

## **A ANÁLISE DA FORMULAÇÃO E GESTÃO DA ATUAL POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA: O CASO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO**

**Autoria:** Carlos Alberto Arruda, Arthur Kux, Marina da Silva Borges Araújo

### **Resumo**

O presente trabalho busca descrever o processo de formulação e gestão da atual política industrial brasileira, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Suzigan e Furtado (2010) demonstraram que a principal causa das falhas das políticas industriais brasileiras foi a falta de um sistema de gestão eficiente, mesmo que estas tivessem intenções pertinentes. Portanto, entender o processo da atual política industrial brasileira torna-se relevante, ainda mais tendo-se em vista que o Brasil passa por um processo de revisão da PDP. Para responder à pergunta proposta foram levantadas as principais variáveis que precisam estar presentes em um sistema de gestão eficiente. São elas: metas claras e transparentes, interação público-privada, medidas bem definidas, benchmarkings internacionais, instituições responsáveis por cada ação, liderança, mão-de-obra qualificada, indicadores de acompanhamento e renovação e revisão constantes de política. (AMSDEN, 1989, AMSDEN, 2001, ABREU, 2006, KUPFER, 2004, LALL, 2003, RODRIK, 2004, SUZIGAN; FURTADO, 2010). A metodologia utilizada foi o estudo de caso único que pode ser aplicado quando o objeto de estudo for um fenômeno contemporâneo e complexo. Aplicou-se a análise de conteúdo para analisar os materiais textuais originados de diversas fontes. Quais sejam: dados primários, coletados através de entrevistas em profundidade realizadas com servidores públicos responsáveis pela formulação e gestão da PDP; e dados secundários retirados dos relatórios de acompanhamento e divulgação da política. A análise mostrou avanços e falhas no sistema de gestão da PDP. Os avanços estão presentes na transparência e clareza das metas; na construção de um sistema de indicadores baseado em experiências empresariais; na existência de benchmarkings internacionais para inspirar algumas ações da PDP; na determinação de medidas bem definidas com seus respectivos responsáveis já na elaboração da política; e na renovação e ajustes presentes na política. Entretanto, o sistema de gestão tem alguns pontos críticos, uma vez que a interação público-privada se baseia quase exclusivamente em associações de classe, que não necessariamente agem de acordo com o interesse empresarial. Além disso, o governo não requer contrapartidas do setor privado, que são importantes para que todos os atores envolvidos estejam alinhados em prol do desenvolvimento econômico do país. Ademais, constatou-se falta de mão-de-obra qualificada nos quadros estatais, principalmente para avaliação de novas tecnologias e setores estratégicos. Por fim, não há uma liderança de alto nível hierárquico para a política, que respaldaria e deixaria a PDP sempre como uma prioridade no governo.

## 1- Introdução

O presente trabalho busca descrever como se desenvolveram as etapas de formulação e gestão da atual política industrial (PI) brasileira, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). A motivação principal foram os argumentos apresentados por Suzigan e Furtado (2010). Os autores demonstraram que, a partir da década de 80, a falta de um sistema de gestão eficiente foi a principal razão para as PIs brasileiras não terem sido bem sucedidas, apesar de muitas vezes bem formuladas. Neste contexto, investigar o sistema de gestão da atual PI mostra-se relevante para que eventuais problemas possam ser corrigidos, ainda mais num cenário em que se discute a continuação da PDP pelo atual governo federal.

Considera-se que não é possível determinar uma receita básica de sucesso para garantir o êxito de políticas industriais, cada país precisa encontrar seu próprio caminho a partir de suas características e particularidades (NELSON, 2006). No entanto, experiências internacionais, como as políticas industriais implementadas na Coreia do Sul, França e EUA, apontam para um conjunto de mecanismos-chaves de formulação e gestão de PIs, que demonstraram ser essenciais para sua efetividade (AMSDEN, 1989; AMSDEN, 2001; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Ou seja, apesar de não existir uma fórmula que garanta o êxito de PIs, determinadas etapas precisam ser respeitadas em sua formulação, etapas essas que funcionam como um *checklist* e não uma receita.

Uma política industrial opera com mudanças estruturais em uma economia e seus efeitos são percebidos no longo prazo. A PDP foi lançada em 2008 e tinha suas principais metas estipuladas para o ano de 2010, o que impossibilita uma avaliação de seu cumprimento e eficiência. Deste modo, este trabalho limita-se a analisar o processo de gestão da atual política a partir dos mecanismos recomendados pela literatura.

Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura sobre PI que permitiu identificar e entender os instrumentos essenciais do sistema de gestão de uma PI. A análise da PDP foi feita a partir do levantamento de dados secundários e entrevistas realizadas com servidores públicos de diversos órgãos responsáveis pela elaboração, acompanhamento e gestão da política.

Este trabalho constatou que o sistema de gestão da PDP teve avanços importantes se comparado com os das PIs anteriores. A política avançou já na sua construção, determinando metas claras e transparentes e ações e medidas definidas na construção da política, quando também foram definidos indicadores de acompanhamento, baseados em experiências do setor empresarial, e as instituições e pessoas responsáveis pela gestão de cada ação.

