

KUPFER, D. Um Ano de Política Industrial. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 09/03/2005.

Um Ano de Política Industrial

09/03/2005

Em mais alguns dias, a nova política industrial brasileira irá comemorar seu primeiro aniversário. Divulgada em 31 de março passado, certamente é muito cedo para qualquer avaliação substantiva de seus resultados. Isso porque, diferentemente das políticas econômicas de curto prazo, como a monetária, a cambial ou a fiscal, a política industrial é imaterial em suas metas, difusa em seus instrumentos e intangível em seus efeitos. Também é da natureza da política industrial dispersar-se não somente em uma grande variedade de ações, mas também em uma miríade de instituições. Acima de tudo, a política industrial é de longo prazo de maturação porque exige uma engenharia institucional cuja construção é complexa e gradual. Mas é justamente nesse plano que faltam, ou estão menos visíveis, progressos nesse primeiro ano de implantação da nova política.

A atual Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do governo federal (PITCE) contempla onze linhas de ação, desdobradas em cerca de 50 programas. Em consonância com as melhores práticas internacionais, o governo optou por uma concepção de política industrial híbrida, pragmática, abarcando ações horizontais e verticais, isto é, medidas concebidas para o conjunto da atividade produtiva e programas específicos para setores industriais selecionados, igualmente específicos.

Porém, o desenho da PITCE apresenta uma nítida assimetria. Na dimensão vertical, a política apóia-se em um projeto claro, voltado para um elenco de setores escolhidos como estratégicos, objetivamente enunciados: bens de capital, semicondutores, software e farmacêutica, além da referência a tecnologias ditas portadoras de futuro – biotecnologia, nanotecnologia e biomassa. Embora haja uma certa diversidade de justificativas – e também de críticas – às escolhas feitas, é inegável o caráter estratégico desse conjunto de setores. Bens de capital, semicondutores e software partilham a característica de formarem a base tecnológica da indústria contemporânea enquanto as tecnologias privilegiadas correspondem a reais janelas de oportunidade para o desenvolvimento tecnológico brasileiro. Adicionalmente, esses setores encadeiam tecnologia e inovação pelo restante da atividade produtiva, ou seja, os ganhos a serem alcançados irão se refletir em aumento da eficiência de todos os demais ramos da atividade produtiva.

Lamentavelmente, não se pode dizer o mesmo da dimensão horizontal, ou sistêmica, da PITCE. Nesse plano, a política mostra pequeno alcance e quase nenhuma densidade, pois carece de uma visão estratégica sobre o desenvolvimento de longo prazo das forças produtivas

do país. Medidas de redução tributária, financiamento pontual ao investimento ou simplificação burocrática são sempre bem-vindas, mas não passam de paliativos quando contrastadas com o muito que há por fazer no terreno do fomento industrial.

Falta à PITCE a percepção de que o enfrentamento da heterogeneidade crescente da matriz produtiva brasileira – que inclui a informalidade como uma de suas principais dimensões – deve ser a linha mestra de uma política industrial que se pretenda ajustada à realidade brasileira. Isso significa a necessidade de definir um duplo alvo móvel para a PITCE: uma política de inovação que favoreça a redução do hiato tecnológico entre as empresas líderes nacionais e internacionais e uma política de modernização para as demais empresas, que reduza as disparidades nas capacitações produtiva e tecnológica entre essas e as líderes nacionais.

Para lidar com esse desafio, a PITCE não pode limitar-se a atacar o problema pelo lado da oferta, ou seja, estimulando a produção. É necessário garantir mercado para estes produtos, pois, do contrário, haverá o risco de desinteresse dos investidores por novos empreendimentos, caso em que a política, então, tenderá a não sair do papel.

Como sugere o Prof. Rodrik¹, da Universidade de Harvard, a evidência histórica internacional mostra que a virada para o desenvolvimento econômico depende de um elenco de mudanças políticas relativamente estreito mas que sempre incluem inovações institucionais que, por seu turno, não são transplantáveis de outros países. No caso brasileiro, é necessário encontrar um modelo próprio que reorganize e articule as chamadas instituições intermediárias - o grande número de atores públicos, semi-públicos ou privados que integram os diversos sistemas como o financeiro, educacional, infra-estrutura, ciência e tecnologia e qualidade industrial - que, na prática, instrumentalizam a política industrial.

Há na história recente da política industrial brasileira uma experiência de construção institucional que parece interessante resgatar: os Núcleos de Articulação Industrial (NAIs). Criados nas empresas estatais em 1975, como parte do esforço de produção local de bens de capital, os NAIs eram instâncias de geração e circulação de informações sobre demanda, oferta, especificações técnicas e outros dados relevantes para a coordenação das decisões de produção e investimento. Embora tenham sido criados tardiamente, já às portas da crise econômica do final dos anos 1970, os NAIs constituíram um instrumento engenhoso que, nas avaliações disponíveis, mostrou-se eficaz no cumprimento de seus objetivos.

Obviamente, em um formato contemporâneo, os NAIs não deveriam ficar restritos às empresa estatais, ao setor de bens de capital e nem muito menos buscarem objetivos de substituição de importações. Ao contrário, deveria ser estimulada a sua criação nas empresas, sejam elas privadas nacionais, multinacionais ou estatais, e em todos os ramos de atividade. Os NAIs poderiam ser integrados em redes nacionais, locais ou setoriais, propiciando uma instância de mobilização do poder de compra dessas empresas e de interlocução com os tomadores de decisão que poderia contribuir decisivamente para a operacionalização da política.

Não é exagero afirmar que mais difícil que conceber uma política industrial é colocá-la em prática. A julgar pelo seu primeiro ano de existência, percebe-se, na atual política

¹ Rodrik, D. (2002). Depois do neo-liberalismo, o quê? BNDES. Desenvolvimento em Debate. Ed. Mauad. RJ.

industrial, uma grande atenção para as ações e imposições públicas e uma menor ênfase na questão institucional. Essa característica do que se chama “política de comando e controle”, sugere que a PITCE vem sendo implantada como um projeto de governo. Nessa fase inicial é relativamente fácil avançar, pois a política de terra arrasada levada a cabo durante quase quinze anos deixou amplos espaços para a política industrial preencher. Para ir mais longe, porém, é necessário transformar a PITCE em um projeto de sociedade.

David Kupfer é professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC-IE/UFRJ – www.ie.ufrj.br/gic - gic@ie.ufrj.br)