

## **Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira.**

Jackson De Toni<sup>1</sup>

### **Resumo**

O Governo Federal brasileiro lançou as Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior em 2003. A política industrial em um contexto de forte restrição fiscal, internacionalização econômica e privatização dos instrumentos de atuação direta do Estado nacional no aparelho produtivo exigiu elaborada e inédita engenharia institucional. A criação de uma agência específica foi aprovada pelo Congresso Nacional no final de 2004, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Com natureza jurídica híbrida e funções coordenadoras centrais a solução inova com as experiências anteriores de Política Industrial. Este artigo analisa este processo a luz da trajetória das questões teóricas que envolvem a política industrial, da conjuntura econômica atual e dos desafios institucionais para a nova política.

Palavras-chave: política industrial, políticas públicas, industrialização.

### **Abstract**

In 2003, the Brazilian government announced the Guidelines for Industrial, Technological and Trade Policies. The purpose of these guidelines was to develop a new set of industrial policies that were supposed to be implemented in a context of strong fiscal restriction, economic internationalization and privatization of the instruments of intervention of the national State in the productive sector. The implementation of these new Guidelines demanded a new institution environment; therefore, by the end of 2004, the National Congress approved the creation of the Brazilian Agency of Industrial Development. With a hybrid juridical nature and central coordinating functions this institutional solution innovates as compared to the previous experiences of industrial policies. The purpose of this article is to describe and analyze this process in the context of the theoretical trajectory that involves the industrial policy, in the current economic conjuncture and the institutional challenges for the new policies.

Key-words: industrial policy, public policy, industrialization. JEL L 98

---

<sup>1</sup> Economista, Técnico em Planejamento da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, atualmente requisitado para a assessoria da Sub-Chefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República. Endereço eletrônico: jackson.detoni@planalto.gov.br.

### A política industrial, um tema aberto

A possibilidade de realização da política industrial concebida como política pública não é um debate novo na teoria econômica, muito menos conclusivo. Smith e Ricardo, fundadores da economia clássica ao trabalharem com os conceitos de “divisão do trabalho” e “especialização produtiva”, conceitos que foram aperfeiçoados com a análise de Marx sobre o processo de concentração fabril e a manufatura em larga escala, já colocavam em cena argumentos para uma política industrial. A noção de que as economias externas (que dependem do tamanho do mercado) são complementares às economias internas (de escala) pode justificar, por exemplo, a intervenção da “mão visível” do Estado para estimular “ambientes” favoráveis à industrialização. Modernamente as políticas industriais visam: (a) visam compensar ou minorar as falhas de mercado na otimização das principais variáveis econômicas (políticas mais clássicas), (b) recuperar o atraso econômico em regiões deprimidas ou (c) aumentar a competitividade das empresas via capacidade de inovação<sup>2</sup>, esta última abordagem organiza as políticas públicas mais modernas.

A reconciliação dos interesses de mercado com os interesses públicos, decorrência das falhas de funcionamento do livre mecanismo de preços seria viabilizada através de um conjunto de decisões de política econômica mudando os preços relativos de setores industriais específicos. Assim uma série de medidas, por exemplo, nos subsídios à segmentos industriais, isenções tributárias ou diluição do risco privado poderiam eventualmente corrigir imperfeições resultantes das decisões privadas. Problemas de assimetria no acesso à informações, externalidades inerentes a certos tipos de negócios e condições naturais de monopólio, são alguns exemplos que oportunizam a intervenção governamental. Embora, como lembra Castro (2002), o Estado tenha suas próprias “falhas” (captura dos órgãos públicos pelo interesse privado, decisões baseadas no clientelismo ou pela tecnocracia, etc...), ao intervir no mercado, muitas vezes, superiores aquelas que deveria teoricamente corrigir. É preciso dizer também que o mercado não possui atributos naturais vinculados ao desenvolvimento crescente ou de bem estar. Esta visão do mercado como *locus* do equilíbrio e da otimização de fatores decorre de uma visão particular e quase idílica de organização, o mercado competitivo neoclássico, inviável no mundo contemporâneo.

---

<sup>2</sup> O conceito de “inovação” é trabalhado neste texto como a melhoria de produtos, processo produtivos ou serviços que são parte da estrutura econômica e resultam de trabalho permanente e intensivo de pesquisa e desenvolvimento realizado pelas firmas, normalmente através da percepção de oportunidades do mercado, parcerias em redes de cooperação e perspectivas de retorno econômico. Conforme a conhecida definição schumpeteriana, inovação não se confunde com “invenção”, esta última mais vinculada à pesquisa científica e acadêmica (Schumpeter, 1982).

As “falhas” do mercado antes de anomalias seriam, portanto, atributos intrínsecos à sua própria funcionalidade<sup>3</sup>.

Uma outra vertente das políticas industriais reconhece em referências históricas e comparativas a inspiração para adoção de medidas que produzam rapidamente os resultados esperados. Esta estratégia na tentativa de produzir “saltos históricos” recoloca como tema central a viabilidade de adaptação de modelos desenvolvidos em economias mais avançadas. Os “atalhos históricos” clássicos já conhecidos e estudados como o Japão, Cingapura, a Coreia e mais recentemente a China parecem demonstrar que em todo exemplo histórico há condições peculiares, mas também condições mais universais de política industrial. Alguns traços característicos de economias avançadas simplesmente não se reproduzem sustentavelmente em economias atrasadas porque não dependem exclusivamente dos automatismos do mercado<sup>4</sup>.

Outra forma de entender a política industrial é colocada por Chang (1994), em termos de “custos de transação” e “falhas de coordenação”. Ao conceito clássico de custo de produção deve-se considerar os custos nem sempre tangíveis das transações econômicas, derivados da racionalidade limitada dos atores e da incerteza de mercado. A definição de direitos de propriedade implica em custos de transação, os custos de obtenção de informação também. A decisão econômica deveria ponderar sobre qual é a melhor relação benefício/custo comparando os custos de transação na alocação de recursos via mercado com aqueles gerados pela intervenção estatal. Caberia ao Estado minorar os custos de transação garantindo estabilidade econômica, por exemplo, estimulando o adensamento de cadeias produtivas onde a escala mínima de operação não foi atingida impulsionando o sistema educacional ou construindo regras e espaços formais para pactuação de consensos sociais. Como assinala Chang, a coordenação *ex post* do mercado pode ser ineficiente pois falhas de coordenação que envolve certos ativos (tecnologia) geram uma redução líquida no montante de recursos disponíveis para todo o sistema.

A prospecção das fronteiras tecnológicas, por exemplo, nas políticas que envolvem o uso e difusão de nanotecnologia requerem algum tipo de coordenação extra-mercado, capaz de sincronizar *ex-ante* as possibilidades de êxito, diante dos riscos que os cenários de incerteza costumam carregar. No jogo de mercado esta coordenação ocorre *ex post*, punindo os fracassos e recompensando os vitoriosos, integrando milhares de decisões privadas. Os investimentos em inovação são quase especulativos,

---

<sup>3</sup> as “falhas” de mercado mais comuns assinaladas pela literatura que legitimariam a intervenção do Estado e a alteração “dirigida” dos preços relativos seriam a assimetria de informação, estruturas de mercado ou condutas não competitivas, os direitos de propriedade mal definidos e os problemas decorrentes da ação coletiva.

<sup>4</sup> Há vários casos citados por Além (2002), - o caso da Intel na Costa Rica, a empresa Saint Gobain na Índia, o programa Irlandês de encadeamentos, o programa de modernização industrial em Cingapura - cujo maior traço comum é a competência governamental na coordenação de atores heterogêneos, públicos e privados.

simplesmente porque é impossível apropriar com segurança todos os custos envolvidos nos resultados incertos e externalidades geradas pela pesquisa básica e aplicada.

O debate sobre a aplicabilidade de direitos de propriedade, a discussão sobre patentes, por exemplo, ainda não resolveu totalmente este *imbroglio*. Atribuir ao setor privado a responsabilidade pela expansão do setor, traria como resultado o subinvestimento, dado que o mercado é incapaz de apropriar todos os custos e de capturar todos os benefícios. O mercado de tecnologia é um mercado tipicamente imperfeito, daí inclusive a maior flexibilidade que a OMC tem adotado nos casos de subsídios (renúncia fiscal, doações, fundos, crédito, etc...).

O que a história dos casos de sucesso parece demonstrar exatamente é a grande capacidade de coordenação estatal e não-estatal (grandes empresas) em áreas sensíveis (como o são aquelas da economia do conhecimento) cuja capacidade de articulação prévia de decisões interdependentes foi fator-chave para explicar o rápido crescimento das últimas décadas.

