



A Política Industrial e o BNDES

ARMANDO MARIANTE CARVALHO JUNIOR*

RESUMO O caminho para atingir o crescimento sustentado e regular da economia passa pela ampliação do mercado interno e pelo aumento do fluxo de comércio internacional. Apoiado nessas premissas, o governo lançou-se à tarefa de estabelecer diretrizes que permitam ao Estado, em um trabalho de parceria com a iniciativa privada, novamente participar de projetos estratégicos para o país, o que se convencionou chamar de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), cujos setores considerados estratégicos são os de fármacos e medicamentos, *software*, semicondutores e bens de capital. Como a ação de apoio financeiro do BNDES é vital para o sucesso da PITCE, neste artigo analisamos as iniciativas de criação do Profarma e do Prosoft e o apoio para a área de semicondutores e para o incremento de investimentos em bens de capital.

ABSTRACT *The way to reach sustained growth of the economy goes through the expansion of domestic market and the increase in international trade flow. Supported by these assumptions, the federal government ventured into the task of establishing directions allowing the State, in partnership with private companies, to participate again in projects strategic to Brazil. This has been conventionally denominated Industrial, Technological and Foreign Trade Policy (PITCE). The sectors considered strategic to such policy are the pharmaceutical products and drugs, software, semiconductors and capital goods. BNDES financial support is vital for the success of PITCE. In this article, we analyze BNDES initiatives, highlighting the Support Program for the Development of the Pharmaceutical Productive Chain (Profarma), Program for the Development of the National Software and Related Services Industry (Prosoft), the support to the area of semiconductors and the increase in capital good investments.*

* Diretor do BNDES.

“The argument against industrial policies is based on a naïve reading of economic theory and a misreading of economic history” (Joseph Stiglitz).

1. Introdução

A busca de caminhos que viabilizem o crescimento sustentado e regular da economia a taxas que garantam a geração de postos de trabalho quantitativa e qualitativamente compatíveis com as necessidades do país tem sido uma importante meta do governo. O caminho escolhido para atingi-la passa inexoravelmente pela ampliação do mercado interno e pelo aumento do fluxo de comércio internacional, dois itens que hoje, mais que nunca, implicam o atendimento a requisitos que emergem com gigantesca força neste início do século 21, tais como inovação, competitividade, produtos de maior valor agregado, capacitação gerencial e tecnológica e presença forte nos fóruns de comércio internacional. Isso se traduz em uma nova “matéria-prima” chamada “conhecimento”, que viabiliza maiores taxas de desenvolvimento a partir das mesmas quantidades de capital e trabalho.

Apoiado nessas premissas, o governo lançou-se à tarefa de estabelecer diretrizes que permitissem ao Estado, em um trabalho de parceria com a iniciativa privada, novamente participar de projetos estratégicos para o país, sem que sua atuação representasse uma volta à figura do “Estado-Empresário”, tão indesejável quanto inviável. Essas diretrizes foram elaboradas pela ação conjunta de diversos órgãos do governo e passaram a integrar o que se convencionou chamar de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

Em poucas palavras, a PITCE tem como objetivo aumentar a eficiência, a capacidade de inovação, a qualidade e a competitividade das empresas brasileiras tanto no ambiente doméstico quanto internacional.

2. As Diretrizes da PITCE

Ao contrário dos demais países da América Latina, o Brasil possui uma base industrial extremamente diversificada que trilhou, ao longo dos últimos 15 anos, uma trajetória de busca de qualidade e competitividade com a geração de resultados altamente positivos. Com isso, a competitividade do país como

um todo aumentou de forma significativa e, seguindo a mesma trajetória, a participação relativa dos bens e serviços na pauta de exportações também evoluiu e continua evoluindo de forma inédita e surpreendente.

No entanto, há fragilidades e vulnerabilidades em vários setores fundamentais para a robustez socioeconômica do Brasil. A Índia e a China, países em desenvolvimento com forte inserção no comércio internacional, têm conseguido mudar de forma avassaladora os pólos dinâmicos de suas economias, buscando produtos e processos diferenciados, através do desenvolvimento intensivo de novas tecnologias e novas formas de organização. Num futuro próximo, os países que não ingressarem na chamada economia do conhecimento perderão espaço relativo nas correntes de comércio.