O artigo divide-se em quatro seções além desta introdução. A seção dois mostra os fatores essenciais para um sistema de gestão bem sucedido a partir da literatura e de estudos de caso sobre o tema. A seguir, é apresentada a metodologia utilizada nesse estudo. A quarta seção é reservada para a análise dos dados. Nessa seção, a PDP é examinada a partir de entrevistas e dados secundários a partir dos elementos identificados na segunda seção. As considerações finais salientam e refletem acerca dos pontos fortes e fracos do atual sistema de gestão da política.

## 2- Sistema de gestão de uma política industrial

Política industrial é um conjunto de medidas que tem como propósito influenciar a estrutura produtiva de um país buscando alavancar seu desenvolvimento econômico no longo prazo (FERRAZ *et al.*, 2002; SUZIGAN; FURTADO, 2010; RODRIK, 2004; PACK; SAGGI, 2006). Considerando que o desenvolvimento pode ser definido como crescimento econômico atrelado a mudanças estruturais na economia de um país (SCHUMPETER, 1982), as PIs tem como função induzir processos de mudança estrutural que o setor privado não seria capaz de articular de forma eficiente ou ágil o suficiente (KUPFER, 2004).

Na literatura existente debate-se acerca do nível ótimo de intervenção estatal na condução do desenvolvimento econômico e industrial. De um lado, há autores (FERREIRA; HANDMANM, 2003; FERREIRA, 2005; CANÊDO-PINHEIRO *et al.*, 2007) que defendem a opção por políticas do tipo horizontal, isto é, que buscam atingir todos os setores da mesma forma, sem distinção ou eleição de setores industriais prioritários. Para esses autores, o Estado deveria lançar mão de medidas que impactem todos os setores produtivos atuantes em sua economia. Do outro lado, há uma corrente que defende que as políticas devam ser de caráter vertical, ou seja, mais seletivas na escolha dos setores a se fomentar (KUPFER, 2004; PACK; SAGGI, 2006). Neste modelo, chamado de *picking the winners*, o Estado deveria elencar setores prioritários na formulação da PI. As indústrias favorecidas, nesse caso, constituiriam a chave do desenvolvimento desse país.

No entanto, eleger um modelo ou outro não é factível, e não atende ao objetivo central de uma PI, que é influenciar a estrutura produtiva visando o desenvolvimento econômico de um país. Nesse sentido, a adoção de medidas horizontais assegura a competitividade da indústria nacional, através de regulação, estabilidade macroeconômica, políticas tributárias, entre outros. Por outro lado, a adoção de medidas verticais fomenta cadeias produtivas existentes e incentivam o desenvolvimento de setores promissores no mercado internacional. Ao elaborar uma PI, o Estado deve escolher medidas que melhor se adequem a seus objetivos, sejam elas horizontais ou verticais, uma vez que não existe uma receita de sucesso. (RODRIK, 2004; NELSON, 2006; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Portanto, as políticas horizontais e verticais não são substitutas e sim complementares.

### 2.1 Mecanismos de gestão de Política Industrial

O sistema de gestão das PIs é um dos pontos necessários para sua efetiva implementação e sucesso. Além de implementar e acompanhar a política, um sistema como esse é responsável por definir os papéis dos atores envolvidos e, assim, evitar conflitos entre os atores da política. (BUSCH, 2008; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Estudos de caso de países da América Latina mostram que o modelo gestão das PIs adotados na região não tem sido eficiente (AMSDEM, 1986; 2001; RODRIK, 2004; SUZIGAN; FURTADO, 2010; PERES, 2006).

Vale ressaltar que falhas são inerentes às PIs e algumas ações podem não alcançar os resultados esperados. É importante que o Estado esteja aparelhado, com um sistema de gestão eficiente, o suficiente para perceber falhas em tempo hábil e assim evitar o desperdício de recursos e esforços públicos e privados (RODRIK, 2004).

Com base nos autores citados nesta seção definiu-se elementos que devem ser considerados na formulação e estruturação do sistema de gestão de uma PI. A estruturação do processo de

gestão deve levar em conta questões como: objetivos da política, público-alvo, instrumentos de coordenação e controle, atores envolvidos e seus respectivos papéis na implementação e formas de revisão e renovação.

Ao elaborar uma PI é importante que haja **metas claras e transparentes** que atendam aos objetivos estratégicos do Estado. Por metas claras entende-se o fácil entendimento para a população das intenções estatais. Por sua vez, metas transparentes são aquelas que possuem meios de acompanhamento públicos do andamento dos trabalhos (ABREU, 2006; RODRIK, 2004). Além disso, Suzigan e Furtado (2010) salientam a importância das metas serem factíveis com a realidade e não muito ambiciosas. Essas recomendações se devem ao fato das PIs sofrerem muita resistência da opinião pública brasileira, uma vez que as PIs não foram bem sucedidas nas últimas décadas .

A **interação público-privada** é a forma como Estado e setor privado se relacionam para formular e acompanhar uma PI. Rodrik (2004) e Suzigan e Furtado (2010) argumentam que este é um dos pontos mais importantes para o sucesso de uma PI, uma vez que políticas desse tipo têm como público-alvo o setor privado. A formulação e implementação de políticas não devem ser de responsabilidade exclusiva do Estado, ela deve envolver também o setor privado como forma de atender às suas necessidades e conquistar o seu comprometimento com os objetivos e ações propostos. Esta interação deve ser levada em conta desde a construção das metas, até a implementação e acompanhamento da política (EVANS, 1995).