Em economias com estruturas industriais mais modernas e já consolidadas, ainda que atrasadas em relação aos países-líder, um conjunto de políticas industriais baseadas na capacidade de inovação tem surgido. Nestas economias, “...não se trata de corrigir sinais de mercado (preços), para que os agentes privados reencontrem (como na visão centrada no combate às falhas de mercado) a atribuição ótima dos recursos existentes na economia...[mas] a capacidade para introduzir variações – seja nos produtos levados ao mercado, seja na própria forma de inserção no mercado. Desponta assim, como objetivo, um novo tipo de mudança.” (Castro, 2002, p. 262)

Nesta perspectiva caberia ao Estado garantir algum tipo de proteção temporária e localizada às empresas para cultivar capacidade de inovação que de outra forma - expostas às imperfeições do mecanismos de preços - não resultaria em aproveitamento de todo o potencial existente nos recursos produtivos disponíveis. Nesta vertente de políticas ganha relevância maior aquelas que souberem desenvolver o potencial de diversidade de processos, ritmos e enfoques empresariais. É por isso que os formuladores devem trabalhar simultaneamente em diversos planos, fiscal, tributário, marcos regulatórios, desenvolvimento de pessoas, parcerias público-privado, etc..., num ciclo sem fim de decisões interconexas. Se antes o foco das políticas era estimular grandes plataformas de produção industrial padronizável, comercializáveis no mercado externo, a baixo custo e preço competitivo, agora trata-se de estimular novos nichos, novos mercados com maior liderança dinâmica, para empresas intensivas em conhecimento.

Destes comentários sobre aspectos mais teóricos da política industrial fica evidente que aqueles instrumentos clássicos de intervenção não são mais possíveis: crédito subsidiado, criação de estatais, proteção cambial, etc... Uma primeira e razoável explicação para isso é a reduzida poupança fiscal

destinada ao investimento direto estatal no parque produtivo, nem a sociedade contemporânea chancelaria esta escolha política diante de outras prioridades relacionadas ao provimento de serviços tipicamente públicos e essenciais. Além das atuais restrições fiscais, a integração econômica irreversível ao padrão mundial de competição comercial mudou completamente a configuração dos instrumentos clássicos. Porque os atuais parâmetros que regulam a concorrência global nos segmentos de maior valor agregado, geração de renda<sup>5</sup> e criação de novos postos de trabalho (no setor terciário, p. ex.) se localizam cada vez mais sobre segmentos de conhecimento técnico intensivo, bens industriais padronizados, com arranjos de governança produtiva mais privados ou para-estatais. As categorias centrais atualmente parecem se organizar em torno dos conceitos de coordenação de atores (criação de sinergias), seletividade e horizontalidade dos instrumentos regulatórios (novas institucionalidades) e modernização dos incentivos para os setores mais sensíveis, particularmente as áreas estratégicas e portadoras de futuro (redução de risco).

Ou seja, a formulação mais moderna de política industrial passou a ser presidida por uma concepção mais sistêmica, mais do que aumentar a renda média ou alavancar esta ou aquela indústria ou firma, ela visa incrementar a produtividade das empresas, das cadeias produtivas inteiras e do próprio país (Cassiolato, 1996). Trata-se, portanto, de trabalhar a empresa em sua totalidade e integralidade, com todo o seu potencial e não só para os setores *high-tech*, mas para a grande massa heterogênea de empresas que compõe o tecido industrial brasileiro, conforme propugnam Castro e Avila (2004)<sup>6</sup>.

#### A Política Industrial brasileira

No Brasil o peso da indústria de fato só ganhou relevância na fase que inicia após a segunda guerra mundial. As intervenções do Estado no período precedente limitam-se à casos pontuais de governos locais ou regionais, particularmente no provimento de infraestrutura básica (transportes) para iniciativas localizadas de enclaves empresariais voltados ao mercado externo e a atividade econômica estava ainda concentrada em poucos centros urbanos. O modelo primário exportador já havia entrado em crise na década de trinta, a demanda interna estava atrelada ao comportamento da renda gerada pelas vendas externas. Apesar dos estímulos provocados pela primeira guerra e de eventuais apoios governamentais a incipiente indústria nacional dependia basicamente dos ciclos externos (Suzigan, 1988). A política de proteção à indústria nacional iniciada na década de cinquenta se prolongou até o

---

<sup>5</sup> Renda que inclui salários, as firmas que inovam e diferenciam produto remuneram seus trabalhadores 23% a mais do que as firmas que não diferenciam e têm produtividade menor, isto é, uma política de incentivos com seletividade, critério e transparência tende a produzir efeitos positivos sobre os salários (Bahia, 2005).

<sup>6</sup> No texto citado, apresentado em janeiro de 2004, os autores chegam a propor a criação de uma “Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial” (ou atribuir funções àquela proposta pelo Governo Federal em Novembro de 2003) para supervisionar a execução de “Planos de Desenvolvimento Industriais” (uma ampliação do conceito de PDTI e PDTAs do MCT).

período mais recente dos anos oitenta e já é bem conhecida: desvalorização cambial, restrições tarifárias às importações, estímulos fiscais aos exportadores, socialização dos prejuízos, etc...<sup>7</sup>.

O evento mais significativo de planejamento indústria no período que vai do pós-guerra até o fim do regime militar com certeza foi a elaboração do “Plano de Metas” (1956-1961) no governo Kubitschek. Pelo menos três fatores fizeram deste processo um ponto notável: (a) estabilidade institucional e contexto democrático favorecendo a participação, (b) amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional e (c) acertos de política externa e interna viabilizando recursos econômicos. O governo JK foi um governo notabilizado pelo sincretismo político, garantindo a permanência de uma coalizão partidária durante todo o mandato que começava no PTB de João Goulart e o controle do Ministério do Trabalho, passando pelo PSD dele mesmo, com fortes vínculos rurais até o apoio parlamentar da UDN. Esta estratégia política, flexível, por vezes dúbia, apoiada na fragilidade da estrutura partidária garantiu viabilidade para o plano. JK optou por montar uma rede de órgãos paralelos à administração direta, com base na avaliação de que executar uma reforma administrativa seria custoso demais (Lafer, 1997). A capacidade de governo repousava, basicamente, na natureza ágil e flexível da estrutura administrativa (as “ilhas de eficácia”), na autonomia financeira e orçamentária dos órgãos envolvidos na execução das metas setoriais e na neutralização da interferência parlamentar no processo<sup>8</sup>.

A base industrial mais dinâmica (automobilística, material elétrico, petrolífera, metalúrgica, siderúrgica, química, papel e celulose) iniciou sua consolidação nesta época, quando os setores tradicionais (alimentação, bebidas, vestuário, mobiliário, etc...), já estavam implantados. Cabe destacar a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE em 1952, que passou a investir em praticamente todos os setores da indústria de transformação, incluindo a infra-estrutura de transportes e energia. Assim o Brasil termina os anos sessenta com uma forte, diversificada e complexa base industrial, tanto de bens de consumo durável como bens de capital.

Durante os governos militares (1964-84) a política industrial assumiu o viés da intervenção direta do Estado no setor produtivo, aprofundando e radicalizando práticas políticas já existentes no período varguista<sup>9</sup>. A prioridade ao combate a inflação, um conjunto de reformas institucionais e regulatórias

---

<sup>7</sup> O ciclo de substituição de importações praticamente já havia sucumbido nas sucessivas crises de estabilização dos oitenta, na verdade a fase mais intensa de substituição de importações esgotou-se nos anos sessenta por vários motivos: crescimento do processo inflacionário que acontece em períodos de rápida industrialização, baixa relação entre investimentos e geração de emprego, rápida expansão do gasto público e estagnação da produtividade agrícola. Além disso a cada onda do ciclo substitutivo produziavam-se desequilíbrios na balança comercial, crise cambial e novos gargalos. (Tavares, 1974).

<sup>8</sup> A notável construção institucional-burocrática de JK que produziu resultados efetivos na política econômica foi detalhada por Nunes (1999).

<sup>9</sup> Para exemplificar, a Fábrica Nacional de Motores foi inaugurada em 1943 no Rio de Janeiro, o primeiro alto forno da CSN começou a operar em 1946 e a Petrobrás criada em 1953, todas estatais.

(tributária, trabalhista e financeira sobretudo) e a disponibilidade de fundos externos resultaram em taxas de crescimento muito altas na primeira metade dos anos setenta. Foi a época dos “Planos Nacionais de Desenvolvimento” (o I PND entre 1968/73 e o II PND entre 1974/77) com elevação da demanda por bens duráveis (cresceu em média 23% ao ano), ancorada na forte expansão do crédito e do mercado de capitais para segmentos de maior renda, envolvidos em forte propaganda nacionalista<sup>10</sup>. O “II PND” - praticamente a última tentativa de planejamento industrial convencional. Cabe mencionar ainda, por zelo ao registro histórico, o pioneirismo do Programa Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (o PNDCT) criado por decreto-lei em julho de 1969 sob a liderança de Reis Velloso e restabelecido em janeiro de 1991 para dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais. O principal instrumento da política foi a criação de um fundo público (o FNDCT) que começou a operar em 1971 sob a direção da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos, criada em 1967 como empresa pública, hoje vinculada ao MCT). Até hoje todos os recursos dos fundos setoriais - única fonte de dinheiro estável para ciência e tecnologia prevista em lei no País, estão alocados dentro do FNDCT.

