

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

**DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURIDADE III**

JANAÍNA MACHADO STURZA

JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; José Alcebiades De Oliveira Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-821-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas e seguridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III

Apresentação

Nos 12, 13 e 14 de outubro, aconteceu o XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI em BUENOS AIRES – ARGENTINA, mais especificamente na renomada Universidade de Buenos Aires (UBA), por meio de sua prestigiosa Faculdade de Direito, representando uma oportunidade ímpar para estudiosos, pesquisadores e profissionais do direito se reunirem e compartilharem conhecimentos em um ambiente internacional. Destaca-se que esta edição do Conpedi teve como tema Derecho, democracia, desarrollo y integración.

Na sexta-feira, dia 13 de outubro de 2023 aconteceu o GT DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE III, destacando-se uma lista de trabalhos de excelência, apresentados por diversos pesquisadores de diferentes IES do Brasil.

Os trabalhos versaram sobre diferentes perspectivas e possibilidades de diálogos com as políticas públicas, salientando-se pautas como estudos conceituais e/ou relatos de experiências no contexto brasileiro e/ ou internacional, focalizando a concretização de direitos, mediante políticas públicas, com alicerces na Constituição da República e em documentos internacionais. Políticas públicas enquanto objeto do estudo do Direito. As responsabilidades compartilhadas ente setor público a sociedade, na propositura, execução e controle de políticas públicas. O protagonismo da sociedade no acompanhamento e avaliação de resultados de políticas públicas, bem como os direitos sociais como garantia de condições materiais mínimas dos indivíduos para o pleno gozo dos seus Direitos. Discussão dos conteúdos e forma de exercício de direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados entre outros.

Sem dúvida alguma foram belos e interessantes trabalhos que contribuíram não somente para amplas reflexões, mas também, e certamente, são grandes contribuições para a pesquisa jurídica e social na academia brasileira e internacional.

Janaína Machado Sturza – UNIJUI

José Alcebiades De Oliveira Junior – URI e UFRGS

**TECENDO INDÚSTRIA E ESTADO: A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DIRECIONADAS AO SETOR TÊXTIL PARA PROMOÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO**

**WEAVING INDUSTRY AND THE STATE: THE NECESSITY OF PUBLIC
POLICIES TARGETING THE TEXTILE INDUSTRY TO PROMOTE
DEVELOPMENT**

**Maria Letícia da Rosa Cornassini ¹
Oksandro Osdival Gonçalves ²**

Resumo

A indústria têxtil teve seu papel de significância evoluído ao longo dos anos e é, atualmente, instrumento de representação social, cultural, econômico e político. De forma similar, também o desenvolvimento passou por evoluções conceituais para que se chegasse às noções de desenvolvimento enquanto processo econômico e social, que deve promover as liberdades dentro de um Estado. No Brasil, a busca por desenvolvimento é objetivo constitucional e deve ser almejado nos mais diversos setores da sociedade. Nesse sentido, a crescente degradação da indústria têxtil brasileira, expõe as falhas de mercado que impõem a necessidade de atuação do Estado. Por essa razão, através do método hipotético-dedutivo e exegético, através de técnica de análise de documentação indireta, o objetivo geral do presente trabalho é compreender como políticas públicas voltadas ao setor têxtil poderiam promover nacional. Para tanto, são objetivos específicos do trabalho entender as problemáticas da indústria que justificam a intervenção do Estado; analisar os cenários de formulação de políticas públicas; elencar como as formas de atuação estatal promoveriam um desenvolvimento, a princípio, econômico, mas com impactos além. Concluiu-se, após análise do processo de formulação de políticas públicas, que considerando o cenário de declínio da indústria têxtil nacional por conta da alta de importações, há necessidade de intervenção do Estado para proteger a indústria brasileira do setor.

Palavras-chave: Políticas públicas, Intervenção do estado, Direito econômico, Desenvolvimento, Indústria têxtil

Abstract/Resumen/Résumé

The textile industry has evolved in terms of significance over the years and is currently an instrument of social, cultural, economic and political representation. Similarly, development has also gone through conceptual evolutions in order to arrive at the notions of development

¹ Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR com bolsa CAPES. Pós graduada em Direito Internacional pelo CEDIN. Advogada. Graduada em Direito pela PUCPR. Graduada em Relações Internacionais pelo UniCuritiba.

² Professor na PUCPR. Pós-Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor em Direito Comercial pela PUCSP. Mestre em Direito Econômico pela PUCPR. Advogado.

as an economic and social process, which must promote freedoms within a State. In Brazil, the search for development is a constitutional objective and must be pursued in the most diverse sectors of society. In this sense, the growing degradation of the Brazilian textile industry exposes market failures that impose the need for State action. For this reason, through the hypothetical-deductive and exegetical method, through the technique of indirect documentation analysis, the general objective of the present work is to understand how public policies aimed at the textile sector could promote national. Therefore, the specific objectives of the work are to understand the problems of the industry that justify the intervention of the State; analyze scenarios for formulating public policies; list how the forms of state action would promote development, in principle, economic, but with impacts beyond. It was concluded, after analyzing the process of formulating public policies, that considering the scenario of decline of the national textile industry due to the increase in imports, there is a need for State intervention to protect the Brazilian industry in the sector.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, State intervention, Economic law, Development, Textile industry

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento emergiu como preocupação dos Estados no final da década de 1970 e, em seus primórdios, foi definido partindo de critérios exclusivamente econômicos, sendo associado tipicamente à ideia de crescimento econômico.

