

PANDEMIA, CRISE E POLÍTICA INDUSTRIAL: INTRODUÇÃO À NOVA ESTRATÉGIA EUROPEIA

Janaína Conceição da Silva ¹

RESUMO

A pandemia de COVID-19 expôs de forma dramática os riscos existentes na forma como as cadeias de produção são organizadas territorialmente na escala internacional. As constantes paralizações chamaram a atenção de formuladores de políticas em várias partes do mundo, cada qual interessado em fortalecer suas economias no contexto de crise. Na União Europeia, a Nova Estratégia Industrial foi aprovada às vésperas do decreto da Organização Mundial da Saúde, mas foi revisada um ano depois para se adequar ao novo cenário. Incorporando o sentido expresso no Pacto Ecológico de 2019, essa estratégia promete revolucionar a forma como a sociedade e a economia europeia vivem e produzem. O artigo que segue tem como objetivo apresentar as bases sobre quais estão assentadas a Nova Política Industrial Europeia. Em termos metodológicos, foi realizada uma pesquisa documental nas principais comunicações da CE dos anos de 2020 e 2021. Foi possível verificar quais são as intencionalidades e ambições circunscritas, bem como os principais desafios, o maior deles, em nossa interpretação, a conquista da autonomia estratégica aberta.

Palavras-chave: Pandemia, Política Industrial, União Europeia.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has dramatically exposed the risks that exist in the way production chains are organized territorially on an international scale. The constant stoppages have caught the attention of policymakers in various parts of the world, each interested in strengthening their economies in the context of the crisis. In the European Union, the New Industrial Strategy was approved on the eve of the World Health Organization decree, but was revised a year later to adapt to the new scenario. Incorporating the meaning expressed in the 2019 Green Deal, this strategy promises to revolutionize the way European society and economy live and produce. The following article aims to present the foundations on which the New European Industrial Policy is based. In methodological terms, documentary research was carried out on the main EC communications for 2020 and 2021. It was possible to ascertain what the intentions and ambitions are, as well as the main challenges, the biggest of which, in our interpretation, is the achievement of open strategic autonomy.

Keywords: Pandemic, Industrial Policy, European Union.

INTRODUÇÃO

A forma pela qual as empresas transnacionais passaram a organizar suas produções a partir da segunda metade do século XX, especialmente nos anos 1980, em Cadeias Globais de Valor (CGVs), representou um divisor de águas na economia global (GEREFFI, 2005;

¹ Doutoranda do curso de Geografia da Universidade Estadual Paulista – UNESP *campus* de Presidente Prudente.
janaina.conceicao@unesp.br.

DICKEN, 2011). Atualmente, cerca de 50% do comércio mundial provém dessa forma de organização (WORLD BANK, 2021).

No entanto, as CGVs estão sensivelmente expostas a eventos ambientais, climáticos e geopolíticos (LINSI, 2022; RAZA et. al., 2021), tais como terremotos e guerras. Veja-se, para ilustrar, que a produção automobilística no Japão ficou totalmente paralisada em virtude de um terremoto seguido de tsunami no Japão no ano de 2011, no conhecido acidente nuclear de Fukushima. Além disso, nessa organização em cadeia, a interrupção em um dos elos pode levar a perdas milionárias nas duas pontas do comércio internacional, tanto do lado da oferta como do lado da demanda.

Com as constantes interrupções em 2020, a pandemia de COVID-19 somente exacerbou tais fragilidades. Desde o seu início, jornais de todo mundo anunciaram a falta de suprimentos, seja nas prateleiras dos supermercados, seja nos estoques das empresas (a crise de semicondutores foi particularmente crítica) ou, o que foi mais alarmante, de produtos médico-hospitalares (máscaras, luvas, remédios, ventiladores etc.). Em geral a mídia atribui as causas desses problemas a questões logísticas, à redução da produção, à crescente demanda de produtos específicos (como no caso dos respiradores) e às proibições de exportações. No entanto, em nossa concepção as causas devem ser tratadas considerando-se esses aspectos, mas levando-se em conta dois outros níveis: o *modus operandi* das empresas, muitas vezes assentado na prática de gerenciamento baseada em baixos estoques (*just in time*) e no próprio despreparo e/ou incompetência/negligência dos governos para lidar com calamidades públicas.

