



A série Desenvolvimento nas Américas (DIA, da sigla em inglês) é a publicação mais importante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Todos os anos o BID apresenta um estudo aprofundado sobre um tema de interesse para a América Latina e o Caribe. A edição deste ano, intitulada *É hora de repensar o desenvolvimento produtivo: políticas e instituições sólidas para a transformação econômica*, apresenta uma nova perspectiva sobre o controverso tema da política industrial. Como se pode transformar a política industrial, que tem sido frequentemente contraproducente, em um instrumento útil para aumentar a produtividade? O relatório propõe um novo marco conceitual para ajudar os responsáveis pela tomada de decisões a melhor avaliar e adotar as políticas de desenvolvimento produtivo necessárias para prosperar sem repetir os erros do passado.

Esta sinopse examina a análise das falhas de mercado subjacentes no marco conceitual, destaca alguns casos escolhidos de sua aplicação em áreas-chave como a inovação, e indica os requisitos institucionais essenciais ao êxito das intervenções de política. Em conjunto, a sinopse e o índice de matéria oferecem uma amostra da riqueza das informações e das implicações de política que distinguem a edição deste ano do DIA.

Exploração de uma política industrial diferente

“Não deixaremos de explorar
E o fim do nosso explorar
Será chegar onde começamos
E conhecer o lugar pela primeira vez.”

T.S. Eliot, Quatro Quartetos

As experiências de crescimento bem-sucedido no mundo estão frequentemente associadas a políticas de desenvolvimento produtivo (PDP) ativas.¹ As economias avançadas de hoje devem muito a elas. Para mencionar apenas um dos muitos exemplos recentes, a República da Coreia — provavelmente o caso de desenvolvimento mais bem-sucedido do século XX — moldou sua economia de acordo com as políticas ativas de apoio a setores específicos em diferentes etapas de desenvolvimento, dos fertilizantes à construção naval, automóveis e mais recentemente os eletrônicos.

Ao mesmo tempo, a política industrial muitas vezes causa mais dano que benefício. Na América Latina e no Caribe, em particular, certas políticas industriais mal concebidas levaram a que esse tipo de políticas adquirisse má reputação. Durante algum tempo, a visão

¹ Na maior parte das vezes, este relatório usa o termo “políticas de desenvolvimento produtivo” em lugar de “políticas industriais”. Essa escolha visa enfatizar que são analisadas políticas que vão além da industrialização e do setor manufatureiro, abrangendo tanto a agricultura como os serviços, e que é oferecida uma nova perspectiva que se distancia da política industrial tradicional. Além disso, a expressão “políticas de desenvolvimento produtivo” é usada com o intuito de se evitar uma terminologia que já adquiriu certa carga ideológica.

predominante na região foi que a melhor política industrial era aquela que não existia. No entanto, livrar-se das políticas ativas não produziu os resultados esperados. A baixa produtividade e a lentidão do progresso na região estão agora levando os países a olhar com novos olhos para iniciativas de política que vão além da estabilização macroeconômica e das reformas estruturais de mercado. Os países estão empenhados na busca de políticas de desenvolvimento produtivo que não repitam os fracassos do passado, mas muitas vezes o fazem sem clareza analítica. Gastam, para isso, enormes recursos, mas nem sempre com acerto.

Do ponto de vista deste relatório, as políticas de desenvolvimento produtivo são um componente valioso de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla. A questão não é tanto “se” os países devem fazer uso dessas políticas, mas sim “quais” políticas e “como” fazê-lo. Num contexto em que as políticas podem não só trazer benefícios mas também provocar danos, este relatório apresenta como contribuição maneiras sistemáticas de repensar as políticas de desenvolvimento produtivo para que se possa separar o joio do trigo. Esse ponto de vista pragmático e não ideológico pode contribuir tanto para que se examinem de modo crítico as políticas e instituições vigentes, como para que se desenvolvam outras, novas e frutíferas, com vistas ao futuro. Como essas políticas e instituições atuais se comportam sob observação? Como poderiam ser reestruturadas para se obter melhor rendimento, conservando e fortalecendo as boas e reformando ou suprimindo as que não chegaram a tanto? Como podem os países desenvolver novas políticas promissoras? Como construir novas capacidades institucionais que possibilitem políticas mais ambiciosas?

Este relatório empreende uma viagem de exploração da política industrial sob um novo olhar.

Conteúdo integral do relatório

Parte I O papel das políticas de desenvolvimento produtivo

- 1 É hora de repensar o desenvolvimento produtivo
- 2 Um marco conceitual para as políticas de desenvolvimento produtivo

Parte II Políticas sólidas em áreas-chave de aplicação

- 3 Como investir nas ideias: políticas de estímulo à inovação
- 4 Nascimento e crescimento de empresas de alta produtividade
- 5 Além da sala de aula: como preparar as pessoas para produzir
- 6 Dar crédito à produtividade
- 7 Mais do que a soma das partes: políticas dos arranjos produtivos locais (clusters)
- 8 Um mundo de possibilidades: internacionalização para o desenvolvimento produtivo
- 9 Um tema tabu: a seleção dos setores prioritários para a transformação produtiva

Parte III Instituições para políticas bem-sucedidas

- 10 A parte difícil: como desenvolver capacidades no setor público
- 11 Dois para dançar o tango: a colaboração público-privada

Pode ser adquirido em **Amazon.com** ou em qualquer das filiais do Fondo de Cultura Económica.

Ver a última página para mais informações.

Para acesso on-line, digitar **www.iadb.org/dia**.

PARTE I

O papel das políticas de desenvolvimento produtivo

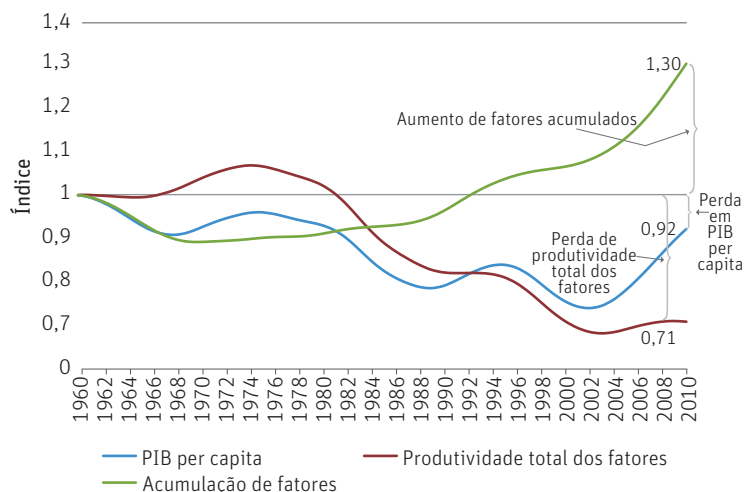
A primeira parte do relatório situa a política industrial no contexto das políticas públicas atuais e se concentra no importante papel das políticas ativas para a promoção da transformação econômica e do crescimento sustentado na região. Estabelece a base para um enfoque sólido das políticas de desenvolvimento produtivo (quando sua implementação faz sentido e elas apresentam uma possibilidade razoável de êxito?) e proporciona um marco conceitual para que se reflita sobre a política de forma sistemática. O restante do relatório se baseia nesses fundamentos analíticos e ilustra como essa forma de pensar pode gerar pautas de política úteis para a ação.

Apesar do êxito alcançado com a estabilização macroeconômica e dos claros avanços em matéria de reformas estruturais de mercado, a região não conseguiu o alto desempenho esperado em matéria de crescimento. Ainda que a acumulação de fatores de produção, tanto capital físico como humano, tenha ajudado a diminuir a diferença de renda em relação aos Estados Unidos, a produtividade é baixa, e o desempenho fraco continua a ser um obstáculo para a convergência de renda (Figura 1). O que mais pode a região fazer em termos de políticas de desenvolvimento produtivo para incentivar a produtividade e o crescimento? É a essa pergunta, feita pelos responsáveis pela formulação de políticas, que este relatório pretende responder.

As questões relativas às políticas de desenvolvimento produtivo são controversas. Políticas industriais mal direcionadas criaram para elas má reputação na região, e tudo o que pareça semelhante, mesmo que remotamente, em geral provoca apreensão. Ao mesmo tempo, no mundo, nas histórias de sucesso em matéria

FIGURA 1

Desagregação do PIB per capita: país típico da América Latina em relação aos Estados Unidos (1960=1)

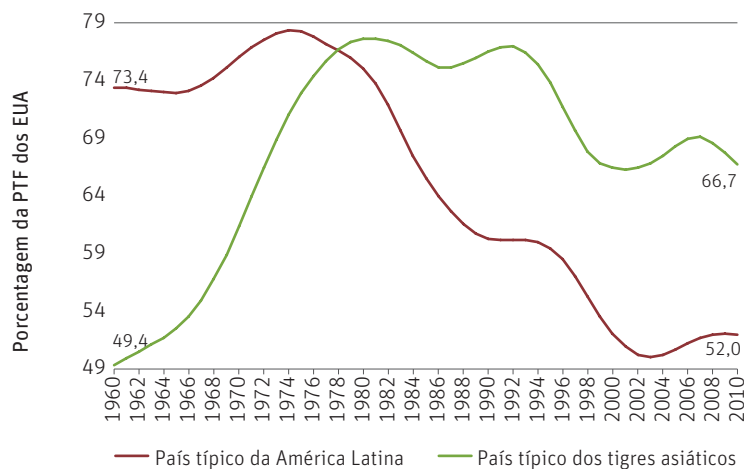


Fonte: Cálculos dos autores com base em Fernández-Arias (2014).

Nota: O país típico da América Latina é calculado usando a média simples entre os países.