Não obstante, a escassez de recursos e os empecilhos apresentados pela caracterização estritamente econômica evidenciaram a necessidade de repensar as noções de desenvolvimento, para que se passasse a considerar elementos sociais. Dentro das noções repensadas do desenvolvimento, foram adotados parâmetros distintos para o Direito e para a Economia, mas apesar das noções diferentes, os objetivos convergem.

Isso porque, umas das perspectivas para que se tenha efetivamente o desenvolvimento de um país, é a expansão das liberdades individuais dos cidadãos, sendo estas liberdades encaradas como ampliação do exercício de seus direitos, nos mais variados searas.

Mas, enquanto objetivo macro, o desenvolvimento deve ser atingido a partir de ações micro, voltadas às mais diversas áreas.

Nesse cenário, a relevância da indústria de têxteis e confecções no Brasil justifica sua inclusão como uma das áreas em que devem ser efetuadas ações em prol de um desenvolvimento.

Isso porque, esse segmento atua principalmente em polos regionais altamente povoados e populosos (região de Americana, Vale do Itajaí, Nova Friburgo, Fortaleza e Minas Gerais), sendo estratégicos na geração de empregos. Inclusive, são mais de 1,34 milhões de empregos formais gerados pelo setor, além de 8 milhões de empregos informais. Em realidade, o setor de confecção é o 2º maior empregador dentro das indústrias de transformação brasileiras, perdendo apenas para a indústria de alimentos.

Para além, em última apuração, em 2021, foram produzidas 2,16 milhões de toneladas de têxteis e 8,1 bilhões de peças de confecção, resultando num faturamento de 190 bilhões de reais.

Atualmente, o Brasil é um dos cinco maiores produtores de têxteis e vestuário mundial, além de contar com uma das únicas cadeias de produção completas do Ocidente. Ademais, a indústria têxtil brasileira emprega milhares de pessoas, desde o momento do plantio da matéria-prima, até a distribuição do produto final.

Não obstante, as políticas de fomento às importações fizeram com que houvesse uma inversão no foco da indústria, levando à uma balança comercial extremamente desfavorável e

deficitária. Em outras palavras, a indústria têxtil foi de uma das mais proeminentes do país à ameaçada pelas políticas do país.

É que, apesar de possuir mais de 200 anos de história, a indústria têxtil vem enfrentando, desde 2005, um déficit exponencial em sua balança comercial, em especial por conta da alta de importações resultante da formulação de políticas públicas visando a atração de investidores estrangeiros.

Desde o início das políticas de fomento à consumo de bens internacionais, a produção nacional têxtil, embora ainda represente números aparentemente significantes, em realidade o consumo de bens de produção interna vem perdendo cada vez mais espaço, e as exportações desses produtos não possui significância.

Nota-se, portanto, a relevância de políticas públicas para influenciar o cenário econômico e, conseqüentemente, social, dos envolvidos de uma área da economia.

Por essa razão, o objetivo geral do presente trabalho é compreender como políticas públicas voltadas ao setor têxtil promoveriam desenvolvimento nacional.

Para a execução do objetivo geral, foram tecidos os seguintes objetivos específicos para o trabalho: entender a representação e problemas da indústria têxtil que justificam a intervenção do Estado; analisar os cenários de formulação de políticas públicas; elencar como as formas de atuação estatal promoveriam um desenvolvimento.

Ao final, concluiu-se que, por conta de seu papel em auxiliar o alcance de objetivos constitucionais, políticas públicas voltadas ao setor têxtil cumprem o propósito de auxiliar no desenvolvimento do segmento da indústria em específico, ainda mais quando se considera que o desenvolvimento nacional é um dos objetivos constitucionais.

Por essa razão, deve haver uma conjugação de esforços, de modo que se utilize o Direito, através da formulação de políticas públicas, para viabilizar o papel do Estado na Indústria da Moda, alinhando os interesses dos diversos atores para propiciar desenvolvimento.

2. NOVOS MOLDES DO DESENVOLVIMENTO

O termo “desenvolvimento” enfrenta debates em torno do seu conceito que seja capaz de traduzir apropriadamente sua definição, limites e objetivos. Assim, neste momento o artigo fará uma breve revisão de literatura a respeito do termo desenvolvimento.

Uma das primeiras acepções do termo estava relacionada à dimensão crescimento econômico e social passou a apresentar problemas quando da constatação de que um país não se tornava desenvolvido unicamente por seu acúmulo de capitais(SILVA; NELSO; SILVA,

2018, p. 46). Portanto, inicialmente o termo foi associado ao crescimento que é uma dimensão quantitativa, distante da dimensão qualitativa que atualmente é utilizada para enfrentar o tema do desenvolvimento.

Dessa relação entre os dois conceitos, passou-se a propagar a ideia de que o desenvolvimento, para além do crescimento econômico, deveria compreender a igualdade de condições de vida, com a efetivação dos direitos de um cidadão em âmbitos como o social, cultural e político (CARDIA, 2005, p.2).

Posteriormente, a inserção do direito ao desenvolvimento no rol de Direitos Humanos a ser implementados pelos Estados, através de sua consolidação na Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Desenvolvimento (ONU, 1986), acabou por consolidar aspectos sociais à visão puramente econômica que antes se tinha de desenvolvimento, criando uma nova definição na qual há aproximação integral entre os vieses econômico e social para o desenvolvimento pleno(PERRONE-MOISES, 1998, P. 49).

Esta relação entre os dois conceitos permite que o Estado e a sociedade realizem uma implementação progressiva do desenvolvimento, seguindo diretrizes mínimas delineadas em uma normativa internacional, mas adequando à realidade própria nacional (PERRONE-MOISES, 1999, P. 185-186).

