOMINGUES et al, 2011).

História da Industrialização e Infraestrutura no Brasil

Os esforços do governo para industrializar o país são claramente discerníveis quando olhamos para os anos 1940. A indústria básica foi consideravelmente fortalecida pela criação da Companhia Nacional de Aço (CSN) e da mineradora da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no início da década. Os anos 50 viram a fundação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) - posteriormente renomeado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - e a Petrobras, que impulsionou fortemente o então incipiente desenvolvimento industrial do Brasil. Para as indústrias de energia e transporte - nas quais a atenção era focada na época - a infraestrutura foi adicionada para dar suporte à expansão da capacidade industrial instalada no Brasil. A inauguração de um complexo industrial de autopeças e eletrodomésticos no interior de São Paulo trouxe enorme progresso na capacidade de produção de bens duráveis (GOULART FILHO, 2011).

A segunda metade da década de 1960 trouxe o surgimento de um regime militar ao país e, com ele, uma série de reformas econômicas. Foi durante esse período que o Brasil passou pelo chamado “milagre econômico”, caracterizado pelo rápido desenvolvimento e pelo crescimento recorde do PIB de até 12% ao ano (uma taxa de crescimento de 18% para a indústria pesada). Investimentos foram despejados em infraestrutura, indústrias básicas e de transformação, produção de capital e bens duráveis e agronegócios, em um esforço para transformar o país em uma potência emergente com acesso a mercados de capitais.

Até a década de 1970, pelo menos dois aspectos da política industrial brasileira o diferenciavam de vários países da Europa e da Ásia (especialmente Japão e Coréia do Sul). Em primeiro lugar, a abertura da economia para atrair investimento estrangeiro, em que várias cadeias de fornecimento adicionaram corporações multinacionais à sua capacidade gerencial. Projetos de infraestrutura e várias empresas do governo receberam financiamento de fontes estrangeiras. Em segundo lugar, a industrialização baseada na substituição de importações, sem plano estratégico para exportar e nacionalizar suas empresas (LAMONICA; FEIJÓ, 2011).

No final do milagre econômico, que coincidiu com a primeira crise internacional do petróleo em 1973, ocorreu uma recessão global e altas taxas de juros. A oferta de crédito contratada e a dívida externa do Brasil se tornaram uma questão crítica, enquanto o desenvolvimento industrial caiu consideravelmente. O fardo da dívida externa, o decréscimo

do PIB e as altas taxas de inflação foram sentidos intensamente naqueles dias infelizes de “estagflação” - estagnação econômica associada à inflação.

O retorno à democracia no Brasil trouxe consigo uma série de planos econômicos destinados a acabar com a inflação e criar condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável. Com a abertura da economia do Brasil durante os anos 90, houve fortes reduções nas tarifas de importação e desregulamentação econômica.

Uma série de mudanças feitas no passado recente tinham a intenção de alinhar o país com as realidades de uma nova economia global. A desregulamentação do mercado, menos restrições à contratação e o fim dos monopólios do governo em setores como petróleo, energia, siderurgia, telecomunicações e transporte foram adotadas juntamente com outras mudanças para facilitar a transição. Uma importante vitória nesse processo foi o controle da inflação. A indústria, no entanto, ainda sofria com a concorrência internacional, e muitos sentiram a necessidade de políticas públicas destinadas a incentivar as manufaturas nacionais (SATO, 1997).

A Indústria Brasileira nos dias de hoje e os desafios da Política Industrial

Se as economias do mundo fossem classificadas em ordem de competitividade, a capacidade industrial do Brasil chegaria perto do centro da escala. Na extremidade inferior, temos concorrência baseada em custos mais baixos, com a extremidade superior preenchida por inovação e diferenciação de produto. Acontece que os países situados em cada extremidade da escala estão mudando para as posições intermediárias, e há uma possibilidade muito real de que países próximos ao centro dessa escala possam perder seu lugar na economia global (NASSIF, 2008).

A indústria brasileira, na verdade, enfrenta a concorrência “vinda de baixo”, vinda de empresas de países com salários baixos e condições de trabalho ainda mais precárias (longas horas, benefícios escassos e direitos de organização enfraquecidos), que vêm suas oportunidades em custos mais baixos e competem cortando preços. Algumas dessas empresas, especialmente aquelas sediadas nos países asiáticos, buscam obter menores custos por meio da inovação, criando pressão “de baixo para cima”, em um esforço para se elevar. O segmento de ponta do espectro competitivo é dominado por empresas inovadoras localizadas principalmente

em países de alta renda, com melhores salários e melhores condições de trabalho. São empresas que buscam criar novas necessidades de consumo, abrir novos mercados e cobrar um prêmio por sua liderança. Algumas dessas empresas têm procurado reduzir os custos terceirizando a produção para países com escalas salariais mais baixas ou alguma outra vantagem relativa, ou simplificando as operações em seus próprios países de origem (MAMIGONIAN, 2017).

Tomando essa visão do presente como ponto de partida, a visão do futuro para as indústrias do país é uma abordagem “de cima”, promovendo uma mudança na competitividade industrial através da inovação e de produtos e serviços diferenciados, com acesso e reconhecimento por todos os setores. maiores mercados do mundo. É uma visão intimamente ligada à inovação tecnológica, com um lugar na vanguarda da ciência e tecnologia - incluindo educação em todos os níveis e inclusão digital - e uma abordagem mais proativa ao comércio exterior em indústrias mais tecnológicas, trazendo empresas brasileiras competição internacional pela liderança no desenvolvimento de produtos de nanotecnologia e biotecnologia, especialmente o desenvolvimento industrial e comercial de biocombustíveis. Fortalecer e ampliar a base industrial do Brasil, ao mesmo tempo em que aumenta a capacidade de inovação das empresas que compõem essa fundação, é a chave para o crescimento sustentável.

Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Brasil

A política industrial brasileira se desenvolveu no contexto de uma mudança de paradigma nas relações entre Estado e Sociedade, em que o setor público buscou criar um ambiente favorável aos investimentos produtivos, enquanto o setor privado se empenhou em buscar oportunidades e fazer investimentos. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Brasil (PITCE), divulgada em março de 2004, tem características únicas que a diferenciam claramente das políticas anteriores. Seu objetivo é aumentar a eficiência e a competitividade das empresas brasileiras e colocá-las nos mercados internacionais, criando empregos e aumentando a renda. Paralelamente a essa política industrial recém-elaborada, estava a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), encarregada de promover essa política, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), formado por ministros de governo e representantes da sociedade civil. juntos para definir

estratégias para orientar a aplicação da política industrial brasileira. Essa é a abordagem institucional necessária para criar sinergias que permitam ao setor público e à indústria privada se unirem para impulsionar o desenvolvimento industrial do país (SALERNO, 2010).

O título em si resume a iniciativa industrial do Brasil: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - em outras palavras, relaciona o desenvolvimento industrial (modernização e atualização de produtividade) à inovação tecnológica e à capacidade de competir na arena internacional. Sua finalidade é aumentar a competitividade industrial do Brasil e traçar seu caminho para aumentar a inovação e a diferenciação de produtos. A política está em harmonia com as tendências internacionais predominantes na direção do desenvolvimento tecnológico e em absoluta conformidade com todos os tratados nacionais vigentes - notavelmente aqueles sob a égide da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Conclusão

A Política Industrial, Tecnológica e de fomentação das indústrias e geração de emprego do Brasil deve ser uma importante adição às recentes iniciativas públicas. Baseia-se em um modelo conjunto de medidas e instrumentos que visam aumentar a eficiência produtiva e elevar os padrões competitivos nas indústrias brasileiras. Ciente do futuro, seu foco principal é a inovação. Mudanças estruturais na economia do Brasil, através da adição de mercados estrangeiros às estratégias da empresa, fornecem outro exemplo do tipo de sinergia que a política industrial pode trazer. Isso tornou mais fácil competir em mercados mais exigentes e diferenciados e se mostrou uma maneira de dar novo ânimo à capacidade industrial instalada no Brasil.

A Iniciativa Nacional de Inovação já está em andamento, coordenada pelo CNDI e colocada em prática pela ABDI. Sua finalidade é promover uma ampla mobilização nacional, reunindo empresas, universidades, institutos tecnológicos de P & D, entidades empresariais, sindicatos trabalhistas, agências governamentais e sociedade civil para aumentar a capacidade inovadora das indústrias brasileiras, construindo coletivamente uma estratégia de longo prazo termos de temas horizontais e verticais. A política industrial do Brasil é de fato uma política de Estado - um bloco de construção necessário para o crescimento sustentável de longo prazo. Não se deve, no entanto, esquecer que a transformação da indústria é o próprio trabalho da indústria.

O Estado tem o dever de orientar, apoiar e fornecer incentivos para o processo, criando assim condições propícias ao desenvolvimento da capacidade produtiva da nação.

Um diálogo mais estreito entre o Estado e o setor privado é, portanto, uma preocupação primordial, assim como a integração das ações do governo com as atividades de manufatura e o envolvimento da comunidade científica e tecnológica com a força de trabalho. O futuro que está sendo construído sobre essas iniciativas atuais é mais do que apenas promissor; já está gerando resultados substanciais para a sociedade brasileira.

Referências

BERTUSSI, Geovana Lorena; ELLERY JUNIOR, Roberto. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, p. 101-132, 2012.

DOMINGUES, Edson Paulo et al. Quanto vale o show?: Impactos econômicos dos investimentos da Copa do Mundo 2014 no Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 41, n. 2, p. 409-439, 2011.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. **Revista de saúde pública**, v. 40, p. 11-23, 2006.

GOULART FILHO, Alcides et al. História econômica da construção naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa. **Revista de Economia**, v. 12, n. 2, 2011.

LAMONICA, Marcos Tostes; FEIJÓ, Carmen Aparecida de. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 1, p. 118-138, 2011.

MAMIGONIAN, Armen. O processo de industrialização em São Paulo. **Boletim paulista de geografia**, n. 50, p. 83-102, 2017.

MUSSOLINI, Cesar; TELES, Vladimir Kühl. Infraestrutura e produtividade no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 4, p. 645-662, 2010.

NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil?. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

RUA, Maria; AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 2009.

SALERNO, Mario Sergio. A política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal. **Parcerias Estratégicas**, v. 9, n. 19, p. 13-36, 2010.

SATO, Geni Satiko. Perfil da indústria de alimentos no Brasil: 1990-97. **Revista de Administração de Empresas**, v. 37, n. 3, p. 56-67, 1997.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

SANTOS, Adilson Cascia Felix dos; SILVA, Bruno Cezar. O papel das Políticas Públicas na promoção de infraestrutura a Distritos Industriais para geração de Empregos. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45, p. 522-531. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 22/04/2019

Aceito 27/04/2019