O Brasil chega ao final do século XX com um parque industrial sólido embora atrasado em relação à mudança do paradigma metal-mecânico e químico para o paradigma da economia do conhecimento (microeletrônica, software, semicondutores, etc...). Alguns instrumentos de política industrial utilizados no passado se tornaram agora inoperantes, especialmente aqueles referentes à proteção pela via da política comercial (tarifas e cotas) e forte integração para trás, conforme alertou Nassif (2003). Segundo este autor as políticas substitutivas de importações - mesmo se competitivas - podem não ser razoáveis se restringirem o comércio intra-industrial (ou intra-firmas), tendência crescente na economia globalizada.

O grande dilema na trajetória do desenvolvimento econômico do Brasil tem sido durante pelo menos as últimas duas décadas a relação entre crescimento e estabilidade macroeconômica. Nos países menos desenvolvidos, mesmo naqueles de faixa média de renda como o Brasil (que tem uma das maiores desigualdades sociais), as políticas de corte keynesiano predominaram no pós-guerra até os anos setenta. No nosso caso, como se sabe, um “keynesianismo tortuoso” sustentado pela concentração de renda e quase nenhuma proteção social ou serviços públicos universais. Se a inflação deixou de ser um

---

<sup>10</sup> Desde a década de 30 pode-se dizer que a orientação predominante da política industrial foi desenvolvimentista, nacionalista e basicamente estatal. Scheneider (1994), analisando o comportamento da burocracia pública durante os mega projetos dos anos setenta, afirma que um dos traços marcantes do período foi a rápida circulação de quadros burocráticos, o que enfraqueceu as lealdades para com as organizações e aumentou a dependência de laços pessoais. Ele explica que apesar do quadro de fraca institucionalidade o país construiu um parque industrial de porte considerável, exatamente porque as carreiras e a alta mobilidade de burocratas tecnicamente bem preparados permitiu acesso aos decisores políticos e aos grupos de pressão. A explicação é verdadeira, ainda que limitada, obviamente outros fatores históricos e macroeconômicos devem completar o entendimento sobre o tema.

obstáculo ao crescimento com estabilidade em meados dos anos noventa não se pode dizer o mesmo da situação fiscal e externa. A manutenção de taxas reais de juros passou a incorporar definitivamente a política monetária e a valorização cambial persistiu até o final da década. A crise asiática neste mesmo período provocou forte retração de investimentos externos diretos<sup>11</sup>. O câmbio flutuante adotado praticamente por todos os países que sofreram ataques especulativos foi medida imposta pelas circunstâncias, porém com graves efeitos colaterais. A flexibilização do câmbio que se seguiu conduziu à adoção da política de metas inflacionárias fazendo da política monetária praticamente a única estratégia para controle inflacionário pela redução da demanda agregada.

A conclusão mais importante do quadro macroeconômico recente é a grande limitação para desenvolver políticas públicas que estimulem a demanda. A verdade é que a combinação da âncora cambial no início da fase de estabilização, a aceleração da abertura comercial, o encolhimento de diversas cadeias produtivas nacionais, juros altos e aumento da carga tributária criaram um quadro perverso para políticas industriais no sentido mais convencional. Esta linha de raciocínio não deve diminuir ou desconstituir o esforço de manutenção da estabilidade de preços levado a cabo pela política econômica deste o Plano Real. Ao contrário, as experiências da década de 80 e 90 geraram um consenso sobre a impossibilidade de sustentar investimentos e ganhos reais de competitividade em ambientes de instabilidade monetária e cambial. O que se alerta, entretanto é que a estabilidade monetária, por si mesma, é condição necessária, porém claramente insuficiente para o crescimento sustentável, inclusive do setor industrial.

A memória coletiva de política industrial lembrada pelos atores envolvidos é fortemente influenciada pelas políticas desenvolvidas nos anos cinquenta e setenta (Salerno, 2004). Este imaginário coletivo tem como referência uma época em que a criação de capacidade física para o processo de substituição de importações era o centro das prioridades do grande investimento estatal do período. Proteção externa via política cambial, reserva de mercado, atuação direta de grandes empresas estatais e um grande número de incentivos (fiscais e de crédito) foram os fatores mais importantes na consolidação do nosso parque industrial na fase “desenvolvimentista”. O lado positivo foi uma grande base industrial, diversificada particularmente nos setores de menor conteúdo tecnológico. O lado “ruim”, decorrente da própria política de proteção e substituição de importações, foi a baixa competitividade internacional, a fraca inserção em setores de alta tecnologia e de conhecimento-intensivo e um brutal endividamento público. Outros fatores intervenientes como a mudança de paradigma tecnológico em

---

<sup>11</sup> A recessão mundial do início dos anos oitenta, a crise financeira de 1987 e a instabilidade monetária na América Latina concentraram o IED nos países da OCDE, a participação dos países em desenvolvimento despenca para 14% em 1989. Nos anos noventa o cenário muda, desregulamentação do mercado acionário e de capitais, política cambial flutuante, as privatizações ofertam ativos subvalorizados, novos fundos e títulos proliferam e facilitam a retomada do IED.



vários setores industriais, uma cultura pouco empreendedora e dependente de benesses estatais em grande parte do empresariado, as restrições da política cambial e a fragilidade da política governamental (que oscilou entre a desnacionalização pura e a proteção burocrática) contribuíram para a baixa competitividade externa da indústria brasileira. Além disso uma série de instrumentos e incentivos para conquistar mercados específicos para o desenvolvimento industrial como a área de serviços, marketing, design, logística, política de marcas e patentes, pesquisa e desenvolvimento, por exemplo, estiveram deslocados da agenda governamental.

### A política industrial do Governo Lula

As bases da política industrial do Governo Lula foram divulgadas em junho de 2003 através do texto “Roteiro para Agenda de Desenvolvimento”,<sup>12</sup> ainda rudimentar, praticamente mapeando os principais pontos. Logo depois (em novembro de 2004) um Grupo de Trabalho específico produziu o documento chamado “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”,<sup>13</sup> tratado aqui simplesmente como “Diretrizes”. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, tratada aqui como PITCE, foi anunciada publicamente somente em Março do ano seguinte, em solenidade na Confederação Nacional da Indústria em Brasília com a presença do Presidente da República e vários ministros da área. O documento é simples e direto, apresenta uma caracterização conceitual da política industrial, define suas características básicas e detalha mais a implementação dos programas e ações.<sup>14</sup>

O governo federal desenvolveu ainda duas outras ações relevantes que se relacionam com a retomada do debate nacional sobre política industrial. A primeira delas é iniciativa do “Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”<sup>15</sup> que instituiu um Grupo de Trabalho em 2003 intitulado “Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento”. Os resultados que ainda estão sendo debatidos no conselho mas já se aponta a necessidade de uma “agenda nacional de desenvolvimento” identificando

<sup>12</sup> Disponível em [federativo.bndes.gov.br/destaques/planorc\\_estudos.htm](http://federativo.bndes.gov.br/destaques/planorc_estudos.htm).

<sup>13</sup> O documento está assinado pela Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto de Pesquisa Aplicada, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Financiadora de Estudos e Projetos e Agência de Promoção das Exportações. Está disponível em [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br).

<sup>14</sup> Um ano após este evento a Confederação Nacional da Indústria lançou o “Mapa Estratégico da Indústria – 2007 – 2015” (CNI, 2005), com total convergência às propostas do Governo Lula. No cap 2 “Ambientes Institucional e Regulatório” a ênfase é colocada em aspectos convencionais da melhoria do ambiente de investimentos e da produção de bens públicos ou meritórios: defesa da concorrência, propriedade intelectual, redução da carga tributária, adequação da legislação trabalhista, segurança jurídica dos contratos, segurança pública, saneamento, educação, etc... Naturalmente, o documento não enfatiza o papel regulador e coordenado do Estado na PITCE. O documento reflete o alto grau de coesão do empresariado e inegável modernização metodológica no planejamento estratégico do setor, portanto contribui para qualificar o debate com as agências governamentais.

<sup>15</sup> Criado em 1º de janeiro de 2003 pela Medida Provisória nº 103, já convertida na Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003, com o objetivo de cumprir o papel de articulador entre governo e sociedade, para viabilização do processo de Concertação Nacional, tem como função assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas. Além dos 12 representantes do governo federal, o CDES é integrado por 90 membros da sociedade. Outros países adotam estruturas semelhantes: Espanha, Itália, Alemanha e Holanda são exemplos. (ver: [www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)).

uma visão de futuro, valores orientadores e âmbitos problemáticos a serem enfrentados. A outra iniciativa é o projeto chamado “Brasil em 3 Tempos” elaborado pelo Núcleo de Estudos Estratégicos (NAE) vinculado à Presidência da República. O projeto simplificadamente pretende identificar quais seriam os objetivos estratégicos nacionais de longo prazo, apontar as soluções e subsidiar o processo de pacto social (ou concertação social)<sup>16</sup>. Tais iniciativas, embora ainda tímidas em relação aos seus próprios objetivos, contribuem para fomentar o debate e o diálogo entre os atores com capacidade de formulação estratégica no setor público e privado.

