

KUPFER, D. Um passo adiante. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 28/05/2008.

---

## **Um passo adiante**

28/05/2008

No último dia 12, o governo federal lançou uma nova política industrial, agora denominada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Como é usual, o exame de propostas de política requer considerar duas dimensões distintas: a sua concepção, que pertence ao mundo abstrato dos conceitos, objetivos e estratégias; e a sua implementação, que está circunscrita à realidade dos instrumentos, iniciativas e atores encarregados da sua colocação em prática. Naves fora aqueles que não leram e mesmo assim não deixaram de opinar favorável ou contrariamente à proposta, a PDP não é exceção, de sorte que não é possível analisá-la sem percorrer, mesmo que rapidamente, essas duas dimensões.

Em termos da concepção, a PDP é bastante ousada pois almeja atacar simultaneamente três eixos de promoção e sustentação do desenvolvimento econômico, obviamente interconectados, mas nem por isso de entrosamento trivial. Um primeiro eixo é dado pelo fomento ao investimento, essencialmente uma ação sobre a oferta. Inclui-se aí a meta de expandir o investimento fixo dos atuais 17,6% do PIB para 21% do PIB em 2010, o que significa uma taxa de crescimento médio anual de 11,3%. Um segundo eixo é dado pela dinamização do mercado, englobando ações mais focadas na demanda. É nesse contexto, mais amplo do que simplesmente o da geração de saldos comerciais, que devem ser encaixadas as metas de ampliação da participação do Brasil na corrente de comércio mundial dos atuais 1,18% para 1,25%, e de aumento em 10% do número de pequenas e médias empresas exportadoras. Um terceiro eixo é dado pela tecnologia, que se relaciona tanto à oferta quanto à demanda e, por isso mesmo, é a chave para o sucesso da PDP. A meta de expansão do gasto em P&D das empresas de 0,5% para 0,65% do PIB de hoje até 2010 é evidência sugestiva da ênfase conferida ao esforço de inovação na nova política.

Para fazer girar simultaneamente os seus três eixos centrais, a PDP propõe uma estratégia abrangente e multifacetada, apoiada em três programas de ação distintos. Estão aí incluídas políticas horizontais para lidar com as externalidades que possam beneficiar o conjunto do tecido produtivo e programas especiais voltados para temas como a questão regional (intra-nacional e internacional), as pequenas e médias empresas, as exportações, etc. Cabe destacar, porém, o terceiro grupo de iniciativas, denominadas políticas estruturantes, criadas com base em cinco diferentes objetivos - liderança mundial; conquista de mercados externos; focalização em áreas estratégicas, geralmente associadas à alta tecnologia; diferenciação de produtos em nichos de mercado; e ampliação do acesso da população brasileira a bens e serviços de consumo - cada qual definido em função de uma visão global da dinâmica industrial brasileira, das diferentes oportunidades e ameaças enfrentadas pelos diferentes setores da indústria e da capacidade de resposta das

empresas. É essa formulação estratégica, e a pertinência do diagnóstico subjacente ao seu desenho, o principal ponto positivo da PDP.

Já no plano da implementação, se a nova política acerta ao recusar a falsa dicotomia entre políticas horizontais e verticais, optando por um elenco híbrido de instrumentos, não se consegue perceber as mesmas qualidades em matéria de ousadia e abrangência que marcam a sua concepção. Primeiro, em relação aos instrumentos, a PDP maneja basicamente incentivos fiscais, geralmente na forma de desonerações; e financeiros, geralmente na forma de linhas de crédito do BNDES e, em menor escala, em outros mecanismos de redução dos custos efetivos do acesso ao capital produtivo ou para a inovação. Instrumentos de caráter regulatório são timidamente citados, embora sabidamente tenham um relevante papel a cumprir na consecução dos objetivos da política. De modo similar, os serviços de suporte empresarial, como certificação e metrologia, promoção comercial, propriedade intelectual, capacitação de recursos humanos, capacitação empresarial são listados, mas não devidamente conectados às ações regulatórias correspondentes. Menciona-se o uso do poder de compra do Estado focado nas entidades da administração direta ou de empresas estatais, embora mecanismos de indução do poder de compra de grandes empresas privadas possam e devam também ser considerados como meio de alargar o manancial de oportunidades de produção e inovação ao alcance dos fornecedores especializados já em operação ou dispostos a operar no país.

Finalmente, quanto a sua institucionalidade, a PDP, embora tenha dedicado maior atenção ao tema do que as suas antecessoras, ainda não consegue desenhar um modelo que possibilite superar os problemas de gestão e coordenação intra-setor público, e entre esse e o setor privado, que certamente marcarão a sua trajetória. Diga-se em contraponto que esse modelo é uma construção social que leva tempo e depende muito mais da capacidade política de mobilização da sociedade em torno dos programas e ações propostos do que dos documentos ou projetos oficiais. Por exemplo, o modelo institucional de operação da política industrial para o sistema produtivo da saúde, que agora começa a ganhar contornos mais nítidos, é uma etapa de uma história iniciada há mais de 20 anos, e que ainda está longe de chegar ao seu desfecho.

O sucesso de uma política industrial depende da pertinência da sua estratégia, que lhe dá o seu substrato; da convergência com a política macroeconômica, que lhe dá os seus sinais vitais; e da organicidade do modelo institucional, que lhe dá a sua capacidade de aperfeiçoamento e adaptação diante das diversas situações econômicas que vão surgindo. A PITCE, editada em 2004, já havia demarcado a superação do debate sobre a existência e a necessidade da política industrial, que deu a tônica da (não) política industrial dos anos 1990. A PDP certamente significa mais um passo adiante em vista do avanço que representa em relação ao primeiro quesito, mas ainda restam os dois outros a serem alcançados. É extemporâneo, portanto, olhar a PDP pelas mesmas lentes já envelhecidas das questões de uma década atrás, sendo mais útil voltar o debate para uma nova fase em que o tema central seja o desenho efetivo da política em termos de seus objetivos e estratégias, instrumentos e instituições.