Nesse contexto, a PITCE procurou eleger alguns setores considerados estratégicos não só pelas características acima apontadas, mas também pelo seu efeito multiplicador de benefícios para a sociedade brasileira. Setores como fármacos, *software*, microeletrônica e química fina são exemplos de indústrias que, no Brasil, têm porte insuficiente para permitir investimentos relevantes em pesquisa, desenvolvimento e inovação que resultem em produtos originais, eficazes e de baixo custo. Além disso, o fortalecimento de áreas de conhecimento científico e tecnológico ainda incipientes mas essenciais para o futuro do país, como nanotecnologia, biotecnologia e biomassa, se afigura também como fundamental para garantir foco nas prioridades de desenvolvimento.

Para evitar a concentração dos benefícios da política em determinadas regiões, a PITCE prevê também o estímulo a iniciativas que valorizem a diversificação regional, além de buscar o fortalecimento dos arranjos produtivos locais (APLs). Outro ponto importante é o desenvolvimento de sistemas empresariais maiores, compatíveis com a dimensão das corporações internacionais, que possam contribuir diretamente para o crescimento brasileiro. Essa iniciativa afigura-se tão essencial quanto a atração de investimentos diretos de empresas multinacionais estrangeiras que exportem parte de sua produção a partir do Brasil.

A duração temporal dos benefícios auferidos pelas empresas deve ser limitada, para evitar a criação de estruturas ineficientes. O respeito dos beneficiários à legislação fiscal, trabalhista e ambiental e as boas relações com a comunidade local são também requisitos fundamentais que devem ser observados. Além disso, os programas, objetivos e metas da PITCE devem ter regras claras e ser monitorados e avaliados permanentemente, de forma

que os benefícios advindos da utilização dos recursos públicos possam ser mensurados.

Para estimular o debate nacional, fundamental em qualquer programa público sério, foram criados diversos fóruns com o objetivo de contribuir para a elevação da competitividade das principais cadeias produtivas do país no mercado mundial, com ações relativas à geração de emprego e renda, ao desenvolvimento e à desconcentração regional da produção, ao aumento das exportações, à substituição competitiva das importações e à capacitação tecnológica das empresas nacionais. Nesses fóruns estão em discussão temas estratégicos como biotecnologia, novos materiais, complexo eletrônico, *software*, biocombustíveis (álcool e biodiesel), exportação de serviços de engenharia, indústria aeroespacial e APLs.

3. As Linhas de Ação da PITCE

Os responsáveis pela implementação da PITCE são as diferentes agências públicas, inclusive estaduais e municipais, em estreita colaboração com o setor privado, responsável que é pelos investimentos produtivos e, em última análise, pela produção industrial.

Os princípios fundamentais incorporados pelos órgãos públicos no direcionamento de suas atividades e no seu relacionamento com o setor privado são a seguir apresentados.

- **Inovação e Desenvolvimento Tecnológico**

O Brasil precisa articular de maneira eficiente os agentes voltados ao processo de inovação do setor produtivo, em especial empresas, centros de pesquisa e instituições de fomento à pesquisa e desenvolvimento tecnológico e de apoio à metrologia e à qualidade, à propriedade intelectual, à gestão tecnológica e à difusão tecnológica.

A inovação tecnológica é tratada de modo abrangente, incluindo apoio financeiro para aumento de capacidade, modernização de equipamentos e de gestão, melhoria de *design*, apoio ao registro de patentes e programas de extensão tecnológica. Para assegurar a transparência do processo decisório e da ação governamental, está previsto que nos balanços anuais de atividades haverá sempre um capítulo específico sobre inovação, detalhando os resultados obtidos nesse setor.

- **Modernização Industrial**

Muitas empresas no Brasil, em especial as micro, pequenas e médias, dada a dificuldade de acesso a capital, empréstimos, tecnologia e técnicas de governança corporativa, apresentam problemas graves de capacitação produtiva e gestão, os quais se traduzem em um elevado índice de mortalidade dessas empresas, que são justamente as responsáveis pelo maior número de postos de trabalho existentes no país.

Para contornar esses problemas, os programas de modernização da PITCE têm de atingir o maior número possível de cadeias produtivas, atendendo aos requisitos de horizontalidade e de foco na dimensão regional, através do incentivo aos APLs, e aproveitando-se da proximidade das empresas e da facilidade de cooperação entre elas para a difusão de novas técnicas de produção e gestão.

- **Aumento da Capacidade e Escala Produtiva**

Segundo estudos disponíveis, o porte dos grupos empresariais guarda correlação positiva com a inovação, a diferenciação de produto e a exportação. Os grupos brasileiros, que no passado já tiveram tamanho semelhante ao dos congêneres asiáticos, por exemplo, permaneceram estáticos ao longo do tempo, enquanto seus concorrentes lançaram-se à conquista de novos mercados e adquiriram porte e presença mundial. O fortalecimento dos grupos nacionais é, portanto, condição importante para a difusão de atividades ligadas à inovação.