O texto “Diretrizes” estabelece inicialmente que a estabilização das variáveis macroeconômicas, a redução das taxas de juros, a retomada do crédito interno e externo e a redução do risco Brasil são “aspectos centrais para a retomada do investimento privado e do crescimento econômico” (p 01). Entre as iniciativas que cabem ao Governo estariam o (1) aprimoramento dos diversos marcos regulatórios dos setores de infra-estruturas, (2) medidas de “isonomia competitiva” como as desonerações tributárias para exportações, dos bens de capital e do custo do crédito, (3) a viabilização dos instrumentos para expansão do comércio exterior objetivando a redução da razão dívida/exportações e logo a vulnerabilidade externa.

O foco da política industrial é a criação de condições para aumento da competitividade sistêmica, definida como aumento da eficiência econômica e melhoria da competição no comércio internacional. Outra sinalização importante é o *link* estabelecido com a política de infraestrutura e de desenvolvimento regional, este último abordado como fator chave para integração físico-econômica do território, aspecto particularmente importante num país que ainda concentra quase metade do seu PIB em menos de 3% do território. Para coordenar o conjunto de ações a PITCE previa também a criação de uma agência executiva e de uma instância de diálogo permanente com a sociedade civil, como um conselho ou câmara colegiada, sob coordenação do MDIC.<sup>17</sup>

O documento “Diretrizes” ao abordar quais seriam as funções da política industrial inequivocamente coloca no centro das atenções o tema da inovação como elemento chave para o crescimento da competitividade<sup>18</sup>. Os principais instrumentos da política respondem a esta premissa: direcionamento

<sup>16</sup> Para maiores informações ver [www.presidencia.gov.br/secom/nae/](http://www.presidencia.gov.br/secom/nae/).

<sup>17</sup> Uma das inspirações para a agência é o papel que o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) tem desempenhado em relação às políticas de ciência e tecnologia desenvolvidas pelo MCT. Ele nasceu no bojo da Conferência Nacional de C&T realizada em 2001, envolvendo setor público e privado, fundado por 262 pesquisadores, empresários e gestores públicos. Se estrutura legalmente como Organização Social e tem Contrato de Gestão com o MCT. A agência, entretanto, deveria ter papel mais executivo.

<sup>18</sup> Em recente estudo o IPEA demonstrou que as empresas que inovam diferenciam produto têm probabilidade 16% maior de exportarem (De Negri e Salerno, 2005). Num país em que menos de 2% das empresas inovam, a pauta de exportação e

dos fundos públicos para projetos com conteúdo de inovação tecnológica (é o caso dos Fundos Setoriais (FNDCT/MCT), a criação de marcos regulatórios adequados (como é o caso da “Lei de Inovação” ou do Projeto de Lei que dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de topografias de circuitos integrados)<sup>19</sup> e a reorganização das linhas de crédito de bancos oficiais (o FUNTEC/BNDES, por exemplo). Daí decorrem repetidas sinalizações para a importância do estímulo aos novos processos, à conjuntura mundial que demanda produtos de baixo custo, diferenciados e com qualidade e a necessidade de estimular pesquisa & desenvolvimento. O texto constata que a indústria brasileira não se modernizou nem aumentou sua competitividade nos anos noventa para ampliar sua base exportadora (a participação na corrente de comércio teria caído de 1,39% para 0,79%). A baixa qualidade da pauta exportadora (produtos de baixo conteúdo tecnológico, preços instáveis e baixo dinamismo da demanda externa) também é registrada para lembrar que há um grande potencial de crescimento em setores específicos. Tais setores, nomeados pelo documento como “opções estratégicas” foram priorizados porque representam áreas representativas dos novos negócios associados à “economia do conhecimento” (tecnologia da informação, semicondutores, fármacos, software) e bens de capital, mas sobretudo porque representam elevados déficits na balança comercial.

Outros setores, nominados “portadores de futuro” são escolhidos porque representam janelas de oportunidade de médio e longo prazo como a nanotecnologia ou a biotecnologia<sup>20</sup>. Nesta parte introdutória ainda é importante assinalar que o documento observa a importância de constituir grandes grupos empresariais com inserção internacional, capazes de liderar o processo de modernização industrial nacional<sup>21</sup>. Além disto registra que a construção de espaços de negociação permanente com

---

dominada por *commodities* e produtos de baixa tecnologia e quase não há pesquisa no setor privado esta constatação adquire dramaticidade evidente.

<sup>19</sup> A primeira lei está em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm), e a segunda em [www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PL/pl1787.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/pl1787.htm).

<sup>20</sup> a priorização de setores “estratégicos” não é propriamente novidade do atual governo. Em 1988 (Decreto-lei 2.433 e o DL 2.434) o Governo Sarney já promovia uma reforma tarifária para proteger alguns setores (informática), criando a figura dos Programas Setoriais Integrados e os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTIS). No Governo Collor o eixo da política industrial se desloca definitivamente da preocupação em expandir a capacidade produtiva para o tema da competitividade (Guimarães, 1996). A atual política entretanto, se escolhe os mesmos fins muda completamente os meios: não se trata mais de isenções fiscais, mas um conjunto articulado de medidas centradas no crédito, no fomento de P&D e na melhoria do ambiente institucional e da governança.

<sup>21</sup> Apesar da relativa imprecisão sobre meios e instrumentos para promover esta diretriz fica evidente que os exemplos da Petrobrás, Gerdau, CVRD, Embraer e Marcopolo produziram transbordamentos com ganhos de aprendizagem, especialização e escala que ultrapassaram muito seus mercados específicos. Somente em setembro de 2005 o BNDES, após mudar seu estatuto, aprovou a primeira operação (a Friboi que comprou a Swift Armour argentina, num empréstimo de US\$ 80 milhões). A avaliação de desempenho está condicionada ao incremento das exportações líquidas da empresa beneficiada.

todos os atores envolvidos é uma exigência da própria natureza das políticas públicas que trabalham com a inovação, com redes permanentes de cooperação e construção coletiva do conhecimento.

Uma síntese das características gerais da PITCE seria a orientação para aumentar a capacidade de inovação das empresas, particularmente naquelas cadeias produtivas e setores voltados para exportação. Seus quesitos principais são: (1) estímulo à competitividade voltada para o mercado externo e geração de saldos superavitários na balança comercial, (2) abordagem seletiva de cadeias produtivas e setores específicos com alto conteúdo tecnológico (abordagem vertical), (3) combinação de incentivos fiscais e tributários para setores específicos e medidas regulamentadoras, segurança jurídica dos contratos e melhoria do ambiente de negócios (abordagem horizontal) e (4) contribuir para o desenvolvimento regional.

Seguindo estas diretrizes gerais as linhas de ação definidas pela PITCE são:

### **Inovação e Desenvolvimento Tecnológico:**

A proposta é consolidar um “Sistema Nacional de Inovação” capaz de articular organicamente empresas, universidades e centros de pesquisa. A estratégia passa pela recomposição da base legal, garantia de fluxos orçamentários e do setor privado, reestruturar institutos de pesquisa, organizar conferências periódicas sobre temas estratégicos (produzir consenso nacional) e aumentar a transparência do processo decisório governamental. Principais ações atualmente em curso nesta linha: (1) “Lei de Inovação” aprofunda relação entre institutos de pesquisas e empresas privadas, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 11/11/04, atualmente o governo federal debate a regulamentação dos incentivos previstos na lei, (2) reestruturação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial para agilizar a concessão de marcas e patentes,<sup>22</sup> (3) modernização e implantação de laboratórios (Metrologia Química, Metrologia de Materiais), para pesquisa em áreas estratégicas como o Centro de Nanociência e Nanotecnologia em estudo e (4) apoio às Empresas de Base Tecnológica (EBTs) com o desenvolvimento do setor de *venture capital* (capital de risco), há vários estudos em andamento no governo federal.<sup>23</sup>

### **Inserção Externa:**

---

<sup>22</sup> Segundo a Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI) e a Associação Brasileira dos Agentes da Propriedade Industrial (ABAPI) há 500 mil pedidos de registro de marcas e 24 mil pedidos de registros de patentes aguardando aprovação do INPI. No Brasil a espera para obtenção de marca é de quatro anos e de patente chega a sete anos, enquanto no plano internacional os prazos são um e três anos respectivamente ([www.jornaldaciencia.org.br](http://www.jornaldaciencia.org.br) em 19/03/04).

