

## A pá de cal na política industrial



Por Gilberto Bercovici\*

*Com a anunciada adesão do Brasil ao GPA, o governo Bolsonaro continua a passos largos a política instaurada a partir do golpe de 2016, buscando inviabilizar qualquer possibilidade de desenvolvimento autônomo do Brasil.*

O anúncio recente de que o Ministro da Economia Paulo Guedes irá promover a adesão do Brasil ao GPA (“*Agreement on Government Procurement*” – Acordo de Compras Governamentais), patrocinado pela Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>[i]</sup>, não teve a repercussão necessária. Os impactos profundos que essa adesão causará à economia brasileira não foram devidamente percebidos. A imensa maioria dos articulistas limitou-se a mencionar a abertura do mercado de engenharia, com a possibilidade de atração de empreiteiras estrangeiras em substituição ao combalido setor de engenharia nacional. A questão seria limitada ao fim da reserva de mercado das empreiteiras nacionais<sup>[ii]</sup>, alvo primordial da destruição gerada pela “Operação Lava Jato”.

Infelizmente, as consequências da adesão ao GPA vão além da ruína da engenharia nacional, o que, por si só, já é um desastre. Na realidade, ao lado de outras medidas tomadas pelo Governo Bolsonaro, como abrir mão do *status* de país em desenvolvimento na OMC, a pretensão de entrar na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e a assinatura do péssimo e assimétrico acordo de livre-comércio entre União Europeia e Mercosul (cujas tratativas se intensificaram ainda sob o Governo Lula), a adesão ao GPA praticamente inviabiliza qualquer possibilidade de retomada de uma política industrial para o Brasil.

A definição de política industrial pode ser fundada em dois grandes grupos de autores. Há os que defendem a visão da política industrial meramente como uma política orientada exclusivamente para o mercado, cujo objetivo seria a correção de falhas de mercado ou aprimorar o seu funcionamento. Neste caso, o papel do Estado seria mais limitado.

Há aqueles que entendem a política industrial em uma perspectiva mais ampla, incluindo não apenas medidas específicas para a indústria, mas também medidas de política macroeconômica que afetam a competitividade industrial e a organização do processo produtivo. A política industrial, neste caso, é fruto de uma opção política pelo desenvolvimento industrial, implicando que a política econômica seja voltada primordialmente para a expansão do setor industrial e do mercado interno<sup>[iii]</sup>. Historicamente, o Brasil adotou o segundo modelo, até iniciar o seu processo de desindustrialização, a partir da década de 1990.

Um

dos elementos centrais da política industrial de qualquer país é o poder de compra governamental. O Estado é o maior comprador em qualquer economia. As compras públicas têm a capacidade de induzir e estimular uma série de setores, da indústria têxtil à indústria de defesa ou de alta tecnologia. No Brasil, a legislação sempre buscou dar os parâmetros para que o Estado, em todos os níveis federativos, pudesse utilizar o seu poder de compra no sentido de estimular e induzir setores estratégicos da economia nacional.

Um

exemplo é o artigo 171 do texto original da Constituição de 1988, que diferenciava a empresa brasileira, ou seja, a empresa constituída sob as leis brasileiras, da empresa brasileira de capital nacional, determinando que se adotassem critérios de favorecimento à empresa brasileira de capital nacional em vários setores da economia.

Aliás,

essa não é uma exclusividade brasileira. Nos Estados Unidos, por exemplo, todas as compras públicas são reguladas pelo *Buy American Act*, de 1933, em vigor até hoje. O governo norte-americano tem a obrigação legal de dar preferência aos bens e serviços de seu país, como forma de promover o desenvolvimento da economia nacional. Os países desenvolvidos nunca abriram mão do poder de compra governamental em benefício de suas empresas, gerando empregos, renda e arrecadação em suas economias.

O

artigo 171 da Constituição de 1988, que diferenciava a empresa brasileira da empresa brasileira de capital nacional, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, em uma tentativa de modificar a orientação nacionalista do texto original da Constituição. A defesa da formação de um setor empresarial autônomo financeira e tecnologicamente em relação às grandes empresas multinacionais foi retirada do texto constitucional.

A revogação do artigo 171 da Constituição de 1988, no entanto, não implica em inconstitucionalidade da matéria ou sua exclusão do ordenamento jurídico como um todo. Houve apenas a perda do *status* constitucional, a competência se deslocou para o grau da legislação ordinária. A concessão de incentivos fiscais ou tributários às empresas brasileiras de capital nacional, assim como a preferência de aquisição de bens e serviços destas empresas por parte do Estado, continuam a ser admissíveis em normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública<sup>[iv]</sup>.

A adesão do Brasil ao GPA inviabiliza a utilização do poder de compra do Estado como uma política de desenvolvimento e estímulo de setores industriais no país. Ao submeter-se ao acordo, o Brasil perde a faculdade de dispor deste instrumento e fica proibido de fazer qualquer distinção entre empresas e grupos econômicos brasileiros e empresas e grupos econômicos dos países signatários, permitindo a livre atuação de empresas estrangeiras, inclusive sem sede no Brasil, em praticamente todos os setores da economia, sem nenhum limite. A possibilidade de dar tratamento preferencial às empresas brasileiras para que se desenvolvessem áreas, técnicas ou setores fica impedida com a adesão ao GPA. O tratamento diferenciado às pequenas e médias empresas também sofre uma série de limitações e impedimentos<sup>[v]</sup>. Ou seja, o que o ordenamento brasileiro permitia, o acordo proíbe, impondo mais uma severa restrição à atuação do Estado no Brasil.