A consolidação do desenvolvimento no escopo legislativo da ONU destacou a interconexão entre desenvolvimento e os demais princípios e propósitos das Nações Unidas e o reforçou que paz e segurança internacional são essenciais para a efetivação do direito ao desenvolvimento(BEDIN, 2003, P. 138-140). A Declaração foi ampla ao formular um conceito para o desenvolvimento, o que, de certa forma, facilita a constante evolução que o termo recebeu ao longo dos anos.

E evolução dos debates acerca do desenvolvimento em cenário internacional contribuíram, principalmente, por interligar as noções de comércio, direitos humanos e desenvolvimento, traçando um paralelo em que a efetivação dos direitos humanos serve como forma de proteção aos ganhos obtidos com o desenvolvimento. Tal proteção ocorreria somente com a existência de instituições e da justiça(CARDIA, 2005, P. 67).

Por essa razão, o Estado Democrático de Direito torna-se pressuposto para que se fale em implementação de instituições para consolidação do desenvolvimento(SALLES, 2013, P. 141-145).

Mas, concomitantemente à evolução do conceito de desenvolvimento, consolida-se a máxima da Análise Econômica do Direito: os recursos são escassos.

Dentro dessa perspectiva, a ideia de desenvolvimento, no todo, ou parcial (seja ele econômico ou social) passa a ser interligada à sustentabilidade, já que diante da escassez de recursos, o desafio passa a ser como realizar o alocamento eficiente de recursos, garantindo que as próximas gerações também possam se valer de tais reservas.

E, na implementação de esforços em prol do desenvolvimento, o direito figura como ferramenta essencial para viabilizar a estruturação de instituições e regras claras para a consolidação de relações dentro dos novos vieses desenvolvimentistas sustentáveis.

Por essa razão é que, buscando aprimorar as definições do que seria o desenvolvimento, surge a ótica da Nove Economia Institucional (NEI).

Se é importante que um Estado com condições plenas de Direito ofereça os direitos básicos inerentes ao ser humano e necessários para um pleno desenvolvimento social, no seara econômico, o desenvolvimento de economias de mercado mais avançadas, nota-se a existência de um sistema de instituições que visam impulsionar o mercado (GICO JUNIOR, 2017, P. 113-114).

Assim, sob a perspectiva econômica, serão as instituições as garantidoras de mercados imparciais, impessoais e funcionais.

Isso porque, enquanto instituições, deve-se entender o sistema comum de regras, normas e organizações internalizadas no regimento interno, com ímpeto de guiar as condutas e padrões de comportamento (GRIEF *apud* GICO JUNIOR, 2017, P. 115). Dentro disso, sob a perspectiva social, a consolidação de instituições figuraria como ponto central para a garantia de direitos fundamentais e a ampliação de liberdades individuais.

Assim, sob a perspectiva econômica do desenvolvimento, far-se-ia imprescindível a existência de instituições que asseverem mercados impessoais, para facilitar as relações comerciais entre as partes. Justamente sobre estas premissas é que está moldado o cenário constitucional brasileiro quando se fala em desenvolvimento.

Mais especificamente, o desenho constitucional brasileiro é estruturado a partir dos objetivos principais da República, constantes do art. 3º, da Constituição Federal, sendo, um deles, o do desenvolvimento nacional. Como bem se sabe, os objetivos dispostos no art. 3º tratam-se de obrigações do Estado a serem cumpridas para que se tenha uma transformação das molduras econômicas e sociais do país (BERCOVICI, 2022, P. 97).

Nesse sentido, o desenvolvimento nacional deve ser encarado com um fim, para o qual devem ser adotados os meios constitucionais e jurídicos disponíveis para alteração da realidade fática atual (BERCOVICI, 2022, P. 98-99). Assim, na busca por satisfazer o macro objetivo de

atingir o desenvolvimento, o país deve adotar uma série de micro objetivos nas mais distintas áreas.

Dessa forma, o desenvolvimento de um país e, especialmente, do Brasil, deve ser entendido como o objetivo maior a ser atingido, mas, para tanto, faz-se necessário que sejam adotadas ações em nível micro, sejam elas voltadas à um grupo populacional específico ou a um segmento da indústria.

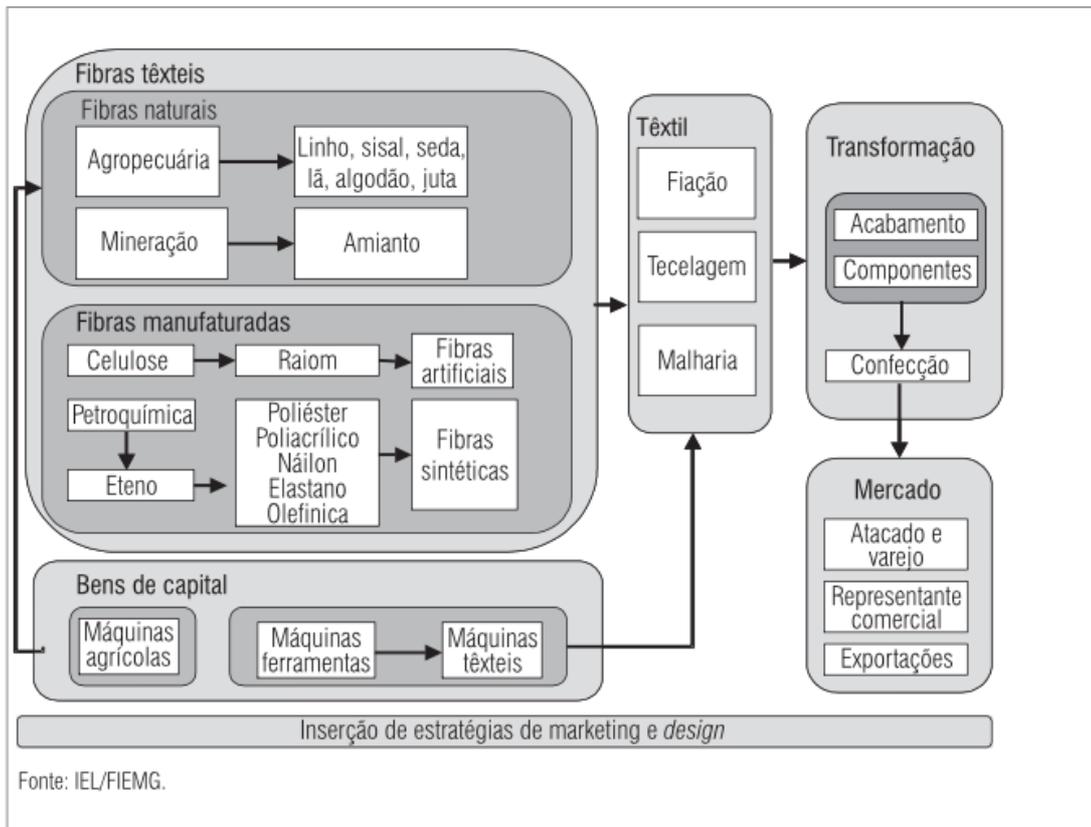
É precisamente este o caso quando se fala na indústria têxtil brasileira, ainda mais quando se consideram seus impactos na estrutura econômica e social do país.