<sup>23</sup> Este segmento é pouco desenvolvido no Brasil, em 1994 a CVM autorizou os fundos de investimentos em empresas emergentes (FIEE), mas a participação no PIB não passa de 0,002% quando nas economias mais desenvolvidas o setor chega até a 1,3% do PIB. Algumas iniciativas pioneiras merecem destaque: Programa “CRIATEC” do BNDES/FINEP em fase de reestruturação trabalha com *seed capital* (capital semente), Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (PAPPE) da FINEP. Há grande potencial para o setor articulando fundos de pensão, reformulação de marcos legais e participação de fundos públicos.

Propõe-se a ampliação sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios. A gama de ações é variada, desde a desoneração tributária até a criação de centros logísticos no exterior passando pela consolidação de marca associada ao país nos mercados compradores. O documento governamental faz referência particular ao dinamismo de agronegócio onde o Brasil já lidera as exportações em diversos mercados. Principais ações atualmente em curso nesta linha: (1) desenvolvimento do Programa “Brasil Exportador” coordenado pelo Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio: simplificação e modernização do SICOMEX (sistema gerencial), difusão de informações, defesa comercial e acesso à novos mercados, (2) criação de Centros de Distribuição e Logística no Exterior, inaugurado o primeiro em Miami (Florida, EUA), com previsão dos próximos em Frankfurt, Emirados Árabes, China, Polônia e África do Sul. A Agência de Promoção de Exportações – APEX, organização não-estatal, coordena a implantação dos centros<sup>24</sup>, (3) reforço da imagem do Brasil no exterior e prospecção de novos mercados, ação articulada com o Ministério das Relações Exteriores.

### **Modernização Industrial:**

Este tema é tratado a partir de três abordagens combinadas. A primeira delas orienta a ação governamental para ações de capacitação produtiva. O segundo é a prioridade para arranjos produtivos locais em direção ao adensamento do tecido produtivo. O terceiro é a orientação para evitar a atomização empresarial, atuando de forma concentrada espacialmente. Principais ações atualmente em curso nesta linha: (1) programas de incentivo à modernização de equipamentos como o Modermaq, do BNDES, criado em setembro de 2004, já havia financiado R\$ 2,3 bilhões em mais de 5 mil operações até Dezembro de 2005. O BNDES reduziu em 80% o valor do *spread* deste programa, (2) incentivos tributários para importação de bens de capital sem similar nacional, até março de 2005 houve redução do Imposto de Importação para 335 produtos incluindo as áreas de informática e telecomunicações, (3) apoio aos arranjos produtivos locais (APLs) focando em extensão empresarial para exportação (Programa PEIEX/MDIC), certificação de consórcios, incentivo tecnológico (via fundos setoriais da FINEP<sup>25</sup>) e (4) fundos constitucionais para o desenvolvimento regional gerenciados pelo Min. da Integração Nacional, para o Centro-Oeste (operado pelo Banco do Brasil), para o Norte (operado pelo Banco da Amazônia) e para o Nordeste (operado pelo Banco do Nordeste).

<sup>24</sup> Maiores informações em [www.apexbrasil.com.br/interna.aspx?id=29](http://www.apexbrasil.com.br/interna.aspx?id=29).

<sup>25</sup> Em 2004 os recursos dos Fundos Setoriais vinculados às prioridades da política industrial atingiram o percentual de 60%, estimativa que ultrapassa 70% em 2005. Os fundos setoriais remontam às experiências do final dos anos 60, foram implantados em 1999 com fontes vinculadas e permanentes de recursos destinadas à inovação e financiamento de longo prazo (com taxas sobre empresas privatizadas). Recentemente o MCT reformulou o modelo de gestão para focar as prioridades governamentais e evitar duplicidade de iniciativas. Em 2005 estima-se um investimento de R\$ 722 milhões em 15 fundos. A respeito consultar artigo de Valéria Bastos, “Fundos Públicos para Ciência e Tecnologia”, 2003, Revista do BNDES, disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br).

### **Capacidade e escala produtiva:**

O objetivo aqui é atacar especificamente o problema de limitação da capacidade instalada dos setores mais intensivos em capital cujo *gap* entre a decisão de investimento e a retomada da produção é relativamente longo. Coloca-se o problema das fontes de financiamento, da mudança do perfil das garantias, promoção de consórcios e novos arranjos competitivos e estímulo à fusão de empresas. Principais ações atualmente em curso nesta linha: (1) desoneração tributária: ampliação do prazo de arrecadação e redução do IPI e depreciação acelerada para bens de capital, modernização portuária (REPORTO), desoneração de impostos federais para empresas exportadoras, incentivos fiscais à inovação (dedução das despesas no imposto de renda), (2) medidas de incentivo ao investimento, poupança e crédito: estímulo ao crédito consignado e micro-crédito, estudo sobre a criação de um “cadastro positivo”, novos instrumentos de crédito para a agroindústria, inclusão bancária (contas simplificadas), (3) melhoria do marco legal: nova lei de Falências (L. 11.101), reforma do Código de Processo Civil, reforma do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (em estudo)<sup>26</sup>, parcerias público-privada (L.11.079), aprimoramento das Agências Reguladoras (PL 3.337/04), Lei de Inovações (L. 10.973), reforma do mercado de resseguros (em estudo), (4) melhoria do ambiente de negócios: projeto lei para simplificação de registro e fechamento de empresas, em consulta pública no site da Presidência da República durante o mês de Junho,<sup>27</sup> (5) diversos projetos na área de infraestrutura portuária, de transportes, energia e telecomunicações e (6) criação de uma “Sala do Investidor” ligada diretamente à Presidência da República para coordenar institucionalmente a atração de investimentos nacionais e externos.

### **Opções estratégicas:**

As opções estratégicas foram escolhidas pelo potencial de dinamismo, capacidade de atração de investimentos, novas oportunidades de negócios, intensivas em inovação, adensamento do tecido produtivo e apresentam vantagens comparativas dinâmicas. Nestes requisitos estão os setores de semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital. Sinaliza-se a clara relação entre estas prioridades e políticas públicas setoriais como são as políticas de saúde relacionadas com o tema dos fármacos. A pesquisa agropecuária é lembrada como causa central da competitividade do agronegócio como exemplo de conexão entre o investimento em P & D e o impacto em políticas

<sup>26</sup> Uma política de defesa da concorrência compatível com políticas industriais de raiz neo-schumpeteriana é viável desde que não se encare, por exemplo, o estímulo à cooperação inter-empresarial para aprendizagem coletiva como abdicação do controle sobre condutas nocivas anti-concorrenciais. Na área de P&D, talvez seja necessário a criação de “zonas de exceção” para setores industriais prioritários com regras mais flexíveis de prevenção e controle.

<sup>27</sup> Em estudo intitulado “Doing Business in 2004” (disponível em [www.worldbank.or](http://www.worldbank.or)) o Banco Mundial demonstrou que em média gastam-se 150 dias para abrir uma empresa no Brasil, além disso outros fatores como a regulamentação trabalhista, a eficiência do judiciário, o acesso ao crédito e o processo de falência contribuem para a baixa eficiência empresarial no país.

públicas. As principais ações atualmente em curso nesta linha referem-se à incentivos ao setor de semicondutores (a balança comercial neste setor apresenta déficit US\$ 6 bilhões/ano), *software* (BNDES), bens de capital (Modernaq e Finame do BNDES) e fármacos (Profarma do BNDES). Além dos setores ditos “estratégicos” a política sinaliza para os setores “portadores de futuros” cuja realidade na cadeia produtiva ainda é precária que apresentam as maiores tendências de alteração de processos e produtos. São eles: a nanotecnologia e a biotecnologia. Em relação à biotecnologia as ações estão concentradas na implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, em fase de implantação, a criação de um Fórum de Competitividade no governo federal, a modernização dos marcos legais (Lei de Biosegurança) e o programa brasileiro de biocombustíveis (biodiesel) dentro do quadro internacional estimulado pelo protocolo de Quioto. Relacionada ao desenvolvimento da nanotecnologia o governo federal vem atuando na criação de um sistema nacional de P& D. Através dos fundos setoriais da FINEP já foram alocados recursos para fortalecer a pesquisa básica, redes de pesquisa e desenvolvimento de projeto para criação de laboratório nacional de micro e nanotecnologia.<sup>28</sup>

### Um novo arranjo institucional

O escopo da proposta de política industrial apresentada pelo governo federal, capaz de associar ações horizontais (ou transversais) com ações verticais (*industrial targeting*) exige uma ampla coalizão de forças políticas muito grande para ser executada. Como toda coalização supõe convergência de interesses materiais e uma compreensão comum de uma visão de futuro, o papel do governo é crítico. O Estado deve ser capaz de estimular a formação desta coalizão e garantir sua virtuosidade, isto é, fazer a mediação entre interesses particulares potencialmente divergentes – de setores que perdem e outros que ganham – e constituir, afinal, os interesses nacionais de um projeto de desenvolvimento mobilizador<sup>29</sup>. Este poder de arbitragem terá mais eficiência quanto mais flexibilidade possuírem os instrumentos disponíveis (de política econômica, p. ex.), quanto maior for a capacidade de análise

---

<sup>28</sup> A escolha de setores e os instrumentos propostos não devem se confundir com a opção polêmica e criticável conhecida como “escolha dos vencedores” (Alem e outros, 2002). No caso da PITCE os incentivos são de natureza creditícia ou em P&D, não há qualquer tentativa de reeditar as “reservas de mercado” dos anos oitenta ou uma política de subsídios que seria insustentável no âmbito da OMC. Além disso o critério-chave de elegibilidade, além da escala e do potencial de inovação, é a redução seletiva dos déficits na balança de pagamentos.