A situação chamou a atenção de líderes governamentais em todo mundo. Individualmente, presidentes e primeiros-ministros de todas as partes lançaram planos e programas estimulando a volta das estruturas industriais para casa ou para territórios próximos, movimentos conhecidos respectivamente como *reshoring* e *nearshoring*. O *reshoring* e *nearshoring*, ainda que limitado e pouco representativo (RAZA et. al., 2021), já tem sido realidade em alguns lugares e setores, o que poderá representar uma nova rodada de reestruturação do capital e do espaço. Citamos como exemplo o boom industrial que o México tem vivido desde então. Segundo o Ministério da Economia mexicano, no ano de 2022 o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) aumentou 12% em relação ao ano anterior (BBC, 2023). As empresas asiáticas têm preferido se instalarem lá por causa também de outro fator: a guerra comercial entre Estados Unidos e China.

Já no início da pandemia, em reunião ministerial, o comissário da União Europeia (UE) Phil Hogan falou sobre a necessidade de os membros do bloco construírem uma autonomia

estratégica aberta (EC, 2020b). Para tal, um dos principais desafios seria garantir a resiliência das cadeias de suprimentos, sobretudo de setores consideráveis sensíveis.

Um dia antes da pandemia ser decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 10 de março de 2020 a Comissão Europeia aprovou sua Nova estratégia industrial, atualizada em maio de 2021. Esse trabalho tem como objetivo apresentar quais são as bases dessa nova estratégia, analisando seus principais desafios.

Nossos principais procedimentos metodológicos serão pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A principal fonte primária de dados é o documento oficial que discorre sobre a Nova Política Industrial Europeia.

NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEIA: OBJETIVOS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

A pandemia de COVID-19 representou uma oportunidade para que a União Europeia refletisse sobre a sua economia e elaborasse novas estratégias econômicas, inclusive industriais, já que a indústria representa 20% da sua economia (EC, 2020a). Em virtude disso, ainda no ano de 2020 a Comissão Europeia definiu o que denominou de “bases de uma estratégia industrial”. Segundo o documento que a instituiu, há uma dupla intencionalidade: por um lado, tonar a UE mais competitiva mundialmente, e de outro, reforçar sua autonomia estratégica.

Essa nova política toma para si o objetivo do Pacto Ecológico Europeu, aprovado em 2019: fazer com que a Europa se torne o primeiro continente do mundo a ter impacto neutro no clima até 2050. Com base nisso, tal estratégia foi criada para apoiar a transição ecológica e digital e concretizar tais intencionalidades.

Para que se consiga chegar ao seu objetivo, a CE desenhou alguns princípios fundamentais: aprofundamento do mercado único, defesa de condições de concorrência equitativas, apoio a transição da indústria para a neutralidade climática, construção de uma economia mais circular, apoio a inovação industrial, investimento em qualificação e requalificação, reforçar a autonomia industrial e estratégica da Europa e estabelecer uma governança baseada em parceria. A seguir, vamos apresentá-los e discutí-los à luz dos desafios que apresentam.

No primeiro deles, o aprofundamento do mercado único, a CE observa que “graças ao nosso singular mercado único, as empresas da UE dispõem de um trampolim para competir à escala mundial” (CE, 2020a, p. 5). Nessa visão, uma ação fundamental é fazer com que a legislação seja efetivamente cumprida em todo o mercado, mas a ela se juntam outras

importantes, dos quais são citadas a revisão e adequação dessas leis à era da digitalização, a eliminação das barreiras para a venda de bens e prestação de serviços transfronteiriços, a promoção da harmonização fiscal, a adoção de uma abordagem “PME a PME”, a construção de normas e certificações sólidas para a promoção de segurança jurídica, a construção de políticas inteligentes em matéria de propriedade intelectual (avaliando a necessidade de modernização), a garantia da adequação das regras de concorrência a partir da revisão do seu quadro e a revisão das regras em matérias de subsídios estatais.