3. DECIFRANDO A INDÚSTRIA TÊXTIL NO BRASIL

Pensar no desenvolvimento através de micro espectros é uma tarefa que exige a análise dos fatores que constituem a fração que se almeja estudar.

Por isso, é preciso que se entenda que a cadeia de produção têxtil tem seu início na manufatura de fibras e filamentos, que serão transformados em fios, passarão por um processo de tecelagem e depois, serão costuradas para que se transformem em itens de vestuário(MENDES JUNIOR, 2017, P. 1-5).

Dentro desse breve resumo de cadeia, inserem-se, ainda, outras atividades transversais realizadas na Indústria têxtil, que incluem desde a representação, até a tecelagem artesanal, como se vê:



Fonte: IEL/FIEMG, 2003

Dado o panorama geral do funcionamento da indústria têxtil, para compreender sua significância enquanto ponto focal para o desenvolvimento, passa-se à análise do setor no Brasil.

A indústria de têxteis e confecção surgiu no país ainda à época do reinado da corte portuguesa, mas, em sua origem embrionária no país, teve de enfrentar um cenário de amplas concessões de benefício comerciais que favoreciam a importação de produtos estrangeiros (FUJITA; JORENTE, 2015, P. 159).

Rapidamente, o favorecimento excessivo de produtos estrangeiros trouxe severos impactos ao mercado nacional, fazendo com que houvesse a necessidade de promover medidas que promovessem o desenvolvimento da indústria nacional, à exemplo da tarifa Alvez Branco, da suspensão de tarifas de importação sobre maquinários de fiação, o aumento na disponibilidade de matéria-prima e mão de obra (GENARO; ALVES, 2021, P. 4).

Foi aí, com a implementação de medidas que privilegiassem a indústria nacional, como forma de compensar os danos anteriores causados pelos estímulos à produtos estrangeiros, que teve início a ascensão fabril brasileira na área.

Desde então, a indústria de vestuário brasileira vem crescendo e se adaptando às necessidades de mercado interno e externo. Durante a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, o Brasil alterou seu foco de produção para produção militar e aumentou em 15 vezes seus volumes de exportação, chegando à posição de segundo maior produtor têxtil mundial(FUJITA; JORENTE, 2015, P. 160-165). Na década de 1970, o país se lançou à manufatura de fibras sintéticas, por conta da popularização do tergal e da lycra(FUJITA; JORENTE, 2015, P. 160-165).

O aumento de investimento e de produção entre a década de 90 e o início dos anos 2000 – principalmente pelo foco no desenvolvimento de têxteis cuja matéria-prima era predominante no país, como o algodão – fez com que a produção têxtil do país passasse, inclusive, a ser dividida em áreas de especialização pelo país (GORINI, 2001, P. 15-25).

Mas a alta integração trazida pela globalização mundial no início do século 21, enquanto responsável por facilitar o acesso a diversos produtos, ensejou, no país, uma crise de exportações de produtos da indústria da moda em decorrência da prevalência de compra de produtos advindos de mercados cujos custos de produção eram mais baratos (ABIT, 2015, P. 18).

Foi também no início dos anos 2000 que as grandes marcas de moda começaram a abrir filiais no Brasil. Neste ensejo, a baixa nas exportações, a alta especialização do Brasil na produção de algodão e a heterogeneidade na cadeia de moda existente no país fizeram com que a produção de moda no país volta-se para o mercado interno, sendo ele responsável por 97,5% do consumo da produção (ABIT, 2022).

A relevância da indústria têxtil se torna ainda maior quando se considera que a produção de têxteis e confecções é realizada principalmente nos polos da região de Americana, em São Paulo, no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, em Fortaleza, no Ceará, no sul de Minas Gerais e na região de Nova Friburgo, no Rio de Janeiro (MUNIZ, 2022, P. 59).

As regiões estratégicas e altamente populosas em que se localizam os polos produtivos do país fazem com que eles representem um foco de geração de empregos e fácil distribuição ao restante do país.

E dentro de um cenário de produção voltado ao consumo interno, o Brasil sagrou-se como a maior cadeia produtiva integrada do Ocidente (ABIT, 2018, P. 14-16)– ou seja, produz desde a matéria prima, até as fibras e, por fim, as confecções – e, em última apuração realizada pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil, era o 4º maior produtor de vestuário do mundo e o 5º maior produtor têxtil global (ABIT, 2018, P. 14-16).