De acordo com Rodrik (2004), a interação público-privada deveria contar com conselhos de coordenação e deliberação com expressiva participação do setor privado, de modo a garantir que a execução da PI esteja em sintonia com seus interesses. Ainda, de acordo com esse autor, o setor privado não deve ser representado apenas por associações de classe, pois essas podem agir de acordo com seus próprios interesses e não, necessariamente, respeitar as demandas das empresas que representam.

Amsden (1989) defende que as interações público-privadas devem seguir o modelo *stick and carrot*. Neste modelo, o envolvimento do setor privado não pode estar pautado apenas na concessão de incentivos, mas também em mecanismos de contrapartida e punições que garantam o cumprimento do que foi acordado na elaboração da política (HAUSMANN; RODRIK, 2003). As PIs asiáticas, por exemplo, tiveram êxito em implementar este modelo, enquanto políticas latino-americanas falharam em sua maioria, por não criar contrapartidas suficientes para o setor privado. (RODRIK, 2004; PACK; SAGGI, 2006; AMSDEN, 2001; ALMEIDA, 2009). Por fim, incentivos voltados para medidas emergenciais devem contar com uma cláusula temporal e objetivos pré-definidos de forma que estimule a autonomia do setor privado (AMSDEN, 2001; RODRIK, 2004).

Ao conceber uma PI é importante que se estabeleça não apenas metas e intenções, mas também um conjunto de **medidas bem definidas**. Entende-se por medidas a descrição das ações a serem adotadas que permitam alcançar os objetivos. (RODRIK, 2004). Isto é, um esquema de implementação passo a passo que estabelecem os responsáveis, prazos e indicadores para cada ação (SUZIGAN; FURTADO, 2010).

Dado que políticas industriais envolvem altos graus de incerteza, os formuladores podem aprender com erros e acertos de outros países, adaptando os elementos bem sucedidos ao contexto local. Assim, ao se construir uma política e um sistema de gestão eficiente, mostra-se relevante a utilização de **benchmarkings internacionais** (RODRIK, 2004).

Suzigan e Furtado argumentam que a escolha das **instituições responsáveis por cada ação** é um dos fatores críticos para a gestão da PI. Os atores envolvidos precisam ser notoriamente competentes nas funções que estão desempenhando, garantindo a legitimidade das ações recomendadas e evitando conflitos entre os agentes governamentais. (KUPFER, 2004; RODRIK, 2004; ABREU, 2006; SUZIGAN e FURTADO, 2010).

A política industrial tem como objetivo impulsionar o desenvolvimento econômico a partir da estrutura produtiva. Para isso, ela conta com ações em diferentes áreas como ciência e tecnologia, infraestrutura, formação de mão-de-obra, transportes, dentre outros (SUZIGAN; FURTADO, 2010). Sendo assim, a implementação das ações devem contar com a participação e coordenação de diversos órgãos estatais não subordinados entre si. Este arranjo pode resultar em conflitos internos e disputa de poder. Deste modo, sugere-se a determinação de uma **liderança política** hierarquicamente acima desses órgãos e ligada diretamente à presidência. Esse gestor deve pertencer ao alto escalão do governo para assegurar acesso direto ao presidente (no caso do sistema brasileiro). (RODRIK, 2004; ABREU, 2006; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Além de assegurar o cumprimento da PI, essa figura política também responderia à sociedade (RODRIK, 2004).

Nenhum dos pontos salientados até aqui, no entanto, bastam se não houver um **corpo de profissionais estatais devidamente qualificados**, com competências adequadas para o acompanhamento da política e monitoramento das tendências de mercado, principalmente no que tange a tecnologia (LALL, 2003; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Edquist (2001) afirma que, na falta de um corpo técnico qualificado, seria preferível o Estado deixar as forças de mercado atuar, uma vez que a intervenção poderia se tornar um entrave, e não um estímulo, ao setor produtivo. No caso brasileiro, de acordo com Almeida (2009), a ausência de um corpo de profissionais devidamente qualificado é um problema antigo do Estado Brasileiro.

A gestão da PI deve também contar com **indicadores de acompanhamento**, ou seja, indicadores que permitam o controle do andamento das ações. Esse acompanhamento fortalece o sistema de gestão da PI, uma vez que permite medir as variáveis geridas e facilita uma ação efetiva dos agentes em caso de falhas da política. (RODRIK, 2004; ABREU, 2006; SUZIGAN; FURTADO, 2010).

Como uma PI visa o longo prazo, como destacado anteriormente, seus efeitos só serão percebidos gradualmente. Nesse sentido, Rodrik (2004) salienta a importância de mecanismos que permitam a **renovação e revisão constantes** das metas e ações da política industrial. Para o autor, as instituições estatais precisam estar preparadas para responder prontamente às mudanças na conjuntura econômica e social de um país e precisam ter a capacidade de se modernizar e reinventar constantemente para acompanhar o dinamismo do mercado e da ciência.

### 3- Pesquisa de Campo e Análise dos Dados

#### 3.1- Metodologia

A pesquisa desenvolvida tem caráter qualitativo e busca na interpretação dos conteúdos captar como o Estado brasileiro trata a variável coordenação no desenvolvimento da PDP. Esse é o método mais adequado para responder a pergunta proposta pelo artigo, uma vez que este é um objeto de estudo multifacetado e de difícil mensuração, além de ser um processo que está

ocorrendo no presente momento, inviabilizando assim uma análise dos resultados da política. Ademais, esse artigo se baseia na busca de uma melhor e mais profunda compreensão de dado fato, o que a caracteriza como exploratória.