No segundo, diante das transformações recentes principalmente no que toca ao avanço dos nacionalismos econômicos (Rêgo, 2020) e do crescimento econômico da China, tal qual reafirmado no artigo 120 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a UE reafirma o seu compromisso com o mercado aberto e a livre concorrência. A abertura será assegurada, conforme posto, por meios diplomáticos, através de acordos comerciais com países parceiros da UE. Para que a concorrência se desenvolva de forma equitativa, a UE tem sido incisiva na defesa do sistema “baseado em regras”. Nesse aspecto, a UE reclama da falta de reciprocidade de alguns países que acessam o seu mercado, mas que não estão abertos a fazer o mesmo para as empresas europeias. Com a revisão da política comercial (CE, 2021a), ela chegou mesmo a propor a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC). Outras ações nesse sentido incluem o uso dos mecanismos de defesa comercial (é destacado que os mecanismos e ferramentas antissubsídios sejam reforçados), a proposição de um instrumento de contratação pública e o reforço de controles aduaneiros.

A transição da indústria para a neutralidade climática constitui o terceiro princípio. A Comissão considera a modernização e descarbonização das industriais com utilização intensiva de energia prioridade para atingir esse objetivo. Disso resulta a necessidade de apoiar a criação de novos processos industriais e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras de produção limpa (de aço, por exemplo). Outras ações preveem a criação de soluções sustentáveis para produtos químicos e dos materiais de construção e a melhoria da eficiência energética dos bens imóveis, com a finalidade tornar o ambiente construído mais sustentável. A CE propõe ainda a criação do Mecanismo para uma Transição Justa; o planejamento e investimento em tecnologias, capacidade e infraestruturas para produção de energia com baixo teor de carbono; a utilização de redes de energia transeuropeias; e a elaboração de uma estratégia global para uma mobilidade sustentável e inteligente. Por fim, com a justificativa de que isso reduziria o risco da fuga de carbono, foi anunciado a criação do Mecanismo de Ajustamento das Emissões de Carbono nas Fronteiras (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*).



A construção de uma economia circular é outro princípio, desenhado levando-se em atenção a necessidade de redução da pegada de materiais. Isso implica, por conseguinte, numa revolução na forma de conceber, fabricar, utilizar e eliminar as coisas. Seguindo esse princípio, adverte a UE, as ações incidirão na redução dos impactos ambientais, da concorrência por recursos e nos custos de produção. Com a aplicação a todos os setores e na indústria dos princípios da economia circular, mais de 700.000 postos de trabalho poderão ser criados até 2030. Está sendo pensado um quadro estratégico para sustentabilidade para produtos com elevados impactos ambientais (pilhas, baterias, carregadores etc.) e a construção de um plano de ação para conscientização consumidores. Por parte das autoridades públicas, serão priorizados contratos público ecológicos.

Em quinto lugar está a inovação industrial. Esse princípio está relacionado com a necessidade de apoiar e incentivar Pequenas e Médias Empresas (PMEs) a inovarem e comercializarem suas ideias. Faz um chamado para que a União invista pesadamente em tecnologias disruptivas, considerando-se, sobretudo, o quadro de crescente investimento das empresas estadunidenses e chinesas. Definiu-se que os próprios setores industriais devem elaborar seus roteiros de transição, cabendo à UE apoiar a pesquisa e competências de alta qualidade. O desenvolvimento de tecnologias deve ser fomentado por parcerias público-privadas. Entre as ações delineadas, faz parte o estímulo da inovação e a experimentação de base local, bem como dos polos de inovação digital.