FIGURA 2

Produtividade total dos fatores em relação aos Estados Unidos



Fonte: Cálculos dos autores com base em Fernández-Arias (2014).

de desenvolvimento quase sempre se observa a adoção de políticas industriais robustas; embora as políticas ativas para a transformação produtiva sejam frequentemente vilipendiadas no discurso de países bem-sucedidos, na prática são apoiadas.² Renunciar às ferramentas da política industrial que foram decisivas na maioria dos casos de sucesso apenas porque podem ser mal utilizadas é um luxo a que a região não pode se dar. Rejeitar categoricamente todas as políticas que se pareçam com políticas industriais devido a fracassos ocorridos na região equivaleria a desfazer-se do que é precioso junto com o entulho. Ao contrário, uma formulação de políticas sensata permitiria aprender com a experiência, tanto em relação aos êxitos quanto aos fracassos, e construir com base no que funcionou, descartando o que não teve resultado. Identificaria, em especial, os pontos fracos que levaram aos fracassos no passado com o fim de buscar formas de evitá-los. A agenda de políticas nesse sentido não diz respeito a se adotar ou não políticas ativas, mas ao modo como isso é feito, não necessariamente gastando mais, mas sem dúvida gastando bem. Este trabalho oferece orientação para o tipo de reavaliação que essa agenda requer.

Um erro crítico das políticas industriais do passado na região era não se concentrar nas vantagens comparativas latentes dos países em desenvolvimento, um pilar fundamental do êxito das políticas de desenvolvimento no resto do mundo. As políticas subjetivas e arbitrárias que iam na contramão da competitividade internacional alimentaram uma cultura rentista, conduziram à ineficiência econômica e acabaram levando a um beco sem saída.

² Os Estados Unidos, por exemplo, adotaram essas políticas ativas apesar do difícil debate em relação ao desenvolvimento produtivo entre os jeffersonianos (que consideravam que o livre mercado era o melhor meio de organizar a produção) e os hamiltonianos (favoráveis a um governo ativo). Talvez, como sugeriu Mazzucato (2013), o êxito resida em “falar como jeffersoniano mas atuar como hamiltoniano”. (Ver, também, *The Economist*, 2013.)

Uma lição-chave é que uma política industrial de sucesso requer forças institucionais que a sustentem. No Leste da Ásia, a política industrial voltada para a exportação, em que a promoção dependia do êxito exportador, surgiu no contexto de setores públicos sólidos, capazes de implementar políticas e fazer que se cumprissem. Em comparação, os setores públicos da região não foram suficientemente fortes para planejar uma estratégia de desenvolvimento sólida e resistir à captura por parte dos interesses do setor privado. Neste trabalho, as lições são levadas em conta de modo cabal ao longo de toda a análise para garantir que o processo de reflexão não seja um pêndulo que volte às práticas do passado, mas que abra caminho para uma política industrial diferente.

Se algumas políticas podem ajudar e outras, ser prejudiciais, como é possível que os países constatem a validade das políticas de desenvolvimento produtivo? O relatório sugere três testes cruciais (“a Sagrada Trindade”) de avaliação dos méritos de uma política que são suficientemente eficazes para separar o joio do trigo:

- **Que falha de mercado foi diagnosticada para justificar a política?** Os agentes de mercado possuem informação detalhada a respeito de seus negócios e um forte incentivo para usá-la. Na ausência de falhas de mercado, as decisões privadas tomadas nessa base conduzem à eficiência econômica. Os argumentos a favor de uma intervenção de política pública devem se basear em razões identificáveis que apontem para a existência de falhas de mercado, de modo a fazer que a intervenção gere retornos sociais superiores. As iniciativas de política que não se sujeitam a esses fundamentos podem facilmente interferir naquilo que funciona de forma adequada e ser contraproducentes. As políticas propostas em economias de mercado podem e devem ser submetidas a uma pergunta simples: por que o mercado não tira partido das oportunidades que parecem desejáveis?

- **A política proposta como remédio combina com o diagnóstico, seja aliviando a falha ou corrigindo seu impacto?** Uma política adequada deve ser uma solução para o problema identificado, de modo a fazer que o mercado funcione melhor uma vez que a política seja implantada. Com muita frequência, a política adotada não é adequada para solucionar o problema que justificou sua intervenção, ou sua implantação se desvia da intenção do projeto e termina lidando com os sintomas em vez da causa enraizada. As políticas devem ser uma solução eficaz para o problema.³
- **A capacidade institucional é suficientemente forte para planejar e executar a política tal como ela foi concebida?** Ainda que haja uma falha de mercado que, em princípio, justifique uma intervenção de política, os órgãos de desenvolvimento produtivo do setor público podem ser fracos e não ter a capacidade requerida para adotá-la de modo adequado. Por exemplo, algumas políticas podem ficar expostas a captura por parte de interesses privados ou políticos, ou exigir uma colaboração estreita entre órgãos governamentais. A insuficiência da capacidade institucional necessária para dar resposta adequada a essas questões deve ser vista como uma restrição ao conjunto de políticas factíveis em um país. Em outras palavras, as políticas que funcionam em países com forte capacidade institucional podem ser ineficazes ou mesmo prejudiciais em países que não a possuem.

³ Esses métodos analíticos para a avaliação de políticas de desenvolvimento produtivo são poderosos mas imprecisos. Aprender com a experiência mediante a avaliação do impacto das políticas com o fim de refinar as estimativas iniciais é componente essencial de um sistema vigoroso. Como parte de um sistema integral, a avaliação de impacto também seria submetida à “Sagrada Trindade” e mediria a eficácia com que se enfrenta a falha de mercado que justifica a intervenção, e não apenas o mero impacto sobre os beneficiários diretos da política.

A aplicação dos testes acima varia segundo a natureza das políticas de desenvolvimento produtivo, que são de grande diversidade. Para facilitar a análise sistemática dos riscos e méritos de cada política, este estudo usa um marco conceitual simples para classificar as políticas em diferentes categorias, a fim de dar conta de sua diversidade, e argumenta que as considerações a levar em conta na hora de se pensar em políticas variam em função da categoria em questão.

O marco de políticas

O marco de políticas analisa o alcance da aplicação e o tipo de instrumento, fatores críticos para enfocar adequadamente os testes. Em termos de alcance, as políticas podem ser verticais (aplicáveis a determinados setores de maneira seletiva) ou horizontais (aplicáveis a todos os setores em relação a uma atividade específica). Ao mesmo tempo, o instrumento de política pode assumir a forma de um insumo público/coletivo útil para a produção privada, ou de uma intervenção de mercado que afete a equação de lucros das empresas privadas, alterando, assim, seu comportamento. A figura 3 apresenta essa classificação de políticas na forma de uma matriz de 2x2, e dá um exemplo para cada um dos tipos resultantes.

A tipologia ajuda a analisar a natureza da falha de mercado que justifica a política e a adequação da resposta de política, compreendidas nos dois primeiros testes. No caso de intervenções de mercado horizontais — tais como subsídios para incentivar atividades como pesquisa e desenvolvimento (P&D), capacitação para o trabalho ou investimento em equipamento —, as perguntas-chave deveriam ser: quais são as falhas de mercado que devem ser abordadas pela atividade em questão, e em que medida os instrumentos de política existentes ou propostos as abordam de maneira suficientemente direta e precisa? Lamentavelmente, as políticas desse tipo nem sempre se guiam

FIGURA 3

Tipologia das intervenções de PDP

	Políticas horizontais	Políticas verticais
Bem público	Garantir direitos de propriedade	Controle fitossanitário
Intervenções de mercado	Subsídio à P&D	Isonções tributárias ao setor de turismo

por essas perguntas. Por exemplo, muitos programas na região subsidiam o investimento das empresas em equipamentos sem considerar se eles envolvem tecnologias novas que possam ser em seguida estendidas para o resto da economia segundo um efeito de demonstração. Se todos os benefícios incidissem sobre a empresa que faz o investimento, não haveria externalidade, e o subsídio não se justificaria.

As políticas verticais sob a forma de insumos públicos compreendem a provisão de bens e serviços que são importantes para a competitividade de um setor mas não podem ser fornecidos pelo setor privado — como as normas e o controle fitossanitário no setor de frutas e verduras —, ou a assistência do setor público na coordenação da provisão de um insumo coletivo-chave por parte do setor privado. As perguntas cruciais neste caso são como identificar os insumos-chave que faltam e, uma vez identificados, a melhor maneira de provê-los. A identificação desses insumos em determinados setores pode exigir um diálogo público-privado bem estruturado. Por sua vez, a provisão dos insumos públicos que faltam pode exigir a cooperação entre diferentes órgãos do setor público que são responsáveis por eles.

As políticas verticais do tipo intervenção de mercado são as mais controversas porque “escolhem os ganhadores” e lhes outorgam uma vantagem econômica. Ainda que essas políticas possam ser justificadas, na medida em que apoiem setores promissores que não surgiriam se não houvesse a intervenção, esse tipo de política muitas vezes aparece graças à capacidade de um setor de influenciar as políticas públicas (por meio de *lobby*), e não à sua habilidade em competir. A preocupação principal nesse tipo de política é estruturar a seleção dos setores empregando critérios razoavelmente objetivos e um processo de seleção transparente, livre de influência indevida por parte dos atores privados e públicos, e limitar no tempo os benefícios associados a intervenções de mercado que se justificam apenas de maneira temporária, talvez passando para o apoio em forma de insumos públicos caso a aposta tenha êxito.