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso único que, segundo Einsenhardt (1989) e Yin (2001), pode ser utilizada quando o objeto de estudo for fenômenos contemporâneos e inseridos em algum contexto da vida real. Nesse método estuda-se determinado objeto de forma intensiva, buscando conhecê-lo da forma mais profunda e completa possível (YIN, 2001).

Para análise dos dados o artigo lançou mão da análise de conteúdo que busca analisar materiais textuais originados das mais diversas fontes, como produtos de mídia, imagens e dados de entrevistas, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 1977). Para tanto as transcrições de entrevistas e as anotações de campo foram categorizadas através do tratamento qualitativo dos dados, utilizando o software NVivo 8. Nessa etapa buscou-se a geração exaustiva de categorias mutuamente exclusiva, representadas por um conjunto de códigos referentes a diversas impressões, críticas e fatores convergentes sobre as preposições da pesquisa, técnica denominada de codificação aberta (FLICK, 2009). Na segunda etapa da análise foi feita a codificação axial que estabelece relações de proximidade, cause e efeito, possibilitando a identificação de categorias de segunda ordem, baseadas em descrições mais abrangentes (FLICK, 2009). Por fim, fez-se a codificação seletiva, onde foram desenvolvidas histórias dos casos, acompanhados com o panorama geral e fenômenos centrais dos mesmos (FLICK, 2009).

As entrevistas foram realizadas com os implementadores da política, mais especificamente servidores do Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) das mais diversas hierarquias. As entrevistas foram feitas até se chegar na repetição de informações, ou seja, os pesquisadores acabaram o campo quando não conseguiram mais informações durante as entrevistas. Para a pesquisa de campo foi utilizado um semi-estruturado baseado na revisão teórica, conforme quadro a seguir. Vale ressaltar também que para preservar a identidade dos entrevistados as citações presentes na análise dos dados foram classificadas por letras (conforme o órgão do entrevistado) e números (um para cada entrevistado).

### **3.2 – O sistema de gestão da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**

A seguir o sistema de gestão da PDP será apresentado levando-se em conta cada variável discutida na segunda seção deste trabalho.

- Metas claras e transparentes

O objetivo principal da PDP é, conforme divulgado em sua página na internet, “promover a competitividade de longo prazo da economia brasileira”. Para tanto quatro grandes desafios foram determinados pelo Estado: ampliar a taxa de investimento para eliminar e evitar gargalos de oferta; elevar o esforço de inovação, principalmente no setor privado; preservar a robustez das contas externas; e fortalecer as micro e pequenas empresas. Para tanto, conforme recomendado pela literatura, foram criados indicadores para acompanhar cada um desses, que serão apresentados com mais detalhes a seguir.

O primeiro desafio diz respeito a aumentar a taxa de investimento da indústria e, com isso, a capacidade de oferta da mesma. Nos últimos anos, a população brasileira vem tendo ganhos de renda pressionando a demanda interna. Para não haver aumento da inflação, portanto, é necessário ampliar a capacidade de oferta da indústria, através do investimento. Como indicador para esse desafio foi usado a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), com a meta de investimento de 21% do seu PIB até o fim de 2010. Vale ressaltar que, em 2007, o investimento brasileiro era na casa de 17,6% do PIB. Para que a meta seja atingida é necessário um crescimento médio anual de 11,3% da FBKF no período frente a um crescimento anual do PIB na ordem de 5% ao ano.

O segundo desafio é a robustez da balança de pagamentos. Como indicador para esta meta foi usado o valor das exportações brasileiras em relação ao total de exportações mundiais, que em 2007 eram de 1,18%. Para 2010, o objetivo é atingir 1,25% em valor, necessitando de um crescimento de 9,1% entre 2007 e 2010.

O terceiro desafio para a competitividade brasileira no longo prazo é criar condições favoráveis a novos empreendedores, alargando o acesso a mercados para micro e pequenas empresas (MPEs). Para a mensuração foi estipulado o aumento em 10% do número de MPEs exportadoras até o fim de 2010. Dessa forma, espera-se que o Brasil passe de 11.792 empresas desse tipo em 2006, para 12.971 no fim deste ano.

O quarto desafio é a elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras. Para tanto, é necessário um sistema empresarial de maior porte, com escala e governança compatíveis com o processo inovativo. A meta estipulada diz respeito ao dispêndio privado em P&D. Em 2006, os gastos em P&D do setor privado foram de 0,5% do PIB e o objetivo é aumentar para 0,65% até o fim de 2010, o que requer um crescimento de 9,8% anual.