A PITCE confere especial atenção aos setores intensivos em capital como siderurgia, petroquímica e papel e celulose, que já operam próximos da capacidade instalada.

- **Inserção Externa**

Alguns setores produtivos vêm ganhando proeminência junto aos mercados externos, com destaque para o agronegócio. As razões desse desempenho favorável estão na sua forte competitividade, fundamentada no estoque de conhecimentos disponibilizados por entidades de pesquisa públicas e privadas, em especial a Embrapa. Portanto, as ações governamentais que favoreçam o aumento da oferta dos produtos derivados do agronegócio e a diversificação da pauta de exportações estarão contribuindo para o crescimento do PIB, para a estabilidade da economia brasileira e para evitar o risco de desabastecimento.

A conquista do mercado externo não depende apenas de fatores ligados à produção, mas inclui também, dentre outros, negociações políticas e diplomáticas, aspectos legais, eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, visibilidade e boa imagem do país no exterior etc. Por isso, no contexto da PITCE já existem diversas ações governamentais em curso destinadas a desonerar as exportações, dentre as quais podem ser citadas a simplificação de procedimentos, a desoneração tributária, o apoio à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior, o apoio à consolidação da imagem do país e de marcas nacionais no exterior e as linhas de crédito adequadas aos exportadores.

4. Seleção de Setores Prioritários

Como já mencionado, os setores de fármacos e medicamentos, *software*, semicondutores e bens de capital são considerados estratégicos para a PITCE. As razões dessa escolha são as seguintes:

- apresentam dinamismo crescente e sustentável;
- são intensivos em pesquisa e desenvolvimento (P&D);
- relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso;
- têm efeito indutor de melhorias em outras cadeias produtivas; e
- apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas.

5. As Ações do BNDES Voltadas à Execução da PITCE

O BNDES, como principal instituição de financiamento de longo prazo do país, desempenhou papel relevante na formulação da PITCE e está equipado para implementá-la, já que a ação de apoio financeiro aos diversos projetos no âmbito da PITCE é vital para o seu sucesso. Nesse sentido, o Banco vem introduzindo diversos aperfeiçoamentos em suas políticas operacionais – tais como a redução seletiva de taxas de juros e a adequação de prazos – com vistas a tornar mais atrativas as condições de apoio aos setores identificados na seção anterior, bem como aos empreendimentos localizados em áreas incentivadas e às micro, pequenas e médias empresas.

Além da criação de programas especiais destinados à geração de emprego e ao fortalecimento das ferramentas de renda variável e do mercado de capitais, vale apontar as seguintes iniciativas do BNDES:

- **Fármacos e Medicamentos**

As ações planejadas para o setor concentram-se no apoio à P&D realizada no país, na atração de projetos de desenvolvimento de novos produtos de multinacionais com presença no Brasil, no estímulo à produção doméstica de medicamentos essenciais, no fortalecimento do programa de genéricos e no estímulo aos laboratórios públicos. Nesse sentido, a criação e operação do Profarma pode ser identificada como medida-chave no âmbito da PITCE para a cadeia farmacêutica, no grande esforço de retomada da política governamental para o setor.

O Profarma foi desenhado com vistas a incentivar o aumento da produção de medicamentos para uso humano e seus insumos no país, a melhoria dos padrões de qualidade dos medicamentos para uso humano produzidos e sua adequação às exigências do órgão regulador nacional, a redução do déficit comercial da cadeia produtiva, a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I) no país e o fortalecimento da posição econômica, financeira, comercial e tecnológica da empresa nacional. O Programa contempla três subprogramas:

- Profarma-Produção, destinado a investimentos de implantação, expansão e/ou modernização da capacidade produtiva e à aquisição exclusiva de equipamentos novos, nacionais e importados;
- Profarma-Fortalecimento da Empresa Nacional, destinado a apoiar a incorporação, aquisição ou fusão de empresas que levem à criação de empresas de controle nacional de maior porte e/ou verticalizadas, através de financiamento ou de mecanismos de renda variável; e
- Profarma-P,D&I, destinado a investimentos em P,D&I, cobrindo despesas associadas a inovações incrementais e ao desenvolvimento de novos farmoquímicos e medicamentos e visando estimular a inovação no setor por meio do apoio reembolsável com juros fixos de 6% a.a., participação em até 90% do valor do projeto, amortização em até 10 anos com três de carência e garantias conforme as regras do BNDES.