Na sequência, a mão de obra deverá ser qualificada e requalificada. A CE prevê aumentar o investimento em educação, formação, reconversão e requalificação, incentivar a expansão dos sistemas de ensino e formação superior e profissional para formação de um maior número de profissionais, Atrair mais competências e talentos do estrangeiro, propor um novo pacto para as competências e estabelecer um melhor equilíbrio entre homens e mulheres na indústria.

Por último, para que todos os objetivos e metas sejam cumpridos, está previsto a mobilização de uma série de programas e fundos para financiar a dupla transição. Isso inclui a combinação de fundos do orçamento da UE com o orçamento dos Estados-Membros e parceiros institucionais. O investimento privado deverá ser fomentado.

NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEIA: PRINCIPAIS DESAFIOS

Cada princípio apresentado possui uma série de complexidades e desafios para serem colocados em prática. Aqui vamos elencar os três principais, em nossa interpretação.

Em primeiro lugar, embora seja um “mercado único”, a União Europeia possui vinte e sete Estados-membros, cada qual com seus regulamentações e com poderes decisórios bastante assimétricos no conjunto. Daí que o primeiro grande desafio que destacamos é o problema, desde a fundação da comunidade em 1992, da governança, tendo em vista a limitação dos poderes da Comissão Europeia, um não-Estado.

Em segundo lugar, convém destacar que a meta de atingir a neutralidade climática até 2050 é bastante ambiciosa. Descarbonizar a economia e a sociedade pressupõe revolucionar a forma como esses vivem, e eliminar o uso de hidrocarbonetos altamente poluentes. Entre 1990 e 2019 a UE reduziu 25% das emissões de gases com efeito de estufa (EEA, 2022), dado que mostra um significativo avanço. Contudo, para atingir a neutralidade, é necessário aumentar o ritmo. Nesse sentido, o desenvolvimento de tecnologias disruptivas, que levem a processos “limpos”, torna-se tarefa urgente.

Em terceiro, a União Europeia tem como horizonte, como vimos, a autonomia estratégica aberta. Tal asserção significa reforçar os mecanismos de livre mercado e abertura econômica, ao mesmo tempo em que olha internamente para as suas potencialidades e defesa de interesses próprios. Mas ela não dispõe, no seu território, das matérias-primas necessárias, inclusive, para a transição digital.

A AUTONOMIA ESTRATÉGICA ABERTA

A autonomia estratégica compreende a capacidade de redução das dependências de terceiros no tocante à produção dos materiais mais utilizados em uma economia — alimentos, infraestruturas, materiais e tecnologias de importância crítica, aqueles relacionados com segurança e outros domínios estratégicos —, bem como a possibilidade de uma indústria local desenvolver seus próprios produtos, serviços e mercados (CE, 2020a). Esse conceito foi lançado em 2016 e se limitava em particular à indústria de defesa (Raza et al., 2021). No início da pandemia, Hogan voltou a citá-lo, como vimos, dessa vez complementando-o com o termo “open”. Na nova estratégia industrial de 2020, é possível ver a ampliação do seu escopo para atender as demandas surgidas com a transição (figura 1).

Antes da pandemia, a UE já estava preocupada com a sua dependência de importações de certos produtos, sobretudo, de produtos provenientes da China. Em uma comunicação de 2019, a China, naquele momento a segunda maior parceira comercial da UE (hoje é o primeiro, segundo a Eurostat, 2021), foi considerada um país parceiro para cooperação e negócios em

diversas áreas, mas, também, um concorrente econômico na disputa tecnológica e um “rival sistêmico” (*systemic rival*).