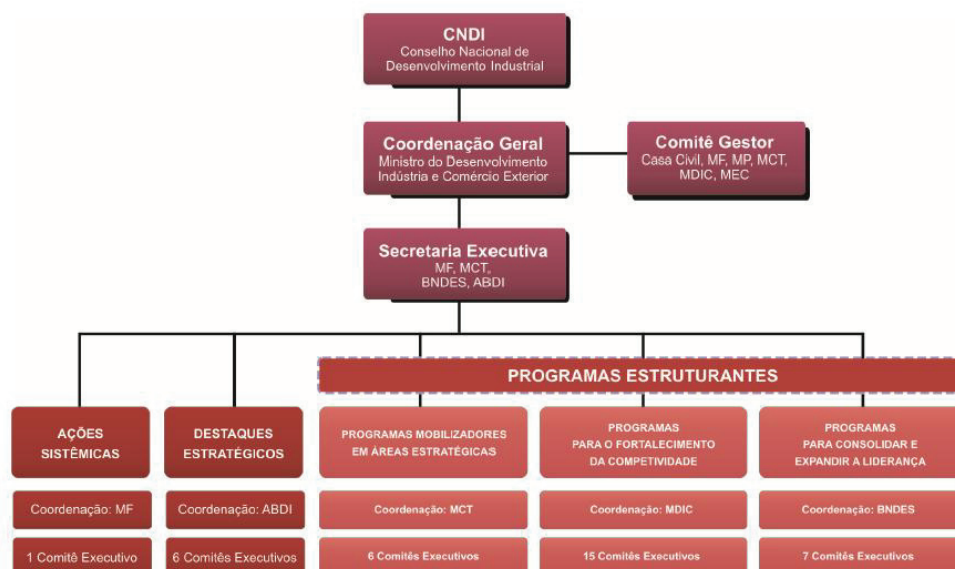
Vale ressaltar que apesar das metas terem sido formuladas para um curto espaço de tempo e coincidindo com o período eleitoral. As metas setoriais, por exemplo, vislumbram um maior espaço de tempo, alguns setores, como o complexo da saúde, por exemplo, já tem metas para 2013 e 2018.

Conforme indicado pela literatura e apresentado acima as metas da PDP se mostram claras e transparentes, uma vez que são de fácil entendimento e seus indicadores podem ser acompanhados na página da internet da política, que apresenta diversos relatórios de acompanhamento da política. Além disso, as metas são factíveis com a realidade brasileira sendo, inclusive, criticadas por seu conservadorismo (ALMEIDA, 2009).

- Interação público-privada

Conforme a figura 1 abaixo, percebe-se que no topo do organograma da política está o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) que é composto por ministros representando o setor público e empresários representando o setor privado. A existência desse órgão no topo da estrutura de governança da política vai de encontro com os argumentos de Rodrik (2004) que mostra a importância do setor privado na tomada de decisão da política. Além disso, percebe-se que o Estado vê importância nesse órgão, conforme fala abaixo:

“...o CNDI é importante para ter retorno da PDP por parte dos empresários.” (A.1)



**Figura 1: Estrutura de governança da PDP**

Fonte: MDIC – [www.pdp.gov.br](http://www.pdp.gov.br) – Acessado em 27/01/2011

A interação público-privada também acontece nos níveis mais micros da política. Existe um canal de discussão entre governo e setor privado para cada setor, denominado fórum de competitividade. A fala do gestor de um desses fóruns explica bem seu funcionamento:

“(...) órgãos de governo, setor privado e trabalhadores. E coloca numa mesa para quebrar pau, chutar a canela do outro, enfim, para discutir e sair políticas públicas.” (D.2)

A coordenação vem funcionando nesses órgãos, pois os gestores, com as metas de médio e longo prazo em mente, estipulam metas de curtíssimo prazo, para que os empresários não percam o interesse e compareçam sempre as reuniões.

“...para as pessoas sentirem que está tendo um avanço, que as coisas estão caminhando, que precisa continuar participando da reunião...” (D.2)

Uma das críticas a interação público-privada é fundamentar tais relações na participação associações e não diretamente das empresas. A crítica está no fato de que tais associações não necessariamente agirem em prol do interesse do grupo mas, por vezes, de acordo com interesses próprios. Essa, infelizmente é uma prática comum ao Brasil, mas já está sendo revista. Foram criados os chamados “beta testes”, momento no qual as metas criadas entre agentes governamentais e associações de empresas passam a ser validados com os principais empresários de determinado setor, para que, dessa forma, o interesse da associação não se sobressaia ao interesse das empresas.

“Com a PDP aprendemos que associação não é suficiente, portanto sempre vamos atrás dos principais empresários de cada setor.” (A.1)



“É uma coordenação de ação efetiva no setor, não só público, mas também no setor privado...” (A.3)

Uma crítica importante ao sistema de gestão da PDP é a falta de contrapartidas requeridas ao setor privado, apesar de estar no material de divulgação da política a intenção em exigir contrapartidas. Esse fator, no entanto, ficou apenas em intenções mas vem sendo discutido dentro do governo o que nos leva a crer que podem surgir avanços nesse sentido em um futuro próximo, conforme mostra a fala a seguir:

“Existe essa discussão de contrapartida e cada vez mais forte (...) tanto é que no documento aqui, se você vir, tem a palavra contrapartida.”  
(A.3)

“vamos negociar alguns compromissos com o setor privado” (A.1)

Ao analisarmos também a existência de cláusulas temporais, percebe-se que em muitos casos essa é uma prática, como no caso da redução de IPI sobre os automóveis que reduziu o imposto durante um curto período. Apesar de ter sido divulgado que esta era uma medida para o combate a crise econômica, já estava prevista na PDP.