Esse marco conceitual é útil também para aplicar o terceiro teste-chave sobre a capacidade institucional. Os diferentes tipos de políticas requerem capacidades distintas. As políticas verticais, por exemplo, costumam ser mais arriscadas do que as horizontais porque concentram benefícios e geram fortes interesses particulares. De modo similar, as intervenções de mercado são mais arriscadas do que a provisão de insumos públicos porque resultam diretamente em lucro para os beneficiários. Por esses motivos a capacidade institucional de proteger da captura a formulação de políticas pode ser particularmente relevante para as intervenções de mercado verticais. Os países devem estar conscientes de sua capacidade na hora de considerar o conjunto de políticas a adotar, porque as políticas que excedem as capacidades costumam fracassar. É por isso que as políticas apropriadas a um determinado país podem não funcionar em outro. As políticas de desenvolvimento sólidas, portanto, devem ser guiadas não pelas “melhores práticas”, mas pela “melhor adequação” entre elas e a capacidade institucional existente.

Os casos contrastantes do setor do arroz na Costa Rica e Argentina, apresentados no box 1, ilustram como a qualidade das políticas faz a diferença. O primeiro país mostra o perigo potencial associado à adoção de políticas do tipo vertical/intervenção no mercado quando ela responde à capacidade de setores específicos de exercer influência e não a considerações estratégicas. O segundo país mostra como é possível abordar problemas similares no mesmo setor usando insumos públicos verticais específicos — de comum acordo entre os setores público e privado e de forma colaborativa — para aumentar a produtividade. É, assim, um exemplo de como se pode usar o marco conceitual deste relatório para analisar os méritos e os perigos dos diversos tipos de políticas de desenvolvimento produtivo.

Boxe 1: A história de duas intervenções

Intervenções de mercado disfuncionais na Costa Rica

O arroz é um dos produtos básicos mais protegidos da Costa Rica. As tarifas são altas (35 %) e os preços, controlados em cada etapa do processo de produção. No total, os subsídios do arroz no país equivalem a 45 % do preço interno, mais altos do que os dos Estados Unidos (31 %) e da União Europeia (32 %) (Monge-González, Rivera e Rosales-Tijerino, 2010). Um ator decisivo na política do arroz foi a Corporación Arrocera Nacional (Conarroz), criada em 2002 para proteger os produtores dos choques de preços internacionais e melhorar as condições da produção local. No entanto, os esforços da Conarroz, que tem grande capacidade de influenciar as políticas públicas do setor, concentraram-se totalmente no primeiro objetivo (a proteção) e não no segundo (a produtividade).

Quando a produção local de arroz cai abaixo da demanda local (como costuma acontecer), destinam-se quotas de importação a atores do setor privado, os quais podem importar arroz sem pagar as tarifas correspondentes. A Conarroz é responsável pela gestão das quotas, que são destinadas aos processadores de arroz segundo sua capacidade de processamento. Assim, os processadores podem comprar arroz a preços do mercado mundial e vendê-lo processado na Costa Rica a preços que refletem o alto nível de proteção, gerando rendas extraordinárias para os processadores de arroz, principalmente os grandes. Em seu conjunto, a política do arroz na Costa Rica implica grandes transferências dos consumidores (sobretudo os mais pobres, para quem o arroz representa uma parte importante da cesta básica) aos produtores e processadores médios e grandes.

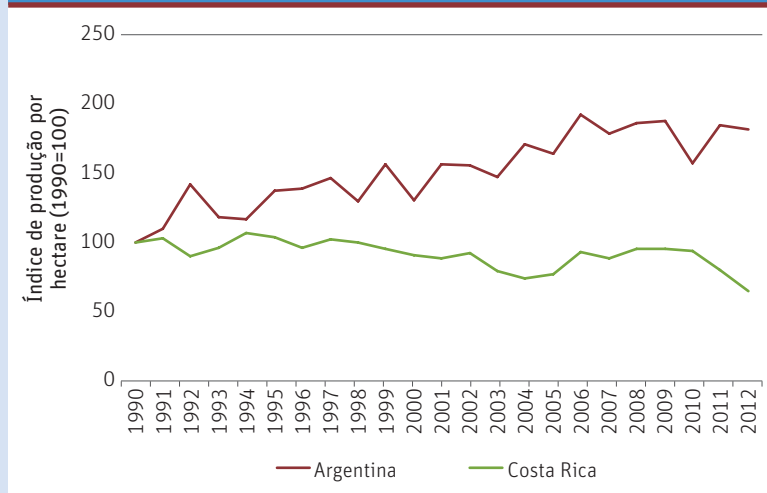
Insumos públicos eficazes e solução de problemas de coordenação em Entre Ríos, Argentina

A experiência da Costa Rica contrasta com a de Entre Ríos, Argentina, onde os problemas do setor do arroz foram abordados com o uso de insumos públicos. Neste caso, os atores principais foram o Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA) e a Pro-Arroz, uma fundação de produtores de arroz locais. Até 1998, essa província produzia uma variedade de baixa qualidade e produtividade, para exportação principalmente para o mercado brasileiro. Com a desvalorização da moeda brasileira em 1999, o setor perdeu competitividade. Desde o começo dos anos 1990, o INTA vinha desenvolvendo uma nova variedade de arroz (Cambá), de melhor qualidade e maior produtividade.

Em lugar de exercer pressão por subsídios ou para obter proteção, a Pro-Arroz organizou os produtores para complementar o financiamento da sucursal local do INTA, INTA-Concepción, coordenando as contribuições de seus membros. Mais tarde, e respondendo à solicitação da Pro-Arroz, o governo provincial introduziu um imposto sobre os produtores destinado diretamente a financiar as atividades de pesquisa do INTA-Concepción. Esse é um mecanismo claro para impedir o *free riding*, ou seja, a “carona” de alguns no esforço coletivo; neste caso, o Estado ajudou a solucionar os problemas de coordenação do setor privado. Os produtores de arroz também colaboraram, emprestando seus campos para a experimentação necessária com a nova variedade. Graças à introdução bem-sucedida da nova variedade, a produtividade do setor aumentou rapidamente, dando um forte impulso a sua competitividade. O INTA se converteu em líder mundial na tecnologia do arroz e desde então desenvolveu uma variedade mais sofisticada (Puita), introduzida com êxito em muitos países, em associação com a BASF, empresa química alemã. Os resultados em cada país em termos de produtividade são muito claros, como se pode observar na figura 4.

FIGURA 4

Produtividade do arroz na Argentina e Costa Rica, 1990–2012



Fuente: Cálculos propios sobre la base de FAO (2013).

PARTE II

Políticas sólidas em áreas-chave de aplicação

Com a ajuda de um marco conceitual simples, a análise das políticas de desenvolvimento produtivo (PDP) — seus fundamentos, projeto e a capacidade institucional requerida para sua implementação — gera conclusões de política econômica valiosas. Ao longo de sete capítulos, a Parte II mostra como se pode usar esse enfoque para repensar a política e extrair princípios sólidos em várias áreas críticas às quais normalmente se aplicam políticas de desenvolvimento produtivo, a saber: inovação por parte de empresas estabelecidas, nascimento e crescimento de empresas de alta produtividade, formação e capacitação para a produção, financiamento do desenvolvimento produtivo, promoção da coordenação em arranjos produtivos locais (clusters) de empresas, aproveitamento das oportunidades proporcionadas pela internacionalização e estímulo a setores promissores.

Na medida do possível, cada área é analisada de forma paralela. Em vez de partir do princípio de que as políticas são justificadas, cada capítulo começa questionando o fundamento que justifica a intervenção de alguma política, esclarecendo conceitualmente as considerações de política relevantes na área específica, bem como alguns de seus requisitos institucionais. Depois disso, cada capítulo apresenta uma análise pragmática de experiências interessantes, passadas e presentes, dentro e fora da região. O exame dos casos de países vem acompanhado, quando factível, de novas avaliações de impacto de programas coerentes com o enfoque analítico, o que permite ilustrar o que funciona e o que não funciona.

O relatório se concentra nos desafios para o desenvolvimento predominantes na maioria dos países da região, orientando-se por sua busca de convergência com os países mais avançados. Portanto,

para que seja relevante, ressalta o problema da insuficiência da transformação econômica pela adoção e adaptação de novos progressos originados em outros países, em vez de enfatizar o tipo de desafio de pesquisa e inovação que os países avançados vivenciam na fronteira tecnológica. A ênfase em políticas orientadas para avanços novos e transformadores em sintonia com a competitividade internacional em um mundo globalizado é um denominador comum ao longo de todos os capítulos.

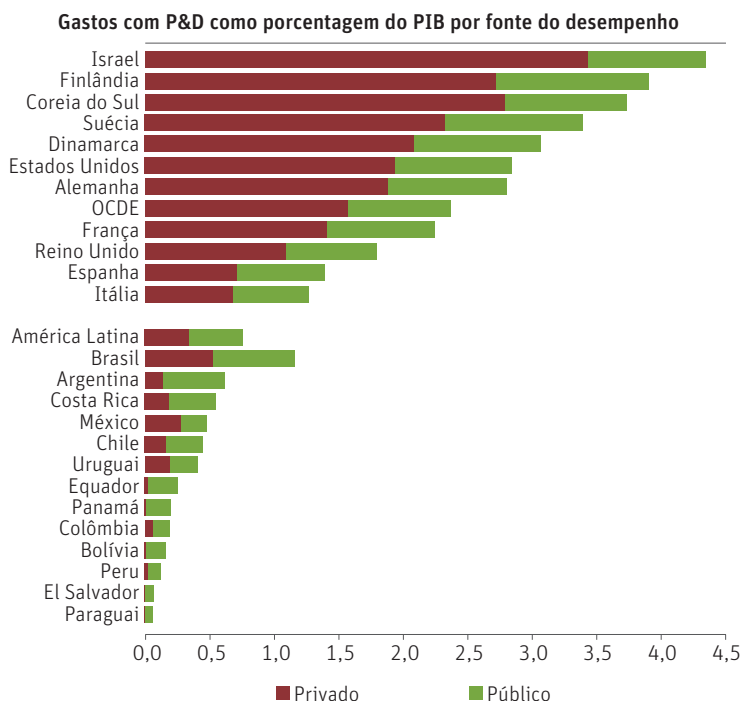
Esta seção desenvolve algumas das ideias descobertas nessa exploração de áreas-chave de aplicação. As breves descrições feitas a seguir, extraídas de alguns capítulos selecionados do relatório, mostram de que modo os testes conceituais sugeridos por ele para avaliar os méritos das políticas de desenvolvimento produtivo geram princípios de política pública incisivos. São exemplos do alcance e da clareza que a aplicação sistemática de um marco analítico sólido pode produzir, não um resumo de conclusões de política ou “mensagens principais”. O leitor interessado pode encontrar ao longo de todo o relatório um apanhado das considerações de política econômica em cada área de aplicação selecionada.