A carteira atual do Profarma apresenta operações que, em diversos níveis de maturidade, indicam investimentos de cerca de R\$ 590 milhões, sendo

importante registrar que cerca de 30% das operações são destinados exclusivamente à P&D de novos produtos por empresas nacionais, fato inédito no âmbito do BNDES.

- *Software*

O mercado brasileiro de *software* é o sétimo do mundo e tem crescido a taxas superiores às do PIB, mas apresenta forte viés importador, prejudicando a balança comercial. Nesse setor a competição é muito intensa, e países em desenvolvimento, como Índia, Israel, Irlanda, China, Rússia e México, têm aumentado sua presença no mercado mundial. O *software* brasileiro, apesar de sua reconhecida criatividade, sofre com a falta de escala das empresas, o que não possibilita a sua fixação em outros países e a criação de uma imagem de qualidade perante os mercados consumidores. As soluções nesse segmento passam pela promoção da participação das empresas brasileiras no mercado interno e pela tentativa de ampliar a sua escala (fusões e aquisições) e de difundir a utilização do *software* nacional na base da economia.

Atento às necessidades do segmento, o BNDES lançou, em abril de 2004, no âmbito da PITCE, um programa de apoio à indústria de *software*, o Prosoft, cuja estratégia consiste em viabilizar a ampliação da participação de empresas nacionais no mercado interno através do fomento a processos de aglomeração, fortalecimento dos processos de P&D e financiamento às vendas de produtos que cumpram regras de origem nacional, cuja metodologia de verificação foi desenvolvida em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Com isso, serão perseguidos ganhos de escala e aumento de competitividade que possam promover, também, o crescimento das exportações e a internacionalização das empresas nacionais de *software*.

O Prosoft foi estendido às empresas de serviços, bem como às empresas de grande porte, tendo sido criados três subprogramas que implementam a estratégia descrita: Prosoft-Empresa (apoio via financiamento e/ou renda variável a empresas desenvolvedoras de *software* e prestadoras de serviços); Prosoft-Exportação (apoio à exportação de *software* e serviços); e Prosoft-Comercialização (apoio à comercialização de *software* produto), recém-operacionalizado e que representa um importante instrumento para aumentar a inserção das empresas nacionais no mercado interno.

É preciso destacar também outros objetivos do Prosoft que já vêm sendo alcançados: disseminação da cultura de *planejamento de negócios* e profissionalização da gestão nas empresas do setor, sobretudo nas pequenas e

médias. No total do Prosoft-Empresa há 47 operações em carteira que correspondem a um montante de financiamento de R\$ 262 milhões, o que viabiliza um investimento de R\$ 431 milhões.

Vale ressaltar que, embora o Prosoft-Comercialização, já batizado também como “FINAME do *Software*”, tenha sido operacionalizado apenas em abril de 2005, já existem mais de 120 empresas credenciadas como possíveis fornecedoras de tecnologia nacional, o que mostra a perspectiva de rápido crescimento e impacto sobre o setor produtor de *software* do país.

• **Semicondutores**

Os semicondutores têm impacto direto em inúmeros ramos da atividade econômica moderna: saúde, agropecuária, informática, eletrônica de consumo, telecomunicações, indústria aeroespacial e outros. A capacitação em circuitos integrados, que envolve engenharia e conhecimentos sofisticados, é um ponto-chave para a competitividade e a inovação em muitas outras atividades industriais e de serviços. Por esse motivo muitos países empregam vultosos recursos para adquirir vantagens comparativas nessa área, recorrendo a investimentos, incentivos e subsídios para o desenvolvimento de competências e a formação de pessoal qualificado.

O Brasil já esteve adiantado em pesquisa e produção no setor, inclusive com a presença de grupos multinacionais, mas perdeu terreno na década de 1990. Com a PITCE, pretende-se recuperar esse terreno perdido, num esforço conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o MCT, empresários e pesquisadores. As iniciativas ainda são tímidas, face à enormidade do desafio, mas é necessário promover o adensamento do complexo eletrônico, gerar empregos qualificados em alta tecnologia e incentivar projetos industriais.