- Medidas bem definidas

Para atingir tais metas, tanto de curto, médio e longo prazo a PDP determinou medidas a serem tomadas já em sua criação, tanto horizontais, quanto verticais, com indicadores de acompanhamento para cada uma delas. De acordo com o relatório de acompanhamento da PDP, todas as medidas foram implementadas com sucesso (ABDI, 2010). Esta foi uma das grandes vantagens da PDP em relação às políticas anteriores, o que minimizou o risco de a política ficar só na intenção ou nos desafios.

- Benchmarkings internacionais

Apesar de não ter sido divulgado nos materiais da política, constatou-se na pesquisa de campo a condução de benchmarkings por parte do governo, conforme apresentado em um exemplo retirado de uma das entrevistas realizadas:

“Por exemplo, no plástico agora, a contratou um estudo de caracterização da indústria petroquímica, tem comparação com outros setores no mundo. (...) o estudo contemplou estudos de aglomerados em outros lugares.” (D.2)

- Instituições responsáveis por cada ação

A PDP também parece seguir os fundamentos políticos da notória competência dos órgãos para a minimização de conflitos e respaldo da política. Esse fato pode ser percebido à medida que os órgãos responsáveis pela gestão de cada uma das ações e medidas de um determinado campo de interesse da política é o mesmo órgão de maior entendimento de sua problemática e o órgão com maior poder/competência de modificá-la, conforme pode ser visto na figura 1 acima.

Seguindo a estrutura de governança da PDP, apresenta na figura 1, tem-se a secretaria executiva composta por ABDI, MF, MCT e BNDES, que são os principais gestores da

política e os órgãos efetivamente responsáveis pela gestão diária da PDP. São esses órgãos que acompanham os indicadores e procuram resolver eventuais problemas em tempo hábil.

Percebem-se ainda na figura vários programas sendo conduzidos em paralelo. É interessante observar que todos eles são coordenados pelos órgãos mais indicados para tal, corroborando com a visão apresentada na seção teórica deste trabalho. As ações sistêmicas, por exemplo, são medidas horizontais de cunho tributário, portanto cabe ao MF.

Os destaques estratégicos da política tratam de questões que elencadas pelo governo como fundamentais para desenvolver a indústria e o país, perpassando diversos complexos produtivos. Os destaques são incremento das exportações, integração com a África, integração produtiva com América Latina e Caribe, fomento as MPes, produção sustentável e regionalização da produção brasileira. Como são ações que precisam de articulação entre vários agentes governamentais e privados, essas atividades são de responsabilidade da ABDI, agência criada em 2004 justamente para promover tal integração.

Os programas mobilizadores de áreas estratégicas são voltados para setores julgados pelo governo como estratégicos para o futuro do país. São eles: biotecnologia, saúde, defesa, energia nuclear, nanotecnologia e tecnologias de informação e comunicação. Por se tratarem de programas intensivos em conhecimento, o responsável pela gestão desses programas é o MCT. Entretanto, programas específicos para cada setor que detêm um ministério específico, como saúde e defesa, são de responsabilidade dos respectivos ministérios.

Os programas para fortalecimento da competitividade são responsáveis por fomentar diversos setores com potencial exportador e/ou com potencial de gerar efeitos de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial. Estes programas são de responsabilidade do MDIC, pois lá existem canais de interlocução público-privados já estabelecidos para essas áreas, os chamados fóruns de competitividade, que foram aproveitados pela PDP.

Os programas para consolidar e expandir a liderança são voltados para setores onde as empresas têm projeção internacional e capacidade competitiva e, como o próprio nome diz, buscam consolidar e expandir esta liderança. Como empresas desse porte necessitam, principalmente, de financiamentos diferenciados para inovar e investir, o gestor do programa é o BNDES, principal órgão responsável por medidas desse tipo.

- Liderança

Outra variável na intenção política é o responsável direto pela mesma que teria acesso fácil ao presidente da república. Essa figura é importante para manter a política na agenda de prioridades da presidência (RODRIK, 2004; SUZIGAN e FURTADO, 2010). O governo é uma organização tão complexa que a não nomeação de um responsável pela política (órgão, instituição ou profissionais) coloca toda a engenharia da PI sob ameaça de fracasso. Ao questionar os entrevistados sobre o tema, percebe-se que a política foi construída por três órgãos principais: ABDI, MF e BNDES. Vale ressaltar que um dos servidores do mais alto escalão do governo, foi o principal consultor econômico do governo para assuntos de política industrial desde o mandato FHC. Ao assumir um cargo formal aliou o conhecimento técnico ao poder político e, ao se analisar profundamente a PDP, percebe-se grande semelhança entre as medidas sugeridas e sua obra acadêmica.

“O ‘servidor X’ era o interlocutor de todo mundo antes de entrar no ‘órgão A’ e, quando virou presidente do ‘órgão A’, ajudou muito (...) e participou da formulação da PDP”. (A.1)

“Tem a cara do ‘servidor X’, isso tem a cara do ‘servidor X’ mesmo”. (A.2)

Entretanto percebe-se que este problema ainda está longe de ser resolvido. Primeiro, pois este servidor, apesar de ser reconhecido como mentor da política, não tem poder sobre os outros órgãos responsáveis por sua gestão, portanto, apesar de muito influente, não tem poderes para pressionar algum ministro. Além disso, constatou-se que esse líder não é reconhecido por alguns servidores que, inclusive, chama os formuladores da política de “sociedade secreta”. Mais grave que isso é que a sociedade não sabe quem é este líder para poder cobrar satisfações, posto que os autores deste trabalho só o conseguiram fazer depois de muita pesquisa.