<sup>29</sup> O exemplo coreano é paradigmático, o sucesso da política industrial na década de 60 teve como fator-chave a grande articulação entre as instituições encarregadas da política econômica de curto e longo prazo sob coordenação governamental direta, como demonstrou a professora do MIT Alice Amsden (1989), especialista em economias asiáticas. Ainda sobre o debate do tamanho do Estado, perguntada sobre as recentes crises cambiais nos países asiáticos e Taiwan (outro exemplo de sucesso) a professora Amsden, respondeu “Em Taiwan não houve crise. Não tinha como acontecer: o governo garante os empréstimos e controla o mercado financeiro. Os próprios bancos são estatais. Os taiwaneses têm quatro tipos de empresas estatais de diferentes origens: japonesa, porque foram invadidos pelos japoneses; chinesa, porque importaram as indústrias da China continental; os militares têm um grande parque industrial; e indústrias privadas falidas, que foram encampadas pelo governo”. (Carta Capital 75, de 10/06/1998).

estratégica para percepção das janelas de oportunidade que estão se abrindo e fechando na economia globalizada.

Esta forma de intervenção supõe, grosso modo, uma padrão mais indireto e complexo de atuação, por vezes mais sutil, afinal de contas quem investe e gera renda e emprego é o capital privado. A interação de múltiplos atores em cenários de grande incerteza, requerem persistência e perseverança, como lembra Gadelha (2001). A criação de uma organização pequena, focada e enxuta, do tipo “agência”, tenta responder exatamente a estes requerimentos. Combinada com uma arena de diálogo sistemático, onde o exercício do *lobby* é legítimo e transparente, a arquitetura institucional se completa com os atores sociais que tem, inclusive, amparo na experiência internacional.<sup>30</sup>

Uma das primeiras dificuldades de formulação da política industrial num cenário onde o Estado-Interventor não é mais viável e o Estado-Regulador ainda não se consolidou não é, paradoxalmente, a ausência crônica de fontes de financiamento. O primeiro e mais grave problema reside na construção de capacidade de governo<sup>31</sup> para gestar a política nesta nova conjuntura, radicalmente diferente do ciclo desenvolvimentista dos anos sessenta, quando a solução mais simples teria sido elaborar um clássico plano de desenvolvimento, resolvendo problemas de pesquisa operacional e programação econômica, quem sabe, encomendado pelo Presidente da República ao Ministro do Planejamento ou IPEA.

A capacidade de governo nesta área sempre foi difusa, precária e ineficaz, objeto de intermináveis conflitos entre capitães da indústria, burocratas fazendários e desenvolvimentistas. A administração dos instrumentos de política industrial sempre foi partilhada de modo caótico e descoordenado entre vários ministérios. Para exemplificar e ilustrar o problema, havia no passado recente (até meados dos noventa), uma divisão de funções entre o então MDIC (Ministério da Indústria e Comércio), que administrava a política de incentivos, o INPI e INMETRO administrando a política de transferência de tecnologia e normatização, o Ministério da Fazenda cuidando da política de comércio exterior (CACEX) e o do controle de preços (CIP). Em 1985 a política tecnologia passou para o MCT e o Ministério do Interior administrava os incentivos regionais e o BNDES vinculava-se à Secretaria do Planejamento da Presidência da República, que ainda não era Ministério.

A superposição anárquica das várias reformas administrativas – quase todas inconclusas – mudou constantemente o lugar institucional dos instrumentos de política industrial. O que parece ser constante é o despreparo das agências governamentais envolvidas, pela falta de quadros e inteligência estratégica,

---

<sup>30</sup> Os *lobbies* são manifestações de pluralismo em sociedades democráticas, em muitos países são regulamentados por dispositivos constitucionais, neste contexto (e só aqui!) são formas legítimas de pressão, a respeito ver Graziano (1997).

<sup>31</sup> O conceito de “capacidade de governo” é aquele derivado de Matus (2000), um conjunto de habilidade e perícia da direção das organizações que depende do grau de governabilidade e da exigência em recursos imposta pela natureza do seu projeto de governo.



pela carência material, pela confusão do quadro legal e finalmente pela baixa autoridade política. Durante o Governo Sarney, conforme Rua e Aguiar (1994), na segunda metade dos anos oitenta, a multiplicidade das agências burocráticas envolvidas e os conflitos gerados produzirão de forma ambígua a política industrial. A “... esta fragmentação de poder, de natureza organizacional, acrescentava-se a multiplicidade de objetivos, freqüentemente conflitantes, entre as agências burocráticas. De fato, o MIC assumia como seu objetivo primeiro incentivar a indústria, tendo que desembolsar para tanto, volumosos recursos financeiros. Este curso de ação, todavia, contrariava a prioridade do MF, de controle do meio circulante e de redução do déficit público. Já o MME insistia em restringir quaisquer projetos de abertura do mercado que não estabelecessem claras garantias de incentivo à indústria nacional, pois temia que as empresas estatais fossem prejudicadas pela competição externa descontrolada” (Rua e Aguiar, 1995, p 255).

A dificuldade de construir consensos e de impor coerência ao conjunto das decisões, indicando a ausência de um espaço institucional de caráter político com regras claras para resolver os conflitos de opinião, foram os traços marcantes da política industrial nos primeiros governos pós regime militar, Sarney e Collor. Uma das causas desta dificuldade foi a completa ausência de pactuação com os setores populares e a baixa participação da comunidade científica. Bom exemplo deste quadro lamentável foi o último plano de política industrial pós-PND, a “Política Industrial e de Comércio Exterior – PICE”, divulgada em 26 de Junho de 1990 ancorado na exposição progressiva da economia à competição internacional.<sup>32</sup> Durante o Governo Collor a formulação dos diversos planos da política industrial<sup>33</sup> ficou subordinada praticamente ao Ministério da Economia e aos escalões burocráticos, excluindo, por exemplo, a participação da CNI e da CUT. Nos dois governos de F. H. Cardoso (entre 1995-2002) a elaboração da política industrial ficou totalmente subordinada aos objetivos da política de estabilidade monetária, apesar das iniciativas marginais de incremento das exportações e apoio ao sistema de C & T, como já foi abordado anteriormente.

A política atualmente em vigor começou a ser elaborada em 2003 com a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) no âmbito da Câmara de Política Econômica (uma das várias Câmaras do Conselho de Governo, ligadas diretamente à Presidência da República). O GTI coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior elaborou o documento “Diretrizes” e sugeriu a criação de uma Agência Nacional para coordenar o conjunto amplo e complexo das medidas horizontais e verticais propostas pela política. Deve-se ressaltar que o Ministério da Fazenda

---

<sup>32</sup> Para aprofundar a análise institucional da formulação e execução da política industrial nos anos 80 e 90 consultar Guimarães, 1996.

<sup>33</sup> Programa de Apoio à Capacitação tecnológica da Indústria Brasileira (PACTI, 1990), Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP, 1990) e o Programa de Competitividade Industrial (PICE, 1991).

protagonizou o trabalho de elaboração com o mesmo empenho e compromisso que os demais ministérios. Este detalhe é importante porque há no senso comum do debate sobre política industrial um viés de raciocínio que associa sempre a implementação de tal política com incentivos e benefícios, muitas vezes cartoriais e injustificáveis, lesivos ao erário público e por isso mesmo, com enorme resistência e até oposição da área fazendária. Este não parece ser o caso da PITCE, que resultou de intenso processo de pactuação de pelo menos 7 Ministérios (do Desenvolvimento, da Fazenda, da Ciência e Tecnologia, do Trabalho e Emprego, da Saúde, da Integração Nacional, da Casa Civil, além do BNDES, IPEA e APEX).