São mais de 1,34 milhões de empregos formais gerados pelo setor, além de 8 milhões de empregos informais. Em realidade, o setor de confecção é o 2º maior empregador dentro das indústrias de transformação brasileiras, perdendo apenas para a indústria de alimentos. Além dos índices expressivos relativos a quantidade de produção, o setor de vestuário brasileiro é também responsável por reunir mais de 22,5 mil unidades produtivas formais em todo país (ABIT, 2022), que, como mencionado previamente, possuem um padrão heterogêneo e compreendem desde confecções de pequeno porte, até grandes varejistas (ABIT, 2022).

Para além, em última apuração, em 2021, foram produzidas 2,16 milhões de toneladas de têxteis e 8,1 bilhões de peças de confecção, resultando num faturamento de 190 bilhões de reais (ABIT, 2022).

3.1.A realidade por trás dos números

Mas apesar de números que, inicialmente, causam impacto e chocam por sua expressividade, nem tudo são tendências na indústria têxtil e de confecções brasileira.

A posição vantajosa do Brasil mascara o fato de que, no último ano, de acordo com dados apurados em janeiro de 2023, pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil, o faturamento da indústria têxtil e de confecção totalizou R\$ 190 bilhões em 2021, e, em 2022, o faturamento de exportações totalizou US\$ 1,14 bilhão, enquanto o total de importações realizadas foi US\$ 5,9 bilhões (ABIT, 2022).

É dizer que, a bem da verdade, a indústria centenária brasileira sofreu déficit em sua balança comercial.

Mas esse déficit não constitui fato isolado do último ano. O problema é que despeito dos resultados, aparentemente, promissores, a perda da competitividade dos produtos brasileiros dentro de um panorama internacional e, principalmente, dentro do panorama nacional, vem causando uma diminuição da arrecadação do setor.

Durante o processo de abertura comercial promovido durante a década de 90, as medidas de apoio e incentivo advindas do governo acabaram por causar mudanças estruturais e processos de reestruturação da indústria nacional, em especial no segmento de tecidos planos, em que muitas produtoras de tecidos de fibra sintética foram à falência por conta da alta de importações vinda da Ásia (KON; COAN, 2017, P. 19-21).

Ainda que houvesse a realocação de mão de obra da indústria para a fabricação de tecidos feitos com algodão, a produção têxtil no Brasil, na década de 1990, teve média de crescimento baixíssima, em comparação com os anos anteriores, e quebrou com o padrão de crescimento secular do setor (KON; COAN, 2017, P. 19-21).

É dizer, então, que o fomento à importação de produtos estrangeiros e a abertura comercial promovida acabaram por gerar impactos nos fabricantes brasileiros de têxteis e confecções.

Em estatísticas mais recentes, a arrecadações de importações, no ano de 2022, foi de 5.940 milhões de dólares, enquanto o de exportações foi de 1.114 milhões de dólares, resulta em um dos maiores dos déficits do setor em 2022, com um saldo de US\$ 4,8 bilhões negativos (ABIT, 2023).

Em 2023, no período de janeiro a junho, foram 503 milhões de dólares movimentados com exportações e 2.974 milhões de dólares movimentados em importações, evidenciando uma provável manutenção do déficit na balança comercial, que até agora, já está negativa, com quase US\$ 2,5 bilhões (ABIT, 2023).

Mas o déficit começa a ser constatado de forma mais drástica a partir de 2006, com déficit inicial de US\$ 31 milhões, exponenciando para um déficit de US\$ 640 milhões em 2007 e US\$ 1,4 bilhões em 2008 (COSTA; ROCHA, 2009, P. 169-171). Com isso, já são praticamente 20 anos de déficit da indústria têxtil nacional.

Outro dos problemas notados diz respeito à inserção do Brasil no mercado internacional. Também durante o período de abertura comercial, o Banco Nacional do Desenvolvimento promoveu um ciclo de investimentos em máquinas têxteis, mas apesar dos impactos iniciais, os investimentos não foram suficientes para promover uma expansão além-fronteiras da indústria, por conta das características peculiares do setor têxtil nacional (KON; COAN, 2017, P. 23-26).

E, a despeito de sua posição entre os maiores produtores de têxteis e vestuário, bem como de ser um dos poucos a possuir uma cadeia de produção completa, o Brasil tem inserção no comércio internacional inexpressiva. Por isso, a reestruturação da produção é também fator imprescindível para que o Brasil aumente sua posição de competitividade, de maneira a contribuir para sua estruturação enquanto exportador (ANTERO, 2006, P. 62).

Além disso, o consumo de têxteis no país é superior ao consumo em países com status de desenvolvido, o que denota a representatividade e importância de produtos têxteis para a população (ANTERO, 2006, P. 50-69) e evidência a necessidade de atenção aos resultados do setor.

O problema é que, por conta da amplitude e do alcance da indústria no Brasil, tais impactos acabam por gerar externalidades negativas à sociedade.

Essas externalidades consistem numa baixa de mão de obra empregada, decorrente da diminuição da produção, na baixa de produção de insumos e na diminuição de tecnologias empregadas no setor.

Isso posto, é essencial que, no intuito de reavivar a economia têxtil nacional, intervenção do Estado, notadamente, através da formulação de políticas públicas.

4. INTERVENÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já se expôs, o cenário atual da indústria têxtil nacional evidencia uma deterioração de níveis de produção do setor, além de um saldo negativo cada vez maior no déficit da balança comercial, em especial no período de 2005 a 2022 e, mais que isso, demonstram um efetivo declínio de uma cadeia de produção que é histórica, econômica e socialmente relevante ao país.