- Profissionais estatais devidamente qualificados

Esta variável se mostrou falha, pois falta um corpo técnico competente para avaliar tecnologias e acompanhar os setores:

“A gente não tem especialistas, que são os nossos líderes... O ‘fulano’ é um líder que atua tanto no setor A quanto no setor B. A gente não tem um para cada. O ‘fulano’ cuida de dois...” (A.2)

Esta fala nos mostra que o problema ainda existe no Brasil e, nas entrevistas realizadas, não foi captado um esforço para mudar esta situação.

- Indicadores de acompanhamento

Foi criado um sistema de acompanhamento da política com indicadores de acompanhamento de cada ação baseados em indicadores usados no setor empresarial, algo inovador para o governo brasileiro.

“...fizemos um sistema de indicadores baseados em PMI [metodologia de gerenciamento de projetos – vem do nome do instituto que a desenvolveu, Project Management Institute] e para o próximo ciclo vamos fazer algo baseado no BSC [Balanced Scorecard é uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida por professores da Harvard Business School]” (B.1)

Esses indicadores estão centralizados em um único sistema e um gestor que sempre está acompanhando e auxiliando os gestores setoriais dos programas quando necessários. Esse auxílio é, basicamente, para coordenar outros órgãos do governo. Por exemplo, se o gestor do setor X precisar de conversar com o Ministério Y, pede auxílio ao gestor dos indicadores da ABDI que vai procurar a pessoa mais indicada em tal ministério. Conforme explicitado pelo próprio gestor dos indicadores:

“...a gente dialoga muito com os gestores. Meu telefone, aqui, em geral, está sempre ocupado. Eu estou sempre procurando conversar com as pessoas...” (A.3)

Na pesquisa de campo para este artigo os autores tiveram a oportunidade de conhecer o sistema de acompanhamento da PDP em detalhes e foi percebido um grande avanço nesse sentido. O sistema é centralizado e acompanhado em tempo real. Caso haja algum problema ou atraso, o gestor do sistema pode entrar em contato com o gestor setorial da política em tempo hábil para entender o que está acontecendo e qual ação deve ser feita para solucionar tal problema. Entretanto, uma crítica ao sistema de acompanhamento é que, quem o alimenta são os próprios gestores e muitos dos indicadores de acompanhamento surgem do entendimento do próprio gestor do que significaria para aquela métrica específica avanços ou não. Fato esse que pode gerar algumas distorções.

- Renovação e revisão

A PI é um processo de longo prazo que precisa ser revisado constantemente. No caso da PDP, percebe-se que o governo vem tendo visão nesse sentido. Apesar das metas serem apenas para um espaço de dois anos, há uma constante discussão para os próximos anos. Nos fóruns de competitividade e no acompanhamento dos indicadores, há uma revisão permanente para se entender obstáculos e superá-los nos anos seguintes. Além disso, se forem colocadas metas de prazo muito longo, pode haver uma falta de interesse dos gestores.

“...a gente está procurando aprimorar nessa fase aí, de conclusão da PDP 2010. A gente espera apresentar uns relatórios bem-objetivos e permanecer com a estrutura montada aí, para a nova PDP, PDP dois...”(A.3)

“... para a PDP dois vamos ampliar os objetivos que estão aí e colocar mais alguns que julgamos relevantes, é uma revisão constante...” (A.1)

Na fala acima percebe-se sinais de que a PDP não termina nela mesma, ao contrario, percebe-se um grande interesse do corpo técnico envolvido na sua continuidade e melhoria, aproveitando a estrutura de coordenação já estabelecida. Esse fato sinaliza uma evolução no entendimento dos agentes para da relevância da renovação para a continuidade dos projetos.

As evidências de que a PDP é revisada não está apenas nas falas, mas também em ajustes evidenciados durante a condução da política. O primeiro deles é a adequação, já citada, de alguns gestores como o do setor de petróleo que passou da responsabilidade da Petrobras para o BNDES. Além disso, percebe-se que a PDP acrescentou outros setores, como o de brinquedos, no decorrer da política.

#### **4 – Considerações Finais**

A análise da formulação e gestão da atual política industrial brasileira, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), mostrou que o sistema de gestão da política teve avanços significativos, mas ainda existem pontos críticos que precisam ser aprimorados.

Como pontos fortes percebeu-se que as metas da PDP se mostram claras e transparentes, além de serem factíveis com a realidade. Além disso, também foi constatado que as ações responsáveis pelo cumprimento das metas foram definidas no lançamento da política, onde também foram definidos os responsáveis e os indicadores de acompanhamento para cada ação.

A criação de indicadores de acompanhamento da política foi talvez seu grande avanço. Foram criadas formas de acompanhar cada ação usando um sistema baseado no PMI, metodologia de gestão de projetos amplamente utilizada no setor empresarial, algo inédito no Estado brasileiro. O sistema de alimentação desses indicadores, no entanto, merece uma ressalva, uma vez que essa tarefa é realizada pelo gestor de cada ação, o que pode gerar distorções.

Ainda seguindo as variáveis analisadas durante o trabalho, percebem-se avanços em duas outras áreas: i) benchmarking internacional, que parece ser uma prática comum no governo e, ii) revisão e renovação. Com relação a esta última, vale ressaltar que a continuação da PDP vem sendo discutida e deverá ser anunciada ainda no primeiro semestre de 2011.

