

KUPFER, D. Dois Anos de Política Industrial. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 05/04/2006.

---

## **Dois Anos de Política Industrial**

05/04/2006

No momento em que a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) brasileira completa dois anos, parece oportuno estabelecer algumas reflexões sobre a sua ainda breve existência. É bom que se diga que essas reflexões não são motivadas pelos poucos resultados concretos que a PITCE obteve no período. Esse é um fato plenamente aceitável haja vista o longo prazo de maturação que a caracteriza. São as grandes dificuldades encontradas nessa sua fase inicial de implementação que sugerem a existência de questões de fundo que precisam ser repensadas.

Evidentemente que sem qualquer demérito para com o esforço realizado pela ABDI e diversas outras instâncias de governo envolvidas com a PITCE, a consulta ao documento “Balanço PITCE 2005”, disponível em [www.abdi.com.br](http://www.abdi.com.br), mostra um conjunto de resultados pouco alentadores: a regulamentação da Lei de Inovação que, a bem da verdade, ainda não pegou; a aprovação da Lei do Bem, um pacote de incentivos fiscais à moda antiga; um par de programas mobilizadores voltados para o aumento da capacidade inovadora e o fortalecimento da base industrial; a própria consolidação da Agência e do Conselho de Desenvolvimento Industrial, e outras iniciativas de menor peso específico.

A PITCE, não custa lembrar, foi elaborada ao longo do ano de 2003 e lançada em 31 de março de 2004, apoiada em três linhas mestras de ação: as ações horizontais visando “Inovação e Desenvolvimento Tecnológico”; “Inserção Externa”; “Modernização Industrial”; e “Ambiente Institucional”; as opções estratégicas, que contemplam os setores “Semicondutores”; “Software”; “Bens de Capital”; e “Fármacos e Medicamentos” e, ainda, as ações relacionadas às “Atividades Portadoras de Futuro (Biotecnologia, Nanotecnologia e Biomassa /Energias Renováveis).

A *rationale* da PITCE, que pode ser sintetizada na idéia de aumentar o conteúdo tecnológico da produção nacional e lançá-la de forma ativa nos mercados internacionais, foi construída em um quadro macroeconômico marcado por forte restrição externa, traduzido na grande vulnerabilidade do balanço de pagamentos e no elevado risco-país. O problema é que desde o lançamento da PITCE a economia brasileira entrou em uma trajetória, de certo modo inesperada, na qual o cenário externo não só tornou-se benevolente como vem produzindo um excesso de dólares preocupante, na medida em que provoca uma exagerada apreciação do real. Com isso, em adição ao problema congênito do insuficiente aparato institucional mobilizado para a sua condução, a PITCE passou a se ressentir da enorme tensão entre política macroeconômica e desenvolvimento industrial.

De fato, para muitos estudiosos da indústria, a valorização cambial dos últimos meses estaria provocando um mal conhecido como doença holandesa cuja principal manifestação é a desindustrialização da economia. Embora pareça simples em sua essência, diagnósticos e prognósticos da doença holandesa são bastante controversos nos meios acadêmicos. Para alguns, a doença holandesa ocorre quando há um ciclo de alta de preços no mercado internacional de um único produto dominante na pauta de exportações, como, de fato, aconteceu na Holanda após a descoberta dos campos de gás natural em meados da década de 1970. Para outros, é necessário que esse produto experimente um *boom* de quantidades ou seja importante na estrutura de

formação dos custos de produção do país, como é típico dos derivados de petróleo do caso holandês.

A rigor, o caso brasileiro não se encaixa em nenhuma dessas situações já que ainda temos uma pauta exportadora diversificada; as commodities já eram representativas na nossa matriz industrial; e nenhuma delas é formadora de custos. Porém, subsistem evidências de perda de competitividade internacional da fração não-commodities da indústria brasileira e de mudança de preços relativos entre esses e os bens não comercializáveis a favor desses últimos, provocando um aumento dos custos internos de produção. Com isso, tem lugar um problema estrutural ligado às fontes de eficiência e competitividade da produção, além da taxa de câmbio, levando a um resultado final estagnacionista.

Quando se permite que ciclos altistas de preços de commodities gerem valorização cambial duradoura, surgem duas fontes de preocupações. A primeira delas, mais afeita às nações mais atrasadas, é um problema de natureza intertemporal. Quando da posterior reversão da alta de preços, a economia estará manietada e sem capacidade de manter dinamismo. Essa nada mais é do que a tese pioneira de Celso Furtado sobre a origem do subdesenvolvimento em economias monoprodutoras-primária-exportadoras, como a economia cafeeira brasileira do passado ou a economia mineral boliviana de hoje. A segunda fonte de preocupação, mais afeita a economias industrializadas, é de natureza intersetorial. É possível que uma sobrevalorização temporária da moeda leve a perdas permanentes de competitividade em determinados ramos de atividade. Basta para isso que nessas atividades existam economias dinâmicas (de aprendizado) fortes o suficiente para impedir que as empresas que abandonaram a produção devido ao câmbio valorizado consigam voltar a produzir quando, posteriormente, o câmbio retornar ao seu valor histórico, em função do hiato de produtividade surgido nesse interregno.

Em um ambiente tão hostil à produção local, como é possível incentivar setores encadeadores de tecnologia como os eleitos pela PITCE, ainda mais quando se sabe que são indústrias nascentes, ricas em economias de aprendizado? Como viabilizar os necessários projetos de fábricas mundiais sediadas no Brasil, se existirão outros locais mais eficientes para receber esses investimentos? Como assegurar capacidade de competir com importações para os projetos voltados para o mercado interno? Esse são problemas que a PITCE têm que enfrentar e que, talvez, não estivessem suficientemente claros quando da sua elaboração.

Esgrimir dados para demonstrar se já ocorreu ou não no Brasil um processo de desindustrialização é prematuro e deve ser, em parte, debitado às escaramuças típicas dos anos eleitorais. Mas o debate é extremamente relevante se colocada em termos prospectivos: estamos em uma trajetória que implicará desindustrialização no futuro? e, se verdadeiro, como será possível evitá-la? O certo é que não existe política industrial emergencial. É exatamente nessas situações que a política industrial precisa se antecipar e viabilizar as transformações necessárias para contornar as armadilhas trazidas pela macroeconomia.

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](http://www.ie.ufrj.br/gic) - [gic@ie.ufrj.br](mailto:gic@ie.ufrj.br))