As quedas nos níveis de arrecadação e do potencial produtivo do setor têxtil, em especial por conta da alta excessiva de importações, que já causaram um desfavorecimento da balança comercial, traz luz à uma falha na capacidade de autorregulação do mercado.

Como já se expôs, muito embora a produção têxtil mantenha certos níveis parcialmente estáveis, seu crescimento e expansão são obstados pelo contingente de produtos importados, que acabam diminuindo o consumo de produto interno no país.

Essa inversão no consumo fez com que a aquisição de produtos nacionais no mercado interno diminuísse, enquanto o de produtos advindos do mercado externo aumentasse, evidenciando

Isso porque, partindo da premissa de que o mercado dota de capacidade de autorregulação, a queda ininterrupta de representatividade de arrecadação e crescimento do setor têxtil interno, consubstanciado na queda de consumo de produtos internos e aumento de produtos exportados, traz impactos ao mercado de trabalho, ao mercado de insumos básicos, de plantio de manufaturas e de trabalhos artesanais.

Diante dessa problemática, emerge a necessidade de regulação por parte do Governo, já que as consequências potenciais da falta de regulação, nesse caso, têm podem causar danos que ultrapassam as partes inicialmente envolvidas (STIGLITZ, 2010, P. 15).

Um bom sistema, com regulação adequada, outorga menores custos à sociedade e não gasta tantos recursos desnecessariamente (STIGLITZ, 2010, P. 15-25). Por isso, com base nas diversas falhas de mercado que vêm surgindo no setor têxtil e de confecções, há necessidade de regulamentação do mercado. Por outro lado, há que se considerar que eventual regulação pode, eventualmente, causar o efeito inverso, fazendo com que as restrições no setor afugentem investidores no país e trocas comerciais.

Mas, no caso da indústria de têxteis e confecções, a regulação pelo Estado já se provou eficaz para o fim que se propôs. É que a alta de consumo nos produtos internacionais decorreu de políticas públicas iniciadas em meados da década de 90 que visaram promover a expansão do mercado internacional no país.

Nesse sentido, a já mencionada consolidação do desenvolvimento como objetivo Constitucional exercerá função de estabelecer os limites dentre os quais deverá ocorrer a atuação interventiva do Estado (FREITAS, 2013, P. 183), independentemente da forma em que irá ocorrer.

Como já se expôs, a busca por desenvolvimento faz emergir a imprescindibilidade do surgimento de instituições, que podem tomar diferentes formas, que corroborem com este objetivo maior de alcançar o desenvolvimento no sentido amplo.

Dentro dessa perspectiva, a política pública será um mecanismo de expressão jurídico-institucional, cujo intuito é implementar uma agenda específica de pesquisa e ação, estando no centro, a meta de formação de direito, num ambiente democrático (BUCCI, 2021, P. 21).

Além de constituir uma instituição, pode-se definir políticas públicas como: os programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, P. 135-140).

Trata-se, portanto, de um conjunto coordenado de ações governamentais cujos objetivos tenham relevância, de modo que serão instrumento para implementação de direitos fundamentais (CAVALCANTE FILHO, 2017, P. 38), dentro de um período determinado.

Existem, ainda, diferentes tipos de políticas públicas que devem ser consideradas pelo Estado no momento de formulação de suas formas de intervenção.

Nesse ensejo, políticas distributivas serão aquelas que não consideram a limitação dos recursos e causam impactos em âmbito individual, enquanto as políticas regulatórias são aquelas visíveis ao público e que impõem burocracia aos cidadãos (SOUZA, 2006, P. 34-42).

Políticas redistributivas são aquelas que avaliam perdas concretas de um grupo social em um curto prazo, enquanto ao mesmo tempo, impõem ganhos a outros, como por exemplos, políticas de caráter tributário (SOUZA, 2006, P. 34-42). E, por fim, as políticas constitutivas considerarão os procedimentos empregados pelo Estado (SOUZA, 2006, P. 34-42).

A implementação de políticas públicas dos mais variados tipos no âmbito de mercados econômicos é, inclusive, consolidada no art. 174 da Constituição Federal, que estabelece: *Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as*

funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

Ademais, para além de suas diferentes formas, o processo de formulação de políticas públicas envolverá, também, a implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, P. 34-42) e, para que se avalie uma política pública, deve ser levado em consideração a identificação e definição do problema, como contorná-lo e qual o remédio disponível para tanto.

Dessa forma, quando da elaboração de uma política pública, deve ser analisado se as razões que a justificam são suficientemente embasadas, garantindo a qualidade de discussões, para que se promova de forma eficaz e eficiente o aumento do bem-estar social da sociedade (TABAK, 2015, P. 336).

Dos estudos realizados, considerando os altos níveis de produtos importados vindos especificamente da China, algumas das políticas possíveis seriam, a princípio, um aumento na tributação de produtos importados, aplicação de medidas antidumping para produtos vindos especificamente da China e políticas de redução de impostos para produtores brasileiros.

O foco principal de uma política pública é, portanto, o aumento do bem-estar social, devendo atingir índices de eficiência. Para determinar os índices de eficiência, passa-se por diferentes critérios.

A partir da teoria de Pareto, será considerado como ótimo, ou seja, eficiente, um estado social em que não é possível melhorar a condição de alguém sem que outrem seja prejudicado (GICO JUNIOR, 2020, P. 18). Dentro do cenário das políticas públicas, será considerado como Pareto eficiente uma política que coloque todos os seus agentes em condições iguais entre eles ou melhores que as anteriores.