Como fazer escolhas conflitantes em política de inovação

A inovação como adaptação bem-sucedida de tecnologias às condições nacionais e sua ampla difusão entre empresas e setores é essencial para a transformação produtiva. De fato, alguns dos países do mundo que tiveram maior êxito no que diz respeito a aproximar-se dos mais avançados — como a Coreia do Sul, Finlândia e Israel — são líderes mundiais em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Ainda que não se espere que a maioria dos países se empenhe intensamente em inovação para expandir a fronteira tecnológica, sempre é necessário um nível mínimo de P&D para buscar e adaptar tecnologias já desenvolvidas às condições locais a fim de se atualizar. Assim, na América Latina, o valor da P&D emerge de seu papel como veículo para a transferência e adaptação

FIGURA 5

Panorama da inovação na América Latina e no Caribe



Fuente: OCDE (2010); RICYT (2013).

Notas: Los datos corresponden a 2010 o al último año disponible: 2009 para Bolivia, Costa Rica y Perú, y 2008 para Ecuador y Paraguay. Los datos para Perú se basan en cálculos de los autores a partir de datos de encuestas sobre innovación y datos de la OCDE (2011).

tecnológica. No entanto, apesar da evidência de alto retorno social, a região não investe o suficiente em inovação (figura 5).

A atividade de inovação está sujeita a diversas falhas de mercado de extrema importância. As empresas que contemplam a possibilidade de investir em P&D podem ser reticentes em fazê-lo porque, caso tenham êxito, a inovação pode vazar, dando margem a que outros compartilhem os frutos de seu investimento; a natureza de bem público do conhecimento provoca externalidades positivas. No que diz respeito a custos, o financiamento constitui um desafio

para a P&D porque, por ser intangível, é difícil usar o conhecimento novo como garantia. Além disso, as empresas que competem entre si e os institutos de pesquisa com agendas independentes podem não estar dispostos a coordenar atividades de pesquisa colaborativa. A pergunta é: como se pode enfrentar essas falhas de mercado que impedem a concretização de inovação com valor social?

Políticas genéricas de promoção de P&D poderiam acabar subsidiando desnecessariamente algumas atividades que não geram benefícios para outras empresas, que é precisamente o objetivo equivocado. As políticas que protegem o inovador bem-sucedido impedindo a difusão do conhecimento aos seguidores serviriam para apoiar esforços importantes na área de P&D, mas frustrariam seu próprio propósito transformador no plano nacional. Além do mais, a duplicação de investimentos em empresas que competem para ser as primeiras a desenvolver uma inovação viável poderia por si mesma desencorajar indevidamente uma exploração valiosa.

As políticas de inovação devem levar em conta essas escolhas difíceis e permitir que sejam as falhas de mercado que moldem a política. No relatório, analisam-se ideias em termos de políticas públicas que permitem alinhar incentivos em cada uma dessas frentes. Por exemplo, as políticas de P&D devem se concentrar no tipo de atividade com maior probabilidade de gerar externalidades positivas. Para isso, os subsídios específicos ou os subsídios com contrapartida podem ser mais adequados que os incentivos tributários genéricos a empresas, que tendem a abranger todas as atividades de inovação da firma. O motivo é que as empresas, como é natural, desejam desenvolver atividades de P&D de cujos benefícios possam se apropriar — precisamente as que não requerem estímulo —, enquanto os responsáveis pela formulação de políticas visam àquelas com maior potencial de gerar externalidades positivas, o que pode ser conseguido com subsídios específicos mas não com incentivos tributários genéricos.

De modo similar, os subsídios deveriam enfocar principalmente as atividades de inovação que envolvem ativos intangíveis, que

são mais difíceis de usar como garantia e, na medida em que sejam de mais fácil difusão, contam com maior probabilidade de gerar externalidades. A tecnologia incorporada em ativos tangíveis, como maquinaria e equipamentos — que é o tipo de investimento tecnológico predominante na região e objetivo frequente da política de inovação —, é em geral menos valiosa como meta de política pública. Talvez a exceção seja o caso em que os equipamentos podem ser novos não só para a empresa em questão mas para a totalidade do mercado em determinado país, e exista incerteza em relação ao custo e benefícios de sua adoção nas condições locais. Nesse caso, a promoção seria justificada sempre que se centrasse nos pioneiros.

Esse tipo de política de promoção da inovação poderia ser combinado com políticas de extensão tecnológica para garantir que os subsídios favoreçam a difusão, por exemplo, mediante a entrega de subsídios com a condição de que os pioneiros compartilhem sua experiência com seguidores potenciais. Os fracassos governamentais também estão presentes nas políticas de inovação da região. Um exemplo é o déficit generalizado de programas de extensão tecnológica, que se concentram na busca e adoção de tecnologias desenvolvidas fora da empresa. Esse é, precisamente, o tipo de atividade de inovação que se esperaria encontrar nos países em desenvolvimento. No entanto, enquanto nos Estados Unidos e Canadá cerca de 10 % das empresas manufatureiras recebem algum tipo de apoio proveniente de programas de extensão tecnológica, a cifra correspondente nos países da América Latina é geralmente inferior a 2 %.

Por fim, os subsídios que fomentam a inovação podem se tornar mais eficazes se forem orientados para atividades colaborativas de P&D levadas a cabo por consórcios de pesquisa compostos por várias empresas junto com institutos de pesquisa. Desse modo, se evitariam as duplicações desnecessárias e caras, e se facilitaria a difusão por meio de acordos para compartilhar o conhecimento produzido. O incentivo a vínculos mais sólidos entre os institutos de pesquisa e as empresas também ajudaria a garantir a relevância de suas investigações.

Apoio a empresas novas com alto potencial de crescimento

A América Latina conta com uma longa tradição de políticas de apoio à pequena e média empresa. A justificativa típica para essas políticas tem sido que essas empresas empregam uma grande parte da força de trabalho. No entanto, a evidência recolhida tanto nos Estados Unidos como na América Latina indica que são as empresas novas, não as pequenas, que exercem um impacto desproporcional no emprego líquido. Mais ainda, as empresas novas, mais do que as estabelecidas que permanecem pequenas, são um veículo natural para a introdução no mercado de ideias inovadoras e de alta produtividade. O processo para converter boas ideias em bons negócios, porém, está obstruído por falhas de mercado. Em geral, os obstáculos são a falta de acesso a financiamento, porque mesmo as boas ideias são difíceis de ser usadas como garantia. Além disso, os empreendedores podem ter ideias excelentes mas talvez não tenham a capacidade de gestão requerida para desenvolver uma organização viável ou aliciar aqueles que saibam fazê-lo.

Nem todas as empresas novas, porém, têm o mesmo impacto sobre a criação de postos de trabalho e a inovação. De fato, a maioria dos proprietários de negócios novos — como empreiteiros, proprietários de restaurantes, mecânicos de automóveis, dentistas, agentes de seguros, etc. — não preveem que suas firmas inovem ou cresçam de modo substancial. Lamentavelmente, as falhas de mercado analisadas tendem a ser mais agudas para as empresas que se baseiam em ideias inovadoras, que se forem bem-sucedidas têm maior probabilidade de conseguir um alto potencial de crescimento. Assim, os esforços orientados para fomentar a criação de novas empresas não devem consistir em políticas genéricas que favoreçam o empreendedorismo, mas sim enfocar de modo seletivo novas empresas inovadoras com elevado potencial de crescimento.

A questão-chave, portanto, é como identificar as firmas corretas. O relatório argumenta que não é necessário escolhe-

las com antecedência mas sim adotar políticas segundo as quais as empresas que tenham um alto potencial de crescimento se autosselecionem para os programas, ou que alavanquem as capacidades do setor privado para identificar empresas promissoras. Os programas mais difundidos para empresas novas na região e fora dela — iniciativas destinadas a reduzir os custos ou a quantidade de passos necessários para estabelecer um negócio — podem não incentivar o tipo correto de empresas. É provável que influam na entrada de empresas marginais, mas podem não ser necessários para as mais promissoras. De fato, as firmas que ingressam como resultado desses programas tendem a registrar retornos mais baixos e menor produtividade do que as que já existem. Da mesma forma, uma política genérica que facilite o financiamento de todas as pequenas empresas está destinada a subsidiar firmas cuja produtividade não é particularmente alta. Empresas altamente produtivas gerariam lucros e poderiam crescer com o passar do tempo, mesmo que lentamente, com base em ganhos retidos, de modo que é provável que firmas pequenas mais antigas tenham baixa produtividade.