Apesar desses consideráveis avanços, o sistema de gestão da PDP tem problemas graves. O primeiro deles é a interação público-privada, que, apesar de ter tido alguns avanços, precisa de aprimoramentos. O primeiro deles é não centrar a negociação e representação do setor privado apenas em associações, pois nem todas agem seguindo os interesses de todos os seus representados. Portanto, sugere-se que o Estado tenha canais de comunicação também com empresários em um formato claro e transparente, para não passar a ideia de que o governo está favorecendo a empresa A ou B por motivos escusos. Além disso, um dos princípios fundamentais para o sucesso de uma política industrial não vem sendo conduzido pelo Estado brasileiro, qual seja, a exigência de contrapartidas do setor privado. Sem isso, a classe empresarial receberá os benefícios da política sem necessariamente estar comprometida com o desenvolvimento econômico do país.

Outro ponto de fraqueza do sistema de gestão da PDP é a falta de um líder para a política. Na pesquisa de campo conduzida ficou claro que existe um líder intelectual, mas não político. Esse líder intelectual não tem poderes sobre ministérios e nem a PDP como prioridade. Sendo assim, não há alguém que possa ser cobrado em caso de fracasso da política.

A qualificação da mão-de-obra também precisa ser revista, uma vez que os servidores do governo não são devidamente qualificados para acompanhar os setores pelos quais são responsáveis. Conforme apresentado na análise, muitas vezes o mesmo gestor é responsável por dois ou três setores que não tem relação um com outro.

Por fim, vale ressaltar que este trabalho não pretende avaliar a PDP nem as consequências de suas ações. O que se procurou demonstrar foi a importância de um sistema de gestão eficiente para o sucesso de uma política industrial. Além disso, este trabalho apresenta algumas limitações, uma vez que não foram feitas entrevistas com agentes privados, o público-alvo de uma política desse tipo. Estudos futuros, portanto, poderiam tentar captar melhor a influência de uma política industrial na formulação estratégica, na produtividade e na competitividade das empresas.

## 5 – Referências

- ABDI, A **Política de Desenvolvimento Produtivo**; Encontrado em [http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca\\_pdp.aspx?path=Conheça a PDP](http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca_pdp.aspx?path=Conheça%20a%20PDP) em 27/10/2010.
- ABREU, M. P. *Which industrial policies are meaningful for Latin America?* **Inter-American Development Bank, Working Paper** – SITI – 11, 2006
- ALMEIDA, M. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*; **IPEA**, texto para discussão 1452; Brasília; Dezembro; 2009

- AMDSSEN, A. *Asia's next giant: South Korean and late industrialization*. New York: Oxford University Press, Setembro, 1989
- \_\_\_\_\_. *The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- BARDIN, L.; **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977
- BUSCH, W. L. *Managing public agency conflict: why do public works projects get stalled by conflicts with other agencies?* **Journal of Public Works & Infrastructure**, v. 1, n. 3; 2008
- CANÊDO-PINHEIRO, M; FERREIRA, P.C. PESSÔA, S.; SCHYMURA, L.G.; Porque o Brasil não precisa de política industrial, **Ensaio Econômico**, nº 644, 2007
- EINSENHARDT, K. *Building theories from case study research*. **Academy of Management Review**. Briarcliff Manor: v. 14, n. 4, 1989.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press. Fevereiro, 1995
- FERRAZ, J. C., PAULA, G. M., KUPFER, D. Política Industrial, In: Kupfer, D. e Hasenclever, L. **Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas do Brasil**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2009
- FERREIRA, P.C. e HAMDAN, G. Política Industrial no Brasil: Ineficaz e Regressiva; **Econômica**, v.5; 2003
- \_\_\_\_\_. Sobre a Inexistente Relação entre Política Industrial e Comércio Exterior. **Economia Aplicada**, v.9, 2005
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Editora Artmed, Porto Alegre, 2009
- HAUSMANN, R. e RODRIK, D. *Economic Development as Self-Discovery*, **Journal of Development Economics**, vol. 72, Dezembro, 2003.
- KUPFER, D. Política industrial.; **Econômica**, Rio de Janeiro, v.5, n.2, 2004
- KUPFER, D. e HASENCLEVER, L.; **Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas do Brasil**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2009
- LALL, S.; *Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness; The intergovernmental group on monetary affairs and development (G-24)*, Setembro, 2003
- NELSON, R. R. *What makes an economy productive and progressive? What are the needed institutions?* **LEM – Laboratory of Economics and Management, Sant'Anna School of Advanced Studies**, Pisa, Itália, Setembro, 2006 (*Working paper series 2006/24*)
- PACK, H. e SAGGI, K. *The case for industrial policy: a critical survey*. **The World Bank Research Observer**, v. 21. 2006
- PERES, W. *The slow comeback of industrial policy in Latin America and the Caribbean*. **CEPAL Review**, Abril, 2006
- RODRIK, D. *Industrial policy for the twenty-first century*. **Paper prepared for UNIDO**, 2004
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**, São Paulo: Abril Cultural, 1982
- SUZIGAN, W. e FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira.; **Estudos Econômicos**; São Paulo, v. 40, n.1; 2010
- YIN, R. *Case study research: design and methods*. Sage Publications, London, 1994.