Dentro da análise de eficiência de Kaldor-Hicks, haverá uma ponderação entre benefícios e custos sociais de uma norma (TABAK, 2015, P. 324-335), de modo que para que uma medida pudesse ser considerada eficiente, os beneficiados deveriam compensar os prejudicados e, ainda assim, auferir lucros.

Assim, na elaboração de uma política pública, deve ser realizada uma ponderação de eficiência, que objetive maximizar a aplicação dos recursos disponíveis, atingindo o maior número possíveis de beneficiados.

Por isso, uma política pública voltada ao setor de produção de têxteis e confecções nacional será considerada eficiente quando igualar as condições de competitividade dos produtores nacionais. Os beneficiados, nesse caso, seriam todos aqueles envolvidos na cadeia de produção dos produtos dessa indústria, a economia nacional e os produtores internos.

Ademais, impende destacar que, não só a formulação da política pública é fator importante, como também o monitoramento das formas de atingimento do objetivo e de suas justificativas, o que torna necessário uma avaliação periódica e regular da política pública (GONÇALVES; BAZZANEZE, 2021, P. 1477). Em outras palavras, deve uma política ser, ao longo de seu período de vigência, ser submetida à realização de uma avaliação dos pontos de falha ou não de seus objetivos.

Para tanto, podem ser realizadas pesquisas com os afetados pelos pontos de falha da política, de modo a aproximar o cidadão de tais circunstâncias e entender as razões pelas quais houve a falha da política, analisando as experiências prévias para a propositura de outros contornos.

Para tanto, poder-se-ia utilizar os experimentos randomizados e controlados (ERC) a fim de promover uma pequena intervenção num grupo controlado, cujo objetivo seja testar, de antemão, a possibilidade de sucesso da reformulação pensada (TABAK, 2015, P. 335).

Isso posto, ao pensar nas possibilidades de quais medidas apresentar para que os pontos afetados sejam consertados, deve-se ter em conta a ponderação entre a equidade e a eficiência, de modo que deverão ser adotadas medidas que forneçam um novo estado de equilíbrio, sem que seja desconsiderada a equidade.

Sob esta égide, a necessidade das políticas públicas na promoção do desenvolvimento se dá, justamente, pelo papel de ação direcionada que tais políticas possuem.

Dentro do panorama da indústria têxtil, a formulação de políticas públicas já se provou, anteriormente, capaz de prestar a finalidade a que se destinam. A formulação inicial de políticas públicas visando a abertura de mercado e o aumento de consumo de bens importados, efetivamente, cumpriu esse propósito. O problema é que a falta de revisão dessa política ao longo dos anos fez com que o mercado nacional perdesse posição e tivesse seu crescimento obstado.

Por essa razão, há necessidade, agora, de alterar a visão das políticas públicas formuladas, garantindo que o mercado e produção interna possam receber condições para competir em melhores posições com os produtos importados, alavancando seu crescimento.

E, por envolverem ações articuladas pelo Governo, a implementação de políticas públicas no intuito de modificar estruturas desiguais, como as experienciadas atualmente pelo setor têxtil, ficam sujeitas às disciplinas da Administração Pública (BUCCI, 2002, P. 20), em especial quando se fala no alocamento de recursos necessário para dar cumprimento aos objetivos de tal política.

Como ato direto da Administração Pública, sobre as políticas públicas incidirão as premissas do Direito Administrativo. O Direito Administrativo é guiado pelo Direito Constitucional, dentro de um cenário de Estado Democrático de Direito (BERCOVICI, 2022, P. 118-119), de modo que as políticas públicas, enquanto mecanismos de implementação do Direito Administrativo, deverão ser guiadas pelos objetivos e princípios constitucionais.

Dentre tais objetivos, insere-se a busca pelo desenvolvimento, pautada em pilares sociais e econômicos.

Assim, enquanto o desenvolvimento pressupõe uma visão global, que foca na consecução de um planejamento abrangente, as políticas públicas possuem escopo mais setorial e fragmentado, sendo dirigidas a uma área específica (BERCOVICI, 2022, P. 121-123).

O direcionamento de políticas públicas a um segmento específico viabiliza uma análise pormenorizada dos impactos do setor no desenvolvimento do país, de modo a consolidar uma justificação de motivos pertinente e escolha pelo tipo de política aplicável.

Nesse cenário, a importância e o status atual de falha de mercado da indústria têxtil, justificam a formulação de políticas públicas pelo Estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pelo desenvolvimento de um país deve passar pela promoção de medidas que visem garantir a consolidações de instituições – que podem ser, inclusive, um sistema de normas – que assegurem as condições de mercado e o desenvolvimento.

Dessa forma, devem ser analisadas as normas que balizam a atuação dos agentes econômicos para determinar e auxiliar a promover o desenvolvimento de um setor. No cenário da indústria têxtil, a falta de atuação de instituições e a consolidação de benefícios desproporcionais a agentes estrangeiros faz com que emergja a necessidade de atuação por parte do Estado.

O déficit atual da indústria têxtil, para além de negativar a balança comercial de uma indústria centenária e de tradição no país, afeta o mercado de trabalho e a produção de insumos nacionais.

Nesse sentido, há que se ponderar que os objetivos da indústria têxtil foram construídos de forma integrada e envolvem diversos atores da sociedade, de modo que a cadeia de produção têxtil contempla os mais diversos setores.

Por isso, a formulação de políticas públicas voltadas à indústria têxtil, especificamente voltadas a promover a retomada da indústria nacional tanto no mercado interno, como no externo, tem o condão de fomentar o desenvolvimento nas mais diversas áreas.