O relatório analisa ideias de política para enfocar os esforços em empresas novas com alto potencial. Por exemplo, discute o apoio à indústria de capital de risco, que foi tão importante para financiar empreendimentos novos nos setores mais dinâmicos dos Estados Unidos, como alternativa aos mecanismos tradicionais de crédito que costumam estar bloqueados por falta de garantia. Os fundos de capital de risco podem aceitar ideias inovadoras como “garantia” porque participam dos lucros da empresa e, desse modo, atuam também como mecanismo de seleção de empresas promissoras. O relatório também explora o uso de empresas privadas como “incubadoras” que possibilitam o ambiente adequado para o desenvolvimento de empresas incipientes, e prossegue analisando como incentivá-las com contratos que dependam do desempenho das empresas incubadas — e não apenas de sua quantidade, como

é comum na região —, de modo a que ajudem a selecionar as que contam com alto potencial e lhes proporcionem serviços valiosos.⁴

No entanto, encorajar o surgimento de novas empresas bem-sucedidas não é suficiente. Para que essas empresas consigam afetar a produtividade agregada, é necessário que as de alta produtividade cresçam, absorvendo trabalhadores e outros fatores de produção empregados previamente em atividades menos produtivas. Mas há diversas falhas que podem apresentar obstáculos ao crescimento de empresas novas altamente produtivas, um fato evidente na região. Um fator decisivo está relacionado à propriedade familiar. Em um contexto de fortes falhas de mercado nas etapas iniciais de um negócio, como tende a ocorrer na região, a família pode ser um instrumento muito útil para possibilitar a criação de uma empresa com base na confiança. Mas, à medida que a empresa se consolida, os integrantes da família podem não ser as pessoas mais indicadas para desempenhar os papéis de gestão necessários para crescer. Nos países desenvolvidos, esses problemas são mitigados pela existência de um setor ativo de fundos de capital privado que investe em empresas promissoras e melhora suas práticas de gestão, reestruturando-as para que possam funcionar em maior escala. Esse setor, porém, está muito pouco desenvolvido na maioria dos países da região.

Financiamento inteligente para o desenvolvimento

O marco conceitual proposto no relatório também ajuda a esclarecer como usar os instrumentos financeiros com inteligência

⁴ Essas duas políticas são altamente complementares e podem ser parte de uma iniciativa orientada para a criação de um ecossistema adequado ao empreendimento. Em alguns casos, o desenvolvimento de empresas novas de alto risco pode requerer a intervenção direta do setor público. O caso da indústria do salmão desenvolvida pela Fundación Chile constitui um excelente exemplo em que o setor público investe em um empreendimento bem-sucedido e depois vende a empresa com lucro, com o que consegue capturar importantes benefícios associados ao investimento e assim se ressarcir do custo de outros empreendimentos que fracassam.

de modo a promover as políticas de desenvolvimento produtivo com máxima eficiência. Quando usar garantias ou empréstimos e como estruturar os bancos de desenvolvimento para fomentar as PDP são dois bons exemplos das questões analisadas no relatório em relação a esse tema.

Como facilitar o acesso ao crédito: garantias ou empréstimos? Os mercados de crédito muitas vezes deixam de financiar projetos de valor. Por exemplo, as limitações do sistema legal para constituir e executar garantias restringem a oferta de crédito para firmas, mesmo nos casos em elas querem investir em bons projetos. Esse tipo de falha de mercado justificaria a existência de políticas de desenvolvimento produtivo para lidar com problemas financeiros. Além do mais, um programa de crédito também pode ser um instrumento adequado para intervenções de mercado, tanto horizontais como verticais, justificadas por falhas de mercado não financeiras. Por exemplo, um programa de crédito orientado para encorajar determinada atividade (como a inovação) pode conseguir fazê-lo incentivando as empresas a investir nela. Do mesmo modo, um programa de crédito para certos setores estratégicos, como o desenvolvimento de tecnologias verdes, ajudaria o setor a investir e prosperar. Que tipo de incentivo deve um banco de desenvolvimento empregar para facilitar o crédito em cada caso? Uma análise clara da falha de mercado subjacente responde a essa interrogação.

Se a principal falha de mercado se origina de um sistema deficiente que exacerba o risco de crédito e desse modo limita a capacidade de obtenção de crédito de mutuários potenciais, o uso de garantias de baixo custo seria eficaz para expandir a oferta de crédito e permitir que o financiamento chegue a projetos de alto rendimento em empresas que enfrentam restrições em seu acesso a financiamento. Ao mesmo tempo, essas garantias teriam a característica desejável de não ser particularmente atraentes para empresas solventes com acesso pleno a crédito. O fornecimento de empréstimos a taxas abaixo do mercado, ao contrário, provavelmente não resultaria em uma grande quantidade adicional

de projetos de alta rentabilidade, porque seu efeito se diluiria no conjunto de empresas que contam com bom acesso a crédito e já estão investindo em bons projetos. Se, porém, o sistema de oferta de crédito funciona razoavelmente bem e a falha de mercado tem origem fora do sistema financeiro, o instrumento de política apropriado seria outro: seriam necessários empréstimos de baixo custo para modificar o comportamento das empresas e assim promover a atividade ou o setor a que está dirigido o programa. Nesse caso alternativo, as garantias teriam um efeito marginal no comportamento das empresas e seriam, portanto, pouco eficazes.

Em síntese, as garantias baratas são mais adequadas para enfrentar as restrições de crédito e são particularmente eficazes quando os bancos privados manifestam aversão excessiva ao risco e o garantidor público conta com maior capacidade de execução de garantias ou informação sobre seu valor. Os empréstimos baratos, por sua vez, são ideais para as empresas que geram externalidades positivas mas não enfrentam restrições de crédito severas que as impeçam de contrair empréstimos; assim, o investimento desejado virá naturalmente à medida que o custo do capital diminui.

Bancos de desenvolvimento inteligentes. Os bancos de desenvolvimento são instituições essenciais para as políticas de desenvolvimento produtivo porque, mediante o apoio financeiro, podem incentivar o investimento em atividades e setores selecionados, bem como permitir o crescimento de empresas de alta produtividade que se vejam coibidas por falta de crédito. Lamentavelmente, tanto os bancos de desenvolvimento de primeira como de segunda linha apresentam limitações. As instituições de primeira linha podem ser ineficientes e correm o risco de captura e má administração, o que resultaria em concessão de créditos tendenciosos e perdas financeiras. As instituições de segunda linha, que canalizam seus recursos por meio de bancos privados intermediários, atenuam esse risco às expensas da perda do controle direto da alocação de créditos e subsídios. Essa perda de controle pode constituir um problema porque os bancos privados têm

incentivos para conceder empréstimos a sua clientela tradicional, mas essa não é a meta estabelecida. O relatório analisa opções para alcançar um equilíbrio em que um banco de desenvolvimento híbrido poderia reter o controle parcial ou total da concessão do crédito e ao mesmo tempo desfazer-se de alguns dos riscos, por exemplo mediante cofinanciamento privado para calibrar sua taxa de juros ou a venda de seus empréstimos a empresas privadas de cobrança.

O relatório vai mais adiante e sustenta que, além de seu papel de financistas, os bancos de desenvolvimento poderiam ter um papel de inteligência. Reconhece que as falhas de mercado e a maneira de resolvê-las não são evidentes por si mesmas e por esse motivo enfatiza a necessidade de construir instituições para as políticas de desenvolvimento produtivo que sejam capazes de aprender. Esse paradigma de aprendizagem tem uma série de repercussões institucionais para todas as agências de desenvolvimento produtivo. No contexto dos bancos de desenvolvimento, indica o aproveitamento das sinergias entre a análise financeira e a descoberta de questões relevantes de políticas públicas com uma perspectiva ampla (por exemplo, quais são os impedimentos do mercado que bloqueiam o crescimento de determinados setores). Essa nova função de inteligência pesa a favor de um esquema de primeira linha, porque não pode ser bem desempenhada por bancos privados que filtram informação sob a óptica de seu próprio lucro. Esses bancos de desenvolvimento inteligentes com duplo mandato podem dar contribuições importantes nos comitês responsáveis pela formulação de políticas públicas junto com outras agências principais.

O setor público como coordenador

Os obstáculos ao desenvolvimento produtivo costumam aparecer por falhas de coordenação entre empresas de um setor ou de diferentes setores. O relatório mostra que essas falhas são generalizadas. As

atividades inovadoras que resultam em melhora de produtividade de todo um setor e a provisão de insumos coletivos que seriam benéficos para as empresas em seu conjunto se veem impedidas pelo problema da “carona”: as empresas que competem em um setor querem desfrutar dos benefícios mas preferem não contribuir com sua parte para cobrir os custos dessas atividades. Por exemplo, como ilustra o boxe 1, um grupo de agricultores se beneficiaria coletivamente da melhoria da variedade de seus cultivos, mas pode encontrar dificuldades em coordenar o financiamento da pesquisa necessária porque cada um deles tem incentivo para pegar uma “carona” e não dar seu aporte. De modo semelhante, o fracasso de empresas de diferentes setores para coordenar decisões pode fazer com que não se aproveitem oportunidades rentáveis. Por exemplo, um destino turístico com potencial de desenvolvimento pode não se concretizar porque a indústria hoteleira não investiria numa região que não contasse com instalações e meios de transporte adequados (por exemplo, voos regulares); esses setores complementares, por sua vez, também não investiriam em uma área sem opções de alojamento. Trata-se de um problema tipo “o ovo ou a galinha” em que nenhum dos dois é o primeiro e os lucros permanecem sem aproveitamento.

Esse tipo de falha de coordenação costuma afetar especificamente determinados setores ou grupos de empresas, e por isso muitas vezes necessita de algum tipo de política vertical. Pode exigir intervenções de mercado para induzir o setor privado a internalizar o benefício da coordenação (por exemplo, concedendo vantagens financeiras à indústria hoteleira em uma nova região turística para incentivar os investimentos), ou políticas que facilitem a oferta de insumos produtivos coletivos (por exemplo, possibilitando que os agricultores financiem um centro de pesquisas de maneira cooperativa). Essas políticas, notavelmente, podem ter um custo muito baixo, porque a solução das falhas de coordenação resulta no benefício coletivo dos produtores privados. A coordenação requer informação e compromisso, não necessariamente subsídios.