Desde o início o conceito que presidiu a construção institucional da proposta foi a necessidade de articulação e coordenação dos vários projetos e ações propostas, sabendo-se já que a experiência histórica de dispersão e fragmentação das várias organizações federais explicam em parte a quase totalidade dos insucessos nesta área. Além disto, parte do fracasso vem da existência de estruturas burocráticas fracas, o que produz o que Schneider (1994) chamou de “capitalismo político”: Segundo este autor “Essa dependência do Estado e da volatilidade de suas políticas mobiliza todos os atores políticos no sentido de procurar influenciar a burocracia econômica. Os capitalistas se mobilizam naturalmente para influenciar as decisões que mais os afetam. Os políticos e outros atores políticos reconhecem que as funções normais de um legislativo fraco (ou mesmo as funções tradicionais de um Estado liberal) são menos relevantes que os enormes poderes arbitrários nas mãos da burocracia econômica. Esses atores buscam o poder nessa burocracia e assim politizam a administração, o que por sua vez torna mais provável que as políticas sejam temporárias e negociáveis” (p. 347/348)

A busca de sinergia e efeitos horizontais capazes de unificar e dar potência à ação governamental, priorizando áreas, hierarquizando elementos de um sistema a ser consolidado, criando ambientes institucionais para geração de consensos duradouros (dentro do governo e com o setor privado), enfim, evitando a volatilidade das regras – foram internalizadas como categorias básicas para construir uma nova política pública para a indústria brasileira.

#### Criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

A ABDI foi criada por Lei aprovada no Congresso Nacional brasileiro em 30 de Dezembro de 2004 (Lei n. 11.080) e regulamentada por decreto presidencial em 24 de Janeiro de 2005 (D. 5.352). Textualmente a Lei estabelece que a finalidade da agência é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial em sentido amplo. Especialmente os programas que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.

A ABDI se define juridicamente como um “serviço social autônomo”,<sup>34</sup> pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com regime de contratação funcional baseado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A estrutura da agência é simplificada: uma diretoria executiva com 03 diretores com funções técnicas específicas. Um Diretor de Inovação (gestão da inovação e desenvolvimento), de Desenvolvimento Industrial (complexos produtivos e desenvolvimento produtivo local) e um Diretor-Presidente. O Conselho Deliberativo é composto por 15 membros com representação de entidades da indústria (7) e do governo (8) e um Conselho Fiscal. Entre os representantes da sociedade civil encontra-se a Central Única dos Trabalhadores, a CUT. Os representantes do poder executivo são o MDIC, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Integração Nacional, BNDES e IPEA. Pelo setor privado estão presentes a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Agência de Promoção de Exportações do Brasil, APEX-Brasil (serviço social autônomo), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores, (ANPROTEC). A previsão inicial é de um corpo técnico especializado em torno de 50 a 60 funcionários definidos em seleção pública.

Os diretores são nomeados pelo Presidente da República para o exercício de um mandato de 4 anos. Um dos aspectos que merecem destaque é a obrigatoriedade legal de firmar um “contrato de gestão” entre a agência e o ministério responsável, no caso o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o MDIC com acompanhamento do Ministério do Planejamento (MP). No contrato de gestão deverão constar as metas, objetivos, prazos e responsabilidades para avaliação dos recursos públicos eventualmente repassados. Além disto, o decreto regulamentador prevê que o contrato de gestão explicita os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados pelos órgãos supervisores e controladores. Outro instrumento de controle é a obrigatoriedade de análise das contas anuais pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão vinculado ao poder legislativo), que também

---

<sup>34</sup> Esta figura jurídica foi criada na vigência da Constituição de 1946, quando não havia normas específicas sobre a administração indireta, daí a dificuldade na definição da sua natureza jurídica e do seu enquadramento legal entre as entidades da administração indireta. Naquela circunstância o Governo federal agiu muito mais para fomentar a iniciativa privada através da subvenção compulsória do que repassar a prestação de um serviço público. É uma atividade privada de interesse público. Isto significa que a participação do Estado no ato de criação ocorreu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade.

deverá fiscalizar o cumprimento do contrato de gestão, determinando medidas corretivas quando for o caso.

A agência é financiada pelo adicional de contribuição social que incide sobre os gastos de pessoal das empresas e é recolhido pelo Ministério da Previdência Social, assim como nos demais serviços sociais autônomos, além de receber verbas orçamentárias da União mediante condições fixadas no contrato de gestão.<sup>35</sup>

Em abril de 2005 a ABDI realizou o seu primeiro Planejamento Estratégico, estabelecendo como visão de futuro a “mudança do patamar da Indústria pela inovação e diferenciação de produtos e serviços, com inserção e reconhecimento nos principais mercados do mundo” (ABDI, 2005)<sup>36</sup>. As restrições identificadas para o alcance da visão de futuro localizam-se nos âmbitos temáticos da educação, na carga tributária, na infra-estrutura, no financiamento para atividade produtiva e nos marcos regulatórios.

O macroobjetivos propostos são o (1) fortalecimento e expansão da base industrial, implicando nos desafios do fortalecimento das cadeias produtivas, da estrutura regional (APLs), inserção internacional ativa e a apoio às ações estratégicas e portadoras de futuro (PITCE); (2) aumentar a capacidade inovadora das empresas, implicando nos desafios de incentivar processos de inovação, desenvolver ambiente inovador, instrumentos de P,D&I, realizar prospecção tecnológica e acompanhar os projetos de inovação. A cada desafio sinalizado correspondem programas de ação específicos. Por exemplo, o desafio de “estimular e desenvolver atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I) em micro e pequenas empresas” será trabalhado por um programa de fomento (“PD&I nas MPES”) envolvendo ações em relação à compras externas, compras governamentais, financiamento, proteção à propriedade intelectual, encomendas e instrumentos fiscais envolvendo várias parcerias entre setores público e privado. O plano estratégico prevê a execução de 11 grandes programas. Atualmente a agência está detalhando a estratégia de implementação dos programas, bem como aspectos táticos e operacionais relacionados. Cabe registrar que uma das funções mais estratégicas da agência, que é estabelecer a articulação permanente entre todos os atores envolvidos na execução da PITCE, foi formalizada pelo plano estratégico no Programa 10 (“Articulação com o Ambiente Externo”). Segundo o enunciado “...a articulação institucional é fundamental na consolidação dos objetivos da ABDI e na implementação da PITCE. Esta articulação deverá privilegiar a parceria, a concertação de interesses públicos e privados e a consistência e viabilidade técnica e institucional dos programas e projetos...”

---

<sup>35</sup> A repartição das receitas a estas entidades (SEBRAE, APEX, etc...) é regulada pela lei federal 8.029/1990.

<sup>36</sup> O workshop realizado em Abril de 2005 (Brasília-DF) contou com a participação de 41 organizações públicas e privadas e gerou 296 projetos e/ou iniciativas em todos os âmbitos da PITCE.

(ABDI, 2005, p. 50). Uma das ações finalísticas da agência é exatamente construir e desenvolver o diálogo com o setor privado, empresários e trabalhadores. Atuando quase como “órgão executivo” do CNDI, com as agências de desenvolvimentos regionais e internacionais e especialmente com os Ministérios da administração direta da União.

Um espaço privilegiado para articulação institucional da ABDI são os “fóruns de competitividade” criados no governo F.H. Cardoso e coordenados pelo MDIC, retomando um conceito antigo das “Câmaras Setoriais”. Os “fóruns” são organizados com base no conceito de cadeia produtiva, o que permite visualizar todos os elos e gargalos do negócio. O mecanismo funciona como sistematizador e organizador das demandas empresariais e dos trabalhadores, hierarquizando prioridades e definindo consensos. Os critérios para seleção das prioridades consideram os ganhos de competitividade, o aumento do nível de emprego, ocupação e renda e a desconcentração produtiva. Os projetos finais são encaminhados à Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico, atualmente estão em operação 15 fóruns em vários estágios de funcionamento e organização.<sup>37</sup> A seguir um diagrama que esquematiza as principais relações institucionais da agência.

Figura 1 – Modelo Institucional



Fonte: ABDI, 2005

<sup>37</sup> Para mais informações consultar o documento “Forum de Competitividade, diálogo para o Desenvolvimento” (2004), disponível no site [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br).

### Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

A criação de um conselho capaz de articular o debate entre o setor industrial e autoridades públicas não é nova, nos anos 40 e 50, durante o Plano de Metas, diversos conselhos e grupos executivos tiveram natureza e função semelhante, alguns inclusive obtiveram sucesso em suas atribuições. No governo Sarney, por exemplo, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Industrial (Decreto n. 96.056) com colegiado interministerial, porém sem representação dos trabalhadores e com participação empresarial pequena. Mais recentemente o próprio setor empresarial propôs a criação de um conselho para debater o desenvolvimento industrial (IEDI, 2.000)<sup>38</sup>. O atual conselho é vinculado diretamente à Presidência da República e presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC) e tem atribuição a proposição de políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do país. A grande maioria das medidas de desoneração tributária sobre investimentos, exportações ou bens de capital encaminhadas ao Congresso Nacional em 2004 e 2005 na forma de Projetos de Lei ou Medidas Provisórias foram debatidas neste conselho<sup>39</sup>.