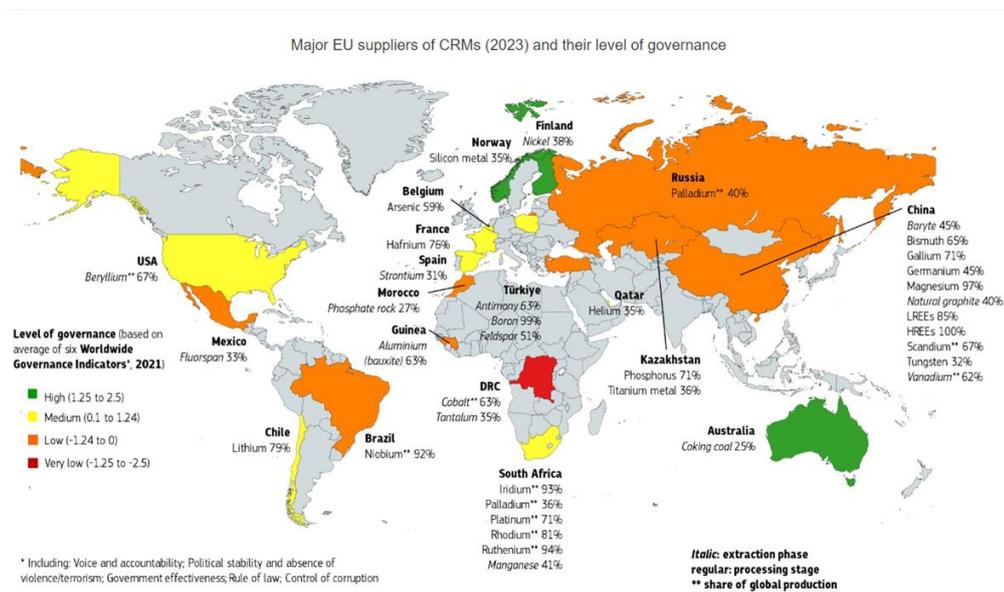
Figura 1 - Estratégias para o reforço da autonomia industrial e estratégica da Europa (2020)

Estratégias pré-pandemia de COVID-19	Reforçar o Regime de Análise dos Investimentos Diretos Estrangeiros
	Elaborar uma infraestrutura de comunicação quântica crítica
	Apoiar o desenvolvimento de tecnologia facilitadoras essenciais.
	Mobilizar o Fundo Europeu de Defesa para a criação de uma base industrial integrada de defesa em toda a UE
	Propor o Plano de ação sobre sinergias entre indústrias civis, da defesa e do espaço
	Aumentar a reciclagem e a utilização de matérias-primas não-energéticas
	Diversificar as fontes de abastecimento de matéria-prima
	Apresentação de uma nova estratégia farmacêutica da UE

Fonte: elaboração própria, com base na Nova Estratégia Industrial para a Europa (EC, 2020a).

Segundo o Raw Materials Information System (RMIS), em 2023 a UE possui 34 matérias-primas consideradas críticas, isto é, 34 matérias-primas consideradas de alto grau de importância econômica e alto risco associado ao aprovisionamento. O mapa a seguir ilustra os seus principais fornecedores.

Figura 2 - Principais países fornecedores de matérias-primas críticas para a UE (2023)



Fonte: Raw Materials Information System, 2023.

Em nossa perspectiva, esse quadro representa atualmente o maior desafio, pois mostra o alto grau de dependência da União Europeia. Esse fator é bastante crítico, tendo em vista que as tecnologias hipocarbônicas dependem de minerais essenciais, a exemplo do lítio, do cobalto e dos elementos de terras raras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da perda histórica de competitividade, e embora o G7 não seja o grupo dos sete países mais industrializados do mundo, três países da UE fazem parte dele: Alemanha, França e Itália (até 2020, também o Reino Unido). À lista faltam países como China, Índia e a Coreia do Sul, mas de todo modo, os países europeus são pioneiros na revolução industrial e possuem grande tradição industrial, e em especial no caso da Alemanha, fortemente industrializados, principalmente se levado em consideração o conteúdo tecnológico dos bens por eles produzidos e importados.