Como

podemos perceber, o Governo Bolsonaro continua a passos largos a política

instaurada a partir do golpe de 2016, buscando inviabilizar qualquer possibilidade de desenvolvimento autônomo do Brasil. A política de comércio exterior vem sendo implementada de modo a criar amarras em tratados e acordos internacionais que impeçam a retomada de qualquer política industrial brasileira por um governo futuro.

O atual governo impõe pela via do tratado internacional modificações profundas no ordenamento jurídico brasileiro. É uma estratégia para se subtrair da discussão pública com a sociedade e do debate parlamentar, gerando um fato consumado. O Governo Bolsonaro consolida, assim, um arcabouço ultraliberal, na linha já exposta na década de 1990 por Pedro Malan, Ministro da Fazenda de Fernando Henrique Cardoso: “a melhor política industrial é não ter política industrial”.

A política dos governos brasileiros instaurados a partir de 2016 é a de inviabilização total do país como entidade capaz de exercer sua soberania, é uma política de desarticulação do Estado nacional. A abertura generalizada ao capital e controle estrangeiros dos recursos minerais e do setor de petróleo, com o consequente desmonte e desestruturação da Petrobrás, vem acompanhada da possibilidade de perda de controle nacional sobre as águas (nova lei do saneamento básico<sup>[vi]</sup>) e sobre as terras (o famoso “*land grabbing*”, ou seja, o controle estrangeiro sobre a terra, apoiado com entusiasmo paradoxal pela bancada ruralista<sup>[vii]</sup>). A adesão ao GPA é mais um passo rumo à completa destruição de toda a capacidade de atuação do Estado brasileiro.

Certamente existirão aqueles que irão defender essas medidas, afinal elas seriam “modernas”, a favor da “competitividade” e da inserção (subordinada) do Brasil na economia internacional. O curioso é que esses defensores do fim da política industrial e de qualquer resquício do controle nacional sobre a política econômica são os mesmos que defendem com unhas e dentes duas das reservas de mercado ainda existentes no Brasil: a limitação do capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão (artigo 222 da Constituição<sup>[viii]</sup>) e no setor da advocacia<sup>[ix]</sup>.

A coerência é o mínimo a ser exigido dos que defendem tão encarniçadamente os interesses das empresas jornalísticas e da advocacia brasileiras. Ou será que o “interesse nacional” se esgota em suas pautas corporativistas ou setoriais, relegando 200 milhões de brasileiros à miséria de viverem em uma feitoria gigante?

**\*Gilberto**

**Bercovici** é professor titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da USP.

## Notas

---

<sup>[i]</sup> Sobre o GPA, vide Sue ARROWSMITH & Robert D. ANDERSON (orgs.), *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2011.

<sup>[ii]</sup>  
A proteção ao capital nacional no setor de

grandes obras foi garantida pelo Decreto nº 64.345, de 10 de abril de 1969, que determina que o Estado só pode contratar para as obras públicas pessoas jurídicas constituídas no país, com sede e foro no Brasil, com o controle acionário pertencente a brasileiros natos ou naturalizados residentes no país e que tenham, pelo menos, metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados.

[iii]

Wilson SUZIGAN & Annibal V. VILLELA, *Industrial Policy in Brazil*, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, 1997, pp. 15-30.

[iv] Eros Roberto GRAU, A

*Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*, 12ª ed,

São Paulo, Malheiros, 2007, pp. 263 e 268-276; Eros Roberto GRAU,

“Conceito de Empresa Brasileira de Capital Nacional e Incentivos Fiscais”<sup>4</sup> Revogação

do Art. 171 da Constituição<sup>5</sup> Interpretação

da Constituição”, *Revista Trimestral*

*de Direito Público* nº 13, São Paulo, 1996, pp. 88-94 e Celso Antônio

BANDEIRA DE MELLO, “Preferências em Licitação para Bens e Serviços

Fabricados no Brasil e para Empresas Brasileiras de Capital Nacional”, *Fórum de Contratação e Gestão Pública* nº

13, Belo Horizonte, janeiro de 2003, pp. 1539-1543.

[v] Cf. John LINARELLI, “The Limited Case for Permitting

SME Procurement Preferences in the Agreement on Government Procurement” in

Sue ARROWSMITH

& Robert D. ANDERSON (orgs.), *The WTO*

*Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Cambridge/New York,

Cambridge University Press, 2011, pp. 444-458.

[vi] Projeto de Lei nº 4.162, de 2019, aprovado na Câmara

dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal.

[vii] Tramitam hoje vários projetos de lei liberando a

aquisição de terras por estrangeiros. Dentre esses projetos, o mais avançando

no Congresso Nacional é o Projeto de Lei nº 2.963, de 2019.

[viii] <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/o-novo-ministro-do-stf-defende-a-reserva-de-mercado-da-midia/>

[http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2011/09/De-onde-vem-a-bola\\_Globo-26set2011.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2011/09/De-onde-vem-a-bola_Globo-26set2011.pdf)

[ix]

<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI165724,101048-Juristas+opinam+sobre+atuacao+de+escritorios+estrangeiros+no+Brasil>