No segundo semestre de 2003, foi apresentado pelo BNDES ao governo federal, para servir de insumo à elaboração da PITCE, um estudo visando à implantação de uma indústria de circuitos integrados no Brasil. Realizado por um consórcio de consultores, no estudo são listadas diferentes estratégias para se alcançar aquele objetivo, discutidos os prós e os contras de cada uma delas e analisadas as condições brasileiras frente às apresentadas por países que hoje possuem uma indústria de circuitos integrados florescente. A análise da experiência internacional demonstrou que os países bem-sucedidos desenvolvem políticas ativas e agressivas que incluem diversos incentivos para atrair essa indústria, com estruturas específicas para a sua implementação e foco no elo de manufatura.

O estudo dos investimentos previstos no segmento, até 2006, indica forte concentração regional no sudeste asiático. Essa tendência, embora constitua obstáculo à política de atração de fabricantes de circuitos integrados, representa uma oportunidade geopolítica única para o Brasil. A concentração de investimentos na China e nos países próximos acarreta um aumento dos riscos geográfico (aquela é uma região sujeita a tufões e tremores de terra) e político (por exemplo, até hoje a tensão entre China e Taiwan não foi resolvida). Nesse sentido, o Brasil pode representar uma alternativa de menor risco para novos investimentos.

O governo federal vem fazendo contato com empresas internacionais para viabilizar novos investimentos no país na área de semicondutores. O BNDES tem participado dessas negociações, que contarão também com recursos dos fundos setoriais (opções estratégicas da PITCE). Para apoio às iniciativas do governo, o BNDES disponibiliza seu conjunto de linhas de financiamento e a possibilidade de apoio através de capital de risco (seja por meio de subscrição de debêntures conversíveis ou de participação direta no capital).

Embora até o momento não haja qualquer consulta formalizada ao Banco, existem intenções concretas de investimento que, mesmo em caráter preliminar, vêm sendo discutidas e fomentadas pelos técnicos do BNDES.

- **Bens de Capital**

A indústria de bens de capital é reconhecida como fundamental para o desenvolvimento sustentado de qualquer economia, tendo em vista o papel que desempenha na acumulação de capital e no progresso técnico.

A estratégia adotada na PITCE é a de propiciar o aumento de escala das indústrias, já que muitas se encontram próximas da capacidade instalada, facilitar a importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional, aumentar o conteúdo tecnológico dos produtos nacionais, incentivar a certificação de produtos, melhorar a estrutura de capital e os processos de gestão e apoiar o processo de internacionalização das empresas brasileiras. Já para as empresas transnacionais do setor a diretriz básica é a de aumentar a agregação de valor no Brasil, principalmente o conteúdo de engenharia.

O BNDES vem atuando no setor de bens de capital principalmente por meio de operações de crédito da FINAME, sem que tenha sido desenvolvida uma ação mais ampla, abordando a forma de negociação e a política tecnológica e de capacitação de recursos humanos. Além das linhas tradicionais de financiamento, os programas do BNDES específicos para apoio ao setor são:

- Modermaq – financiamento de máquinas e equipamentos para empresas enquadradas na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), como as indústrias extrativa, de transformação ou de construção (as fontes de recursos são do BNDES com equalização pelo Tesouro Nacional);
- Moderfrota – financiamento a produtores rurais e cooperativas para a aquisição de tratores agrícolas, implementos e colheitadeiras (as fontes de recursos são do BNDES com equalização pelo Tesouro Nacional); e
- Financiamento a Supridores de Equipamentos, Materiais e Serviços de Engenharia – modalidade de financiamento, ao fornecedor, da parcela do capital de giro necessária à produção do fornecimento contratado (após a entrega e aceitação do bem – equipamento e/ou material –, a operação será liquidada com o pagamento ao BNDES).

No quadro a seguir, pode-se observar a evolução do desempenho do BNDES entre 2000 e 2004 no financiamento à aquisição de bens de capital (em R\$ milhões):

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Exim	793	15	1.108	15	2.166	21	2.285	20	2.626	18
Finem	666	12	694	10	713	7	599	5	682	5
FINAME	3.947	73	5.352	74	7.315	71	8.588	75	11.387	77
Outros	22	0	44	1	58	1	47	0	33	0
Total	5.428	100	7.197	100	10.253	100	11.519	100	14.728	100

6. Conclusão

A PITCE tem se caracterizado como uma intervenção salutar do Estado na economia, de forma a promover o desenvolvimento do país focado no aprimoramento tecnológico, na geração de postos qualificados de trabalho, na redução da dependência externa de insumos, no aumento do valor agregado na pauta de exportações etc.

Em suma, ela significa uma correção de rumo, de modo a otimizar a função social da economia a partir de uma política industrial cuidadosa, madura e eficiente.