O setor público deve estar preparado para fornecer os insumos coletivos de que certos grupos de produtores necessitam, já que eles não o fazem por falta de capacidade de coordenação (por exemplo, a oferta de uma cadeia do frio da fábrica até o porto para os exportadores de frutas e verduras). Como identificar os insumos críticos que faltam? Um método que o setor público poderia usar, quando factível, é estipular um nível apropriado de cofinanciamento por parte dos beneficiários como condição para a intervenção. Além da vantagem fiscal, a participação privada no financiamento garante que os beneficiários solicitem apenas os insumos cujos benefícios excedam os custos. O caso dos produtores de arroz de Entre Ríos, Argentina, que pediram às autoridades que lhes fosse cobrado um imposto para financiar o desenvolvimento de novas variedades de arroz, é um exemplo perfeito de como o Estado usa sua autoridade para melhorar a coordenação com baixo custo.

A solução do problema “do ovo e da galinha” pode ser até mais simples, e consistiria apenas na convocação dos atores envolvidos na questão para a elaboração de um plano de comum acordo. Para dar credibilidade, o setor público pode proporcionar incentivos temporários para os investimentos, os quais seriam retirados assim que a coordenação se concretizasse e fosse irreversível. Como alternativa, uma garantia de rentabilidade mínima pode ser um instrumento ideal de incentivo ao investimento nesse contexto. Se todos investem e o projeto dá resultado, a garantia não é executada, evitando assim qualquer custo fiscal.

Seleção de setores nas políticas verticais

O processo de desenvolvimento econômico não se centra unicamente na capacidade dos países e suas empresas de produzir mais da mesma coisa. A maioria dos casos bem-sucedidos de desenvolvimento no mundo ocorreram em países que foram capazes de produzir bens e serviços novos e de melhor qualidade, ou seja, de gerar processos de transformação produtiva. Esses processos nem

sempre aparecem espontaneamente. De fato, a maioria dos países que obtiveram êxito com eles adotou políticas verticais deliberadas — a Coreia é um exemplo típico — que procuram desenvolver setores, produtos e processos específicos que são percebidos como sendo de alto valor para o desenvolvimento mas que de algum modo sofrem obstrução por falhas de mercado. No caso da Coreia (ilustrado na figura 6.a), essas políticas produziram mudanças drásticas na composição da produção e das exportações, passando de produtos de baixa sofisticação (representados por tons mais claros), tais como artigos de vestuário, a produtos mais sofisticados (em tons mais escuros), como maquinaria e artigos eletrônicos. Por sua vez, o país típico da América Latina (figura 6.b) passou por pouca transformação produtiva.

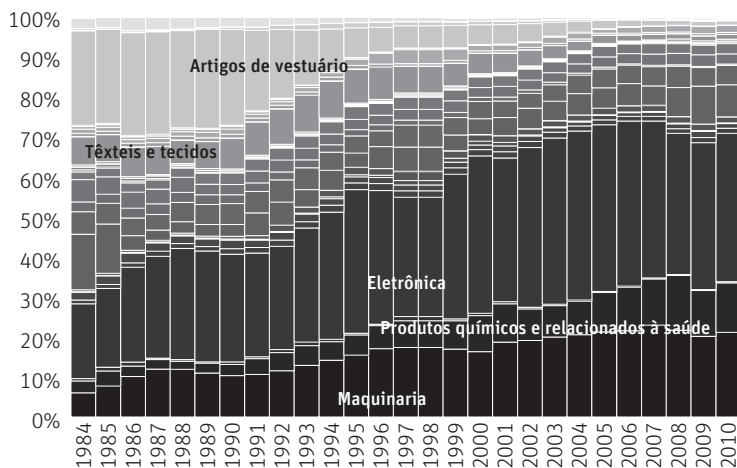
Que tipo de políticas verticais ajudariam a confrontar falhas de mercado no nível setorial, permitindo esses processos de transformação produtiva? As políticas poderiam proporcionar insumos públicos cruciais e ajudar a enfrentar falhas de coordenação entre as empresas que necessitam certos bens coletivos. Poderiam ajudar — mediante subsídios ou garantias temporárias — a desenvolver determinados setores competitivos quando o mercado é incapaz de coordenar os múltiplos investimentos necessários à emergência de um setor, como no caso do turismo, discutido anteriormente. Poderiam também ajudar a que certas indústrias nascentes com competitividade latente se desenvolvam por meio do processo de “aprender fazendo”, que o mercado por si só não adota quando as empresas pioneiras não podem se apropriar dos frutos do caro processo de aprendizagem. É importante indicar que as políticas verticais também podem estar voltadas para o desenvolvimento de setores com alto valor estratégico, que contribuem para abrir novos caminhos para uma transformação produtiva valiosa.

Embora essas políticas seletivas tenham o potencial de contribuir para o processo de desenvolvimento, elas são arriscadas e podem facilmente causar mais dano do que benefício, em especial

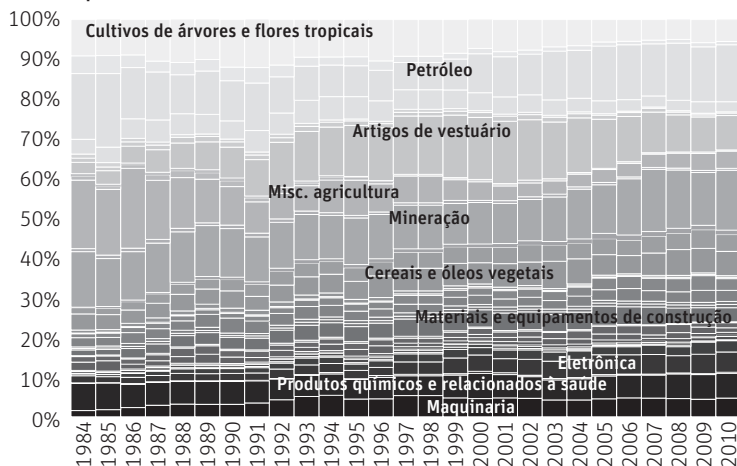
FIGURA 6

Complexidade da cesta de exportações na Coreia e na América Latina e Caribe

a. Coreia



b. País típico da América Latina e Caribe



Fonte: Cálculos dos autores com base em Hausmann et al. (2011).

quando envolvem intervenções de mercado como subsídios, incentivos fiscais ou proteção. Elas costumam criar situações em que há muita coisa em jogo para os beneficiários potenciais e em

geral implicam muita liberdade de ação por parte dos responsáveis pelas políticas públicas, os quais em ambientes institucionais fracos podem ficar expostos a captura e conduzir a políticas falidas e a uma busca improdutiva de renda. Não é de surpreender, pois, que em um mesmo país a experiência com a escolha de setores em políticas verticais na região tenha sido muito desigual. Por exemplo, o êxito obtido na atração de investimento estrangeiro direto (IED) em setores como eletrônica e dispositivos médicos na Costa Rica contrasta com as políticas do arroz descritas anteriormente, que distribuem rendas aos grandes produtores a expensas dos consumidores, sem fazer nada para aumentar a produtividade. A captura política e privada não é o único risco. Mesmo as políticas verticais bem-intencionadas que visam incentivar o desenvolvimento econômico podem acabar mal simplesmente devido a sua complexidade técnica. O processo de adoção de políticas verticais é por natureza impreciso e exigente no que diz respeito à capacidade institucional que requer, e sempre está sujeito a erros. Por exemplo, o êxito da política implementada na indústria aeronáutica no Brasil contrasta com as tentativas fracassadas de criar nos anos 1980 uma indústria da informática competitiva, que acabou sendo superada pela revolução informática nos países avançados.

A questão-chave nas políticas verticais é a seleção dos setores beneficiários, ao que em alguns círculos se chama depreciativamente “escolher os vencedores”. Como se podem identificar adequadamente setores de alto valor que têm um rendimento inferior ao esperado ou que não emergem devido a falhas de mercado? Sem dúvida, não por adivinhação ou preconceitos ideológicos. O relatório propõe um marco de análise para identificar setores que são candidatos potenciais a políticas verticais. Para isso, usa métricas objetivas que podem contribuir para detectar sinais de falhas de mercado no padrão da transformação produtiva. Essas métricas proporcionam índices aproximados de quanto custariam determinadas transformações

(com base na experiência mundial) e quão valiosas seriam para a economia no que diz respeito a melhorar sua cesta de exportações.

As métricas tratam de dois tipos de falhas. Em primeiro lugar, ajudam a detectar as falhas que impedem o aproveitamento de oportunidades existentes que poderiam ser rentáveis do ponto de vista empresarial (ou seja, o custo de desenvolvimento da capacidade necessária para aproveitá-las parece ser menor do que o benefício que se obteria). Essas anomalias parecem indicar que o país não se torna competitivo em determinados clusters de produtos porque o mercado de alguma maneira se vê coibido, o que pode justificar que os responsáveis pelas políticas convoquem os atores relevantes do setor privado para juntos identificarem o que pode estar freando o mercado e, se for o caso, que políticas corretivas podem ser necessárias para deslanchá-lo.

Em segundo lugar, essas métricas ajudam a identificar transformações estratégicas que geram oportunidades valiosas para o futuro e que o mercado pode estar perdendo porque parte dos benefícios que essas oportunidades produziram seria capturada por outros, e não necessariamente pelos pioneiros. Se assim for confirmado por análises mais profundas com participantes potenciais do mercado, os setores estratégicos poderiam justificar políticas fortes de intervenção de mercado para incentivar os atores privados a mover-se na direção escolhida. O esforço do órgão de investimento CINDE para atrair serviços de esterilização para a Costa Rica, que abriu oportunidades nos segmentos mais valiosos da cadeia de valor dos equipamentos médicos (ver o box 2), é exemplo de uma política destinada a enfrentar uma “falha de expansão de oportunidades”, como o relatório se refere a esse tipo de falha.