Efetivamente, a intervenção do Estado é central, nesse caso, para garantir a proteção à produção nacional, ao plantio de matérias-primas, à manutenção de mão de obra do setor (em todos os diversos estágios da cadeia produtiva) e ao estímulo de novas tecnologias.

Por essa razão, deve haver uma conjugação de esforços, de modo que se utilize o direito, através da formulação de políticas públicas, para viabilizar o papel do Estado na indústria têxtil, alinhando os interesses dos diversos atores para propiciar desenvolvimento.

6. REFERÊNCIAS

ANTERO, Samuel. **Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais**: a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções. RAP, ano 40, 2006, pp.57-80.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIAS TEXTEIS. **Cartilha poder da moda**. 2018. P. 15

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIAS TEXTEIS. Perfil do Setor. 2022. Disponível em: < <https://www.abit.org.br/cont/perfil-do-setor>>

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIAS TEXTEIS. Síntese do Comércio Exterior Brasileiro no Setor Têxtil e de Confecção. 2022. Disponível em: < https://www.abit.org.br/uploads/arquivos/N0_%20S%C3%ADntese%20COMEX%20BR%20202212.pdf>

BEDIN, Gilmar A. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**: algumas reflexes sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí: Ijuí, ano 1, n.1, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2 ed. São Paulo: Almedina. 2022

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BUCCI, MARIA PAULA D. **FUNDAMENTOS PARA UMA TEORIA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva. 2002.

CARDIA, Fernando. **Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema internacional**. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Direito Internacional e Desenvolvimento. Barueri: Manole, 2005.p. 62

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **A Constituição de 1988 como matriz de políticas públicas**: direitos, deveres e objetivos. In: MENDES, Gilmar. Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva. 2017

COSTA, Ana Cristina; ROCHA, Érico Rial. **Panorama de cadeia produtiva têxtil e de confecções e a questão da inovação**. BNDES. 2009.

COBRA, Marcos. **Marketing e moda**. São Paulo: Senac São Paulo, 2007

FERNANDES, Ligia Durrer. Fashion Law: a proteção jurídica da moda. *Revista de Direito Empresarial*, v. 7, 2015. Pp389-405.

FREITAS, Juliana Rodrigues. **Direito ao desenvolvimento à luz do sistema jurídico brasileiro**. In: DIAS, Jean Carlos. SIMÕES, Sandro Alex. *Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método. 2013.

FUJITA, Renata M; JORENTE, Maria José. **A Indústria Têxtil no Brasil: uma perspectiva história e cultural**. *Revista ModaPalavra e-Periódico* vol. 8, n.15, p. 153- 174. 2015

GENARO, Beatriz Fernandes; ALVES, Dayane Nayara. **Alinhavando Moda e Direito: Estudos sobre as Indústrias Têxteis e de Moda**. 7o Congresso de Iniciação Científica em Design e Moda. 2021

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Bem-estar social e o conceito de eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

GONCALVES, Oksandro, BAZZANEZE, Thaís. **A tributação do pecado: a proposta de criação da Soda Tax brasileira**. *RJLB*, ano 7, n. 3, 2021. Pp. 1467-153.

GORINI, Ana Paula F. **Panorama do Setor Têxtil no Brasil e no Mundo: Reestruturação e Perspectivas**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 12, p.12-50, 2000.

GRIEF, A. apud. GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Direito e Desenvolvimento: o papel do direito no desenvolvimento econômico**. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 110-127, 2017.

IEL (Instituto Euvaldo Lodi) **Diagnóstico da indústria do vestuário de São João Nepomuceno**. Belo Horizonte: IEL, 2003.

KON, Anita; COAN, Durval Calegari. **Transformações da indústria têxtil brasileira**. *Revista de Economia da Mackenzie*, ano 3, n. 3, pp.11-34. 2017.

LOBO, Renato N.; LIMEIRA, Erika Thalita Navas P.; MARQUES, Rosiane do N. **História e Sociologia da Moda - Evolução e Fenômenos Culturais**. Editora Saraiva, 2014.

MENDES JUNIOR, Biagio. **Setor Têxtil**. Caderno Setorial ETENE, ano 2, n. 16, 2017

MUNIZ, Alexsandra Maria Vieira. **Geografia da Indústria Têxtil e de Confecção**. Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento**. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

PERRONE-MOISES, Claudia. **Direitos humanos e desenvolvimento**: a contribuição das Nações Unidas. In; AMARAL Jr., A. do. & MOISÉS, C.P. O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo: Edusp, 1999.

RECH, Sandra Regina. **Estrutura da Cadeira Produtiva da Moda**. Modapalavra e- periódico, ano 1, n. 1, p.7-20. 2008

SALLES, Marcus Maurer de. **O "novo" Direito Internacional do Desenvolvimento**: Conceitos e Fundamentos Contemporâneos. Cadernos Prolam- Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 131-146, 2013.

SANTOS, Palloma Rodrigues; QUEIROZ, Shirley. **Indústria da moda e suas relações com a sociedade de risco**. 7º Simpósio Design Sustentável, 2019

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. P. 43-53

SILVA, Dalvanir Avelino; NELSO, Aline V.M; SILVA, Maria Aparecida R. **Do desenvolvimento como crescimento econômico ao Desenvolvimento como liberdade- a evolução de um conceito**. Desenvolvimento em questão, ano 16, n. 42, p.42-71. Editora Unijuí: Ijuí, 2018. P.46.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: umas revisão de literatura. Revista Sociologias, ano 8, n. 16, 2006, pp.20-45.

TABAK, Benjamin Miranda. **A Análise Econômica do Direito**: Proposições legislativas e políticas públicas. Revista de Informação Legislativa, ano 52, número 205, 2015P. 336