O CNDI é composto por 13 ministros e pelo presidente do BNDES e 14 representantes da sociedade civil, empresários e trabalhadores. As primeiras atividades iniciaram informalmente em abril de 2004, realizando 05 reuniões informais até a data de instalação oficial no dia 17 de fevereiro de 2005. O regimento interno do Conselho prevê reuniões bimensais e enuncia expressamente que cabe ao CNDI propor medidas para o desenvolvimento do país e acompanhar e avaliar as medidas da PITCE. A natureza de participação colegiada interministerial e a participação de personalidades representativas do setor empresarial e dos trabalhadores confere ao conselho uma natureza político-corporativa fundamental para legitimar as ações governamentais.

### Conclusões

A formulação da política industrial brasileira quase sempre foi um sub-produto marginal da política macroeconômica. A sua constituição como objeto de pesquisa e política pública específica veio só depois que se consolidou a indústria básica no país. Até mais ou menos meados dos anos setenta a política industrial não passava de um conjunto de subsídios desordenados e marcos legais insuficientes. Muitos deles estimulando distorções e ineficiências, políticas setoriais muito localizadas e quase sempre cartoriais e proteção à exposição competitiva dos mercados externos. O cenário se transformou,

<sup>38</sup> O IEDI (IEDI, 2.000) propôs um Conselho bem menor, com 9 membros e com representação dos Governos Estaduais. Os objetivos seriam "...constituir um locus de discussão empresarial, independentemente de associações de classe e de setores de atuação das suas empresas e contribuir para o estabelecimento da cooperação e de iniciativas coordenadas entre setor público e setor privado...encaminhar propostas de desenvolvimento industrial e acompanhar e avaliar a execução das políticas na perspectiva empresarial " (p 7).

<sup>39</sup> Exemplos ocorridos em 2004 e 2005: Programa Reporto, depreciação acelerada de Bens de Capital, plataforma de exportações, Lei Complementar para microempreendedores, diminuição do IPI, programa "PC Conectado", etc..., muitas medidas ainda tramitam no legislativo nacional no momento em que este artigo foi escrito, junho de 2005.

como tentamos descrever ao longo do texto, para um ambiente de alta exposição externa, abertura financeira, mudança do paradigma tecnológico e gerencial e sobretudo, alteração brutal nas condições de intervenção do Estado Nacional, da intervenção desenvolvimentista para a regulação sob a égide da globalização.

A atual política industrial do Governo Lula, anunciada em Março de 2004, parece repetir diretrizes e instrumentos presentes em outros planos dos anos noventa, com ênfase, por exemplo, no aumento da competitividade das empresas, no mercado externo ou na melhoria de qualidade da força de trabalho e nisso não há demérito, antes o contrário. Entretanto, há pelo menos três conceitos essencialmente diferentes: (a) a sinergia buscada entre política industrial em senso estrito (seja ela vertical ou horizontal), com a política de comércio exterior e a política tecnológica, (b) o foco na inovação e particularmente, (c) a construção de um novo instrumento de coordenação e construção de consensos, a ABDI e o CNDI. Não será preciso refletir em demasia para perceber que a estabilidade relativa da economia brasileira (mesmo com as altas taxas de juros reais) e as condições externas favoráveis também diferenciam o *momentum* atual das experiências anteriores.

Embora a ABDI tenha a função de executar a PITCE, efetivamente tende a se construir como um centro de *policy-making* da política industrial, na medida em que poderá reunir um conjunto de quadros técnicos altamente qualificado. Não se trata de estabelecer novamente uma competição entre agentes burocráticos, insulados em centros de excelência, com os decisores políticos, os ministérios ou o legislativo, mas de tentar uma nova arquitetura funcional capaz de vencer a fragmentação e a entropia organizacional sistemática do estado brasileiro.<sup>40</sup>

Poderia-se objetar que há um risco de “descolamento” da performance da agência com o centro de decisão política do governo, de autonomia burocrática ou mesmo de “captura” por interesses setoriais ou singulares de segmentos industriais eventualmente credores de medidas governamentais. Há vários argumentos para negar esta possibilidade. O primeiro é a própria constituição da agência e sua natureza jurídico-institucional. A ABDI não é uma agência reguladora, autônoma e independente do governo, o mandato dos seus dirigentes é revogável a qualquer tempo pelo Presidente, assim como os representantes governamentais no Conselho Deliberativo. Além disso, a agência surgiu como parte de uma política industrial já concebida e desenhada pelo governo na suas principais diretrizes e ações, isto é, com foco estratégico já desenhado. A política da agência está subordinada também à duas Câmaras do Conselho de Governo, à Câmara de Políticas de Desenvolvimento Econômico (CPDE) e à Câmara

---

<sup>40</sup> Um grupo burocrático pode assumir funções políticas se possuir os pré-requisitos de formular intenções políticas, ajustar suas intenções a procedimentos governamentais, competir pelo preenchimento de cargos governamentais, ocupar posições centrais no governo, possuir qualificação para comando ou gerenciamento de atividades governamentais e capacidade de controlar a implementação das decisões públicas (Peters, 1981).

de Política Econômica (CPE). A criação de uma agência coordenadora e executiva representa uma inovação institucional qualitativamente superior em relação às experiências passadas, em que pese a necessária avaliação e monitoramento de sua operação efetiva nos próximos anos.

#### Bibliografia:

- ABDI (2005) **Plano de Desenvolvimento Industrial, Tecnológico e de Comércio Exterior – horizonte 2008**, Workshop, Brasília, (mimeo)
- ALEM, C., BARROS, J, e GIAMBIAGI, F. (2002) **Bases para uma política industrial moderna**. XIV Fórum Nacional, Estudos e Pesquisa n. 22, Rio de Janeiro.
- AMSDEN, A. (1989). **Ásia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford University Press.
- BAHIA, L. (2005) Diferenciação salarial segundo critérios de desempenho das empresas industriais brasileiras, in SALERNO, M. e DE NEGRI, j. (coord.), **Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras**, Brasília, IPEA.
- CASTRO, A. (2002). **A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira**, Revista Brasileira de Inovação, v. 01, n. 02.
- CASTRO, A.B. e AVILA, J. P. (2004) **Uma Política Industrial e Tecnológica voltada para o potencial das empresas**, XVI Fórum Nacional, Rio de Janeiro (mimeo).
- CHANG, H. (1994) **The Political Economy of Industrial Policy**, St. Marin' s Press, New York.
- CNI (2005) **Mapa Estratégico da Indústria: 2007 – 2015**, Brasília, CNI/DIREX.
- DE NEGRI, J. e SALERNO, M (org) (2005) **Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras**, Brasília, IPEA.
- DIRETRIZES DE POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR** (2003), Casa Civil, MDIC, MF, MCT, IPEA, BNDES, FINEP e APEX Brasil, Brasília, (mimeo).
- GADELHA, C.A. (2001) **Política Industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural**, Revista de Economia Política, v. 21, n. 4.
- GRAZIANO, L. (1997) **O Lobby e o interesse público**. Rev. Brasileira de Ciências Sociais, vol.12 n.35 São Paulo.
- GUIMARÃES, E. A. (1996) **A Experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação**, Texto para Discussão, n. 409, IPEA.
- IEDI (2000) **Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, Indústria e Desenvolvimento**, Principais Conclusões e Sugestões (mimeo).



- KOSACOFF, B. e RAMOS, A. (1999) **El debate sobre política industrial**. Revista de la CEPAL, n. 68.
- LAFER, B. M. (1997) **O Planejamento no Brasil**, quinta edição, Editora Perspectiva, São Paulo.
- MATUS, C. (2000). **O Líder sem estado Maior**, FUNDAP, São Paulo.
- NASSIF, A. (2003) **Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira**. Textos para Discussão, n. 101, BNDES, Rio de Janeiro.
- NUNES, E. (1999) **A Gramática Política do Brasil, Clientelismo e Insulamento Burocrático**, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- PETERS, B.G. (1981) **The problem of bureaucratic government**. Journal of Politics, v. 43, n.1.
- RUA, M. G. e AGUIAR, A. (1995) **A Política Industrial No Brasil 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making***, Planejamento e Políticas Públicas, n. 12.
- SALERNO, M. (2004) **A política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal**, Parcerias Estratégicas, CGEE, n. 19, Brasília.
- SCHNEIDER, B. R. (1994) **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. Editora Sumaré, São Paulo.
- SCHUMPETER, J.A., (1982) **Teoria do Desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico**, Abril Cultural, São Paulo.
- SUZIGAN, W. (1988) **Estado e Industrialização no Brasil**, Revista de Economia Política, vol 8 n. 4, Brasiliense, São Paulo.
- TAVARES, M.C. (1974) **Da Substituição das Importações ao Capitalismo Financeiro**, Zahar, Rio de Janeiro.