Boxe 2: A atração dos serviços de esterilização na Costa Rica

O setor de equipamentos médicos foi um dos poucos selecionados pela Costa Rica, por meio do CINDE, para atrair IED. O setor cresceu com taxas saudáveis desde que Baxter chegou ao país em 1987, e agora é responsável por cerca de US\$ 1,5 milhão em exportações. Mas nem todos os equipamentos médicos são iguais. Eles variam quanto à complexidade dos dispositivos descartáveis simples (como os catéteres), passando por instrumentos cirúrgicos e médicos (como o fórceps para biopsias) e instrumentos terapêuticos que são introduzidos no corpo de forma permanente (como válvulas para o coração), a equipamentos médicos complexos (como as máquinas de imagem por ressonância magnética, IRM).

Até 2007, a Costa Rica tinha tido grande êxito ao atrair multinacionais para o setor. No entanto, produziam-se basicamente instrumentos descartáveis de baixa complexidade. Por que não se fabricavam, por exemplo, válvulas para o coração e outros dispositivos cardiovasculares? Porque para ser comercializados tinham que passar por um processo de esterilização ainda não disponível na Costa Rica no momento. Para ser produzidos localmente teriam que ser enviados aos Estados Unidos para esterilização e depois devolvidos para ser embalados, o que teria complicado a logística e aumentado substancialmente os custos.

Por que não havia esterilização? Sem a produção de válvulas para o coração e outros dispositivos semelhantes, não havia demanda de serviços

de esterilização. O CINDE compreendeu claramente que se tratava de um problema estratégico “do ovo e da galinha” que o mercado não poderia solucionar por si só. Era necessário acrescentar o processo de esterilização para que pudessem ser desenvolvidos os elos mais complexos da cadeia de valor. O CINDE cortejou insistentemente as empresas que poderiam prestar esse serviço. Seus esforços frutificaram no princípio de 2009, com a chegada da BeamOne, empresa de serviços de esterilização com sede nos Estados Unidos. A seguinte foi a Sterigenics, em 2011. Três anos depois de ter inaugurado as instalações da BeamOne, a Costa Rica havia atraído com êxito diversas empresas do setor cardiovascular, entre elas Boston Scientific, em 2009, Abbot Vascular, em 2010, e St. Jude Medical, em 2010. Em 2013 o país exportou quase US\$ 300 milhões na categoria terapêutica de dispositivos médicos, e outros US\$ 500 milhões em instrumentos cirúrgicos e médicos. A proporção de descartáveis passou de 90 % no começo da década de 2000 a menos da metade.

Por que o CINDE visou como alvo a esterilização? Na linguagem das cadeias de valor, tentava mudar a Costa Rica para os patamares mais rentáveis da cadeia de valor para agregar mais valor. Na linguagem deste relatório, a esterilização abriu caminhos importantes para o desenvolvimento posterior de outros produtos complexos. O CINDE solucionou uma falha da expansão de oportunidades apostando em um processo de alto valor estratégico.

PARTE III

Instituições para políticas bem-sucedidas

As instituições subjacentes à adoção das políticas de desenvolvimento produtivo são decisivas para o êxito dessas políticas por dois motivos que se destacam. Em primeiro lugar, as PDP adequadas para atender melhor as falhas de mercado em um determinado contexto não são bem conhecidas de antemão, nem podem ser simplesmente prescritas por um tecnocrata sem maior respaldo institucional. Ao contrário, elas precisam ser descobertas mediante um processo de aprendizagem regido por instituições. Em segundo lugar, a viabilidade de PDP tecnicamente sólidas é limitada pelo risco de fracasso governamental. A análise técnica é insuficiente como argumento a favor de uma política porque podem ocorrer falhas de governo que fazem com que a política proposta como remédio seja pior do que a doença. A Parte III trata do tema das instituições que elaboram as políticas de desenvolvimento produtivo e determinam, em grande medida, seu êxito ou fracasso.

Como explicado anteriormente, as boas PDP são um componente importante de uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida. No entanto, o projeto e a implementação de PDP adequadas não são uma tarefa fácil. Várias características das PDP podem torná-las particularmente complexas. Em primeiro lugar, elas em geral demandam um mecanismo de descoberta de políticas. Quando se trata de políticas públicas em outras áreas, o problema que requer uma intervenção, os beneficiários visados e a solução costumam ser conhecidos. Por exemplo, uma campanha de vacinação contra a hepatite A pressupõe a administração de uma primeira dose da vacina a crianças entre 12 e 23 meses de idade, e uma segunda entre 6 e 18 meses depois. A dosagem e o mecanismo de administração da vacina são conhecidos e devem satisfazer critérios de qualidade

claramente especificados. As PDP tendem a ser diferentes. Embora seja possível em alguns casos conhecer desde o começo os problemas associados com a falha de mercado (por exemplo, as externalidades associadas a pesquisa e desenvolvimento), na maioria dos casos é necessário descobrir os problemas como parte do processo de geração de políticas. Mesmo quando as falhas de mercado são bem conhecidas, a identificação das melhores políticas para enfrentá-las costuma ser difícil, já que para solucionar um problema podem ser usados diversos instrumentos diferentes. Pode ser que se desconheça também a população objeto das intervenções — identificar empresas novas com alto potencial de crescimento pode não ser tão simples quanto identificar crianças entre 12 e 23 meses de idade. Ao contrário do caso da vacinação em que a execução segue protocolos bem especificados, a implementação das PDP requer, em geral, uma importante dose de conhecimento tácito, assim como grande flexibilidade. De certa forma, as políticas de desenvolvimento produtivo devem ser configuradas como motores de busca, explorando o espaço de políticas a fim de identificar os problemas mais importantes, as soluções mais adequadas e a melhor maneira de implementá-las.

Em segundo lugar, dada a importância do processo de descobrimento de políticas, as instituições necessárias para que as PDP sejam bem-sucedidas requerem um processo de formulação e implementação de políticas que propicie a aprendizagem, a avaliação e a adaptação. Para que uma busca seja efetiva é necessário contar com uma cultura em que se encorajem os riscos calculados e os programas piloto, e se aceite uma proporção razoável de fracassos de política como resultado esperado de um processo sólido. A outra cara da moeda da aprendizagem é a avaliação. Uma atitude experimental de busca e experimentação de soluções de política deve ser complementada com uma avaliação sistemática e sem viés a fim de que se possa aprender com a experiência, refinar as soluções e eliminar o que não funcione. Buscar ativamente as soluções, testá-las e avaliá-las para que sejam aperfeiçoadas, descartando o que não funciona, constitui um verdadeiro desafio para as instituições

públicas, particularmente na América Latina e no Caribe, onde as organizações tradicionais do setor público tendem a estar sujeitas a regras rígidas e controles prévios.

Em terceiro lugar, o setor público tem acesso apenas a parte da informação requerida para identificar o que é necessário. Por esse motivo, uma interação intensa com o setor privado — que tem conhecimento direto dos obstáculos à produção e das possibilidades de transformação — é um ingrediente-chave do processo de descobrimento de políticas. Lamentavelmente, a colaboração é prejudicada pelo risco de que o setor privado aproveite sua vantagem informativa e compartilhe apenas a informação que sirva a seus próprios interesses a fim de extrair rendas improdutivas das PDP mediante a captura. A necessidade de interagir com o setor privado acrescenta um nível a mais de complexidade à política de desenvolvimento produtivo. Ainda que seja evidente que um sistema que sofre o abuso da captura e é dominado pela busca de rendas — como costumava acontecer no passado — é totalmente inaceitável, evitar esses riscos excluindo completamente o setor privado do processo de elaboração de políticas de desenvolvimento produtivo seria também uma falha grave de formulação de políticas. A colaboração sem captura, para benefício mútuo, é comum na região sob diversas formas de participação do setor privado; a colaboração é possível.⁵ Ao mesmo tempo, a experiência da região

⁵ Existe uma ampla variedade de interações entre os setores público e privado na região e em outros lugares, da simples consulta ou compilação de informações, passando pela busca de consenso para assegurar o senso de propriedade comum em relação às decisões de política, até a delegação de certas responsabilidades em relação à elaboração e implementação das próprias políticas. Essas interações podem se concentrar estritamente em certos setores ou *clusters* (por exemplo, para assegurar os insumos coletivos necessários) ou abranger interesses estratégicos que afetem outros setores (por exemplo, para explorar a viabilidade do surgimento de certas atividades transformadoras). O objetivo geral é o mesmo em todos os casos: beneficiar-se do conhecimento profundo com que conta o setor privado em relação à necessidade de intervenção, à implementação eficaz de políticas e à avaliação. Lamentavelmente, não se trata de um objetivo fácil de alcançar.

sugere que o risco de captura existe e constitui uma importante restrição que deve ser levada em conta.

Em quarto lugar, a execução das PDP também apresenta importantes desafios operacionais. Por exemplo, com frequência as soluções das PDP requerem cooperação entre as agências porque os problemas que devem ser resolvidos refletem a complexa realidade do setor produtivo e não se ajustam à arquitetura funcional do organograma do setor público. Um ministro do turismo em contato direto com o setor privado poderia identificar, por exemplo, a necessidade de pavimentar uma estrada e capacitar a força de trabalho como elementos-chave para o êxito de um destino turístico. Mas nem a pavimentação das estradas nem a capacitação dos trabalhadores são atribuição do ministro, que tipicamente não tem autoridade sobre aqueles em quem recai essa responsabilidade. Conseguir a cooperação de outros segmentos do setor público constitui um desafio, e não fazê-lo em geral leva a fracasso das PDP.⁶

As características mencionadas dificultam a formulação e implementação de políticas adequadas, e as limitações na capacidade do setor público podem levar a que boas intenções se convertam em más políticas. Essas falhas de governo associadas à falta de conhecimentos especializados ou a deficiências organizacionais, porém, são secundárias em comparação com as que resultam das más intenções que levam a que as PDP se “vendam” ao setor privado ou sejam capturadas por interesses políticos. Nesse caso, os processos em curso para gerar políticas sólidas são subvertidos. O ceticismo da região a respeito das políticas de desenvolvimento produtivo — apesar de sua eficácia em outras regiões — advém, em partes iguais, de dúvidas legítimas a respeito da capacidade dos governos e da suspeita de que as PDP

⁶ A colaboração com o setor privado pode ser muito útil para a implementação eficaz de políticas porque, ao manifestar suas necessidades, os atores privados podem realmente ajudar a induzir a cooperação necessária no setor público.

podem ser usadas para transferir rendas a grupos privados com acesso ao poder. Os mecanismos institucionais precisam lidar com ambas as preocupações.