A despeito da defesa de velhos paradgmas (neoliberal), não há dúvidas que essa nova política apresenta novidades. Ao analisar os vultuosos investimentos financeiros que tem sido destinados à consecução dos objetivos, aparentemente a sustentabilidade tem transformado o velho discurso em políticas concretas. Quando verifica-se o crescimento do número de produtos financeiros ligados a esse tema, assim como a grande quantidade de novos fluxos de capital e iniciativas (UNCTAD, 2021, 2022), fica evidente as fortes intencionalidades. Em nossa interpretação, essas intencionalidades sobrepõem-se às preocupações ambientais, tendo em vista que não elimina a predatória forma de se lidar com a natureza na periferia capitalista detidora das matérias-primas críticas supracitadas.

Analisar o que está sendo elaborado nesse cenário de acirramento de disputas no plano geopolítico, nesse recorte, nos dará subsídios para fazermos comparações com as políticas industriais desenvolvidas por outras potências na América e na Ásia. O estudo aprofundado das questões introduzidas aqui pode revelar chaves para pensarmos em rupturas, possibilidades e continuidades na atual geografia da indústria.

REFERÊNCIAS

BARRÍA, C. O boom industrial que o México vive como alternativa ao 'made in China'. **BBC News Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy9dq70v0lpo>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CE. **The European Green Deal**. Comissão Europeia, 2019. Disponível em:



<https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en>. Acesso em: 28 set. 2023.

CE. **Uma estratégia industrial para a Europa**. Comissão Europeia, 2020a. Disponível em: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_pt>. Acesso em: 28 jul. 2023.

CE. **Introductory statement by Commissioner Phil Hogan at Informal meeting of EU Trade Ministers**, 2020b. Disponível em: <https://policy.trade.ec.europa.eu/news/introductory-statement-commissioner-phil-hogan-informal-meeting-eu-trade-ministers-2020-04-16_en>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CE. **Trade policy review - an open, sustainable and assertive trade policy**. Comissão Europeia, 2021a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_645>. Acesso em: 03 mai 2023.

CE. **Updating the 2020 New Industrial Strategy: building a stronger single market for Europe's recovery**. Comissão Europeia, 2021b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1884>. Acesso em: 02 ago. 2023.

DICKEN, P. **Global shift: mapping the changing contours of the world economy**. New York: The Guilford Press, 2011.

EUROSTAT. Euro area international trade in goods surplus €29.2 bn. **News release euroindicators**, 2021. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2021/02/release-eurostat-balanca-comercial-UE-15fev2021.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

GEREFFI, G. The global economy: organization, governance, and development. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Eds.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 2005.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia**, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 26 nov. 2023.

LINSI, L. Speeding up “slowbalization”: the political economy of global production before and after covid-19. **Global Perspectives**, 2(1), pp. 1-6.

RAZA, W. *et al.* **Post covid-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalised economy**. European Union: Policy Department for External Relations, 2021.

RÊGO, D. O paradoxo nacionalista em tempos de pandemia. **Petrel - Boletim de Conjuntura**, v.2, n.3, 2020, pp. 143-151.

RMIS. Critical, strategic and advanced materials. **Raw Materials Information System**, 2023. Disponível em: <<https://rmis.jrc.ec.europa.eu/eu-critical-raw-materials>>. Acessado em: 02 jun 2023.



UNCTAD. **World investment report 2021**: investing in sustainable recovery. United Nations Publications. Disponível em: <<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2021>>. Acesso em: 10 nov 2023.

UNCTAD. **World investment report 2022**: International tax reforms and sustainable investment. United Nations Publications. Disponível em: <<https://unctad.org/publication/world-investment-report-2022>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

WORLD BANK. **Global Economic Prospects**. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, 2021. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600223300a3685fe68016a484ee867fb-0350012021/original/Global-Economic-Prospects-June-2021.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2023.