Essas características desafiadoras das PDP indicam três tipos de capacidade institucional que os países e os órgãos públicos necessitam para planejá-las e implementá-las de modo adequado: a capacidade Técnica para resolver as dificuldades de natureza técnica associadas à adoção de políticas; a capacidade Organizacional, como as habilidades de gestão, de fomento de um ambiente em que se estimule a experimentação, avaliação e aprendizagem, e de colaboração efetiva com o setor privado e outras áreas do setor público; e a capacidade Política, a fim de assegurar o apoio contínuo e proteger o processo de política de influências indevidas por parte de empresas, formuladores de políticas ou políticos. A qualidade da capacidade institucional TOP é um fator-chave para o êxito das PDP.

Ainda que esteja claro que todas as capacidades institucionais TOP são desejáveis para a elaboração e implementação de PDP bem-sucedidas, nem todas elas são igualmente essenciais para cada política. De fato, as políticas diferem quanto à intensidade relativa com que essas capacidades do setor público são exigidas. Por exemplo, as intervenções de mercado verticais, como os subsídios a setores específicos, são políticas com altas implicações que geram incentivos para que se exerça pressão sobre os que tomam as decisões e para a busca de rendas. Assim, a implementação bem-sucedida pode depender de forma crucial da disponibilidade de capacidade institucional para isolar o processo político da captura e da corrupção, em especial se as políticas em questão implicarem uma interação intensa com o setor privado. De modo similar, alguns insumos públicos verticais que requerem a cooperação de diferentes órgãos públicos poderiam ser especialmente sensíveis à capacidade do setor público de atuar de forma coordenada.

Por sua vez, os países e as agências variam em termos de suas respectivas capacidades. Portanto, as políticas que funcionam bem em um determinado país, com seu conjunto de

capacidades e instituições, poderão não funcionar tão bem — ou até ser contraproducentes — em um contexto diferente. Por esse motivo, o enfoque tradicional de identificar as melhores práticas no mundo para recomendá-las, independentemente do contexto, não é aconselhável. Em vez de concentrar-se nas “melhores práticas”, as políticas deveriam ser selecionadas com base na “melhor adequação” entre as necessidades do país, as exigências de capacidade das políticas e a capacidade institucional existente. Seria particularmente prudente que os países que carecem de instituições sólidas evitassem determinadas políticas, mesmo que tenham uma justificativa teórica inquestionável, até que consigam instalar a capacidade mínima requerida. Por exemplo, para um país sem a capacidade adequada para controlar a captura por parte do setor privado seria razoável evitar o envolvimento em apostas estratégicas em setores que estejam longe da vantagem comparativa atual, e concentrar-se, ao contrário, em políticas horizontais, bem como naquelas que proporcionem os insumos públicos necessários para setores existentes, que estão menos sujeitos a esse problema.

Este relatório analisa em detalhes como o setor público poderia se organizar para projetar e implementar da melhor maneira as PDP. No marco dessa análise, propõe ideias sobre como estruturar a interação com o setor privado para aproveitar ao máximo a troca de informações e a exploração conjunta de políticas, minimizando ao mesmo tempo os riscos de captura e a busca de rendas. Por exemplo, a informação e as propostas de políticas recebidas das partes interessadas poderiam ser validadas diretamente por um grupo de terceiras fontes — algumas talvez com interesses opostos — ou poderiam ser postas à prova *a posteriori*, seguindo a regra de “confiar mas verificar”. Nesse contexto, as avaliações sistemáticas para descartar as más políticas também ajudariam a desencorajar as condutas não colaborativas. Compartilhar com o setor privado o esforço de levar adiante uma política (por exemplo, mediante cofinanciamento) e aplicar condicionalidade aos beneficiários para garantir que a política alcance os objetivos desejados também

podem ser métodos úteis para alinhar incentivos. Além do mais, pode ser conveniente restringir os instrumentos de política que são postos sobre a mesa, deixando de fora aqueles que sejam difíceis de manejar e possam terminar desvirtuando a colaboração. Por exemplo, pode-se deixar de lado qualquer possibilidade de subsídios e concentrar as conversas com o setor privado na identificação de obstáculos a eliminar e no fornecimento dos insumos públicos necessários para que os setores se tornem mais competitivos. Estruturar de maneira adequada essa interação é essencial e requer capacidade técnica, organizacional e política.

O que podem os países fazer para desenvolver essa capacidade? O relatório oferece várias ideias para melhorar o funcionamento das agências de desenvolvimento produtivo e sua coordenação. Políticas de recursos humanos que atraiam o talento adequado e políticas de promoção que recompensem o desempenho e as habilidades técnicas seriam de grande ajuda, assim como os programas de capacitação nos órgãos de desenvolvimento produtivo enfocados nas capacidades requeridas. Do mesmo modo, as políticas de rotação de pessoal entre agências que necessitam cooperar podem ser importantes para fomentar o espírito de colaboração, uma visão comum e um senso de propósito compartilhado entre os órgãos públicos envolvidos. A construção dessa capacidade, porém, necessita também de uma dose importante de “aprender fazendo”, dentro de um contexto que promova a experimentação, avaliação e adaptação de políticas. É no processo de identificar os problemas e de aprender a enfrentá-los da melhor maneira mediante iteração e adaptação que os países e os órgãos públicos podem ampliar sua capacidade para a elaboração e implementação de políticas.



FONDO
DE CULTURA
ECONÓMICA

Filiales del FCE donde el libro está disponible para la venta
Filiais do FCE onde o livro está disponível para venda

Argentina

El Salvador 5665,
C1414BQE, Capital Federal,
Buenos Aires, Argentina
Tel(s): (5411) 4771-8977/
4777-4788/4777-1547
www.fce.com.ar

Chile

Paseo Bulnes 152,
Santiago de Chile, Chile
Tel(s): (562) 594-4100/
594-4110/594-4115/
594-4125
www.fcechile.cl

México

Av. Miguel Angel de Quevedo 115
Col. Chimalistac, C.P. 01070
Deleg. Alvaro Obregón
Ciudad de México, D.F., México
Tel(s): (0155) 5480-1801/1803/
1805/1806
www.fondodeculturaeconomica.com

Brasil

Rua Bartira 351,
Perdizes, São Paulo
CEP 05009-000,
Brasil
Tel(s): (5511) 3875-3835/
3672-3397

Colômbia

Calle de la Enseñanza (11),
No. 5-60,
La Candelaria,
Bogotá, Colombia
Tel(s): (571) 283-2200
www.fce.com.co

Peru

Librería "Blanca Varela"
Jirón Berlin 238
Miraflores,
Lima, Perú
Tel(s): (511) 447-2848
www.fceperu.com.pe

América Central e Caribe

6a. Calle 8-65, Zona 9
Guatemala, C.A.
Tel(s): (502) 2334-1635
www.fceguatemala.com

Estados Unidos

1350 New York Ave., N.W.,
Washington, D.C.
Estados Unidos, 20005
Tel(s): (202) 312-4186
www.fceusa.com

Venezuela

Av. Francisco Solano
entre la 2a. Avenida de
las Delicias y calle Santos
Erminy, Sabana Grande,
Caracas, Venezuela
Tel(s): (58212) 763-2710
www.fcevenezuela.com

“O Consenso de Washington — apesar de seu nome — foi inventado na América Latina. No entanto, como mostra este útil relatório, o crescimento inadequado da produtividade desde a adoção do Consenso obrigou os responsáveis pelas políticas públicas da região a repensar se a rejeição generalizada da política industrial foi apropriada. O Banco Interamericano de Desenvolvimento há bastante tempo se encontra à frente desse reestudo. Os autores fazem um belíssimo trabalho não só de revisão do que se conhece sobre as políticas de desenvolvimento produtivo, mas também de articulação da agenda de políticas. Trata-se de um trabalho admirável em sua exposição analítica, em seus detalhes empíricos e em seu tratamento das políticas, sendo leitura obrigatória tanto para os economistas do desenvolvimento como para os profissionais especializados.”

—Dani Rodrik, Professor de Economia da cadeira Albert O. Hirschman
Institute for Advanced Study, Princeton, Estados Unidos

“Assim que terminar o *boom* dos preços das matérias-primas, a América Latina terá que descobrir novas fontes de crescimento econômico. As receitas ortodoxas, já esgotadas, não alcançarão esse objetivo, mas as ideias inovadoras contidas neste volume talvez o façam. Nele se explica o que não funcionou nas políticas industriais dos anos sessenta, e o que os países devem fazer de diferente desta vez. É um trabalho de primeira linha. Deveria ser leitura obrigatória para os responsáveis pelas políticas da região.”

—Andrés Velasco, ex-ministro da Fazenda, Chile

“Este livro é leitura imprescindível para os especialistas e responsáveis de política que atuam no complexo mundo das políticas industriais. Uma ferramenta valiosa para pensar sobre um tema central para qualquer governo hoje em dia.”

—Maurício Cárdenas, ministro da Fazenda e Crédito Público, Colômbia



www.iadb.org