

Schapiro, Mario G.

Working Paper

Ativismo estatal e industrialismo defensivo: Instrumentos e capacidades na politica industrial brasileira

Texto para Discussão, No. 1856

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Schapiro, Mario G. (2013) : Ativismo estatal e industrialismo defensivo: Instrumentos e capacidades na politica industrial brasileira, Texto para Discussão, No. 1856, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91336>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1856

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ATIVISMO ESTATAL E INDUSTRIALISMO DEFENSIVO: INSTRUMENTOS E CAPACIDADES NA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

Mario G. Schapiro

ATIVISMO ESTATAL E INDUSTRIALISMO DEFENSIVO: INSTRUMENTOS E CAPACIDADES NA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA*

Mario G. Schapiro**

* Este trabalho foi financiado pelo Ipea e faz parte do Projeto Estado, Democracia e Desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento, coordenado pelos pesquisadores Alexandre Gomide e Roberto Pires, da Diretoria de Estudos e Pesquisas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. O autor agradece ao Ipea não só pela bolsa concedida mas também pelo ambiente proporcionado neste projeto, que permitiu uma fértil troca de ideias e de contribuições, fundamentais para o trabalho. O autor também agradece a Alexandre Gomide, Roberto Pires, Ben Schneider, Diogo Coutinho, Jackson de Toni, Mansueto Almeida, Maria Rita Loureiro, Martha Cassiolato, Paula Pedroti e Ronaldo Herrlein. Esta pesquisa contou com o apoio de Saylor Pereira, como assistente de pesquisa, e de Nicole Fobe, na editoração e revisão finais.

** Professor doutor na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV– Direito GV).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D73; G18; K23; L88; O25.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO7

2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA INDUSTRIAL: REFERÊNCIA ANALÍTICA.....11

3 MAPEAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: *IN BOOKS* E *IN ACTION*.....19

4 ANÁLISE DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA DO PBM.....34

5 CONCLUSÃO49

REFERÊNCIAS51

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....56

SINOPSE

A literatura de direito e desenvolvimento tem chamado a atenção para um novo tipo de atuação do Estado na economia. Este trabalho parte destas análises de caráter transversal para avaliar qualitativa e verticalmente como tem ocorrido a atuação do Estado no setor industrial, notadamente a política industrial em curso – o Plano Brasil Maior (PBM). Se de fato há um novo tipo de ativismo estatal, a pergunta deste trabalho é se este protagonismo tem proporcionado uma intervenção potencialmente transformadora da estrutura industrial existente. A hipótese é a de que as medidas da política industrial brasileira tendem mais para um viés corretivo – ricardiano – do que para uma plataforma transformadora do estado da arte industrial – schumpeteriana. Este perfil, por sua vez, está associado ao tipo de capacidade de seu arranjo político-institucional, portador de debilidades em ambas as dimensões de análise: técnico-administrativa e política.

Palavras-chave: política industrial; capacidades institucionais; Estado; desenvolvimento.

ABSTRACTⁱ

The law and development literature has been drawing attention to a new type of state action in economy. Departing from this analysis, this paper intends to evaluate in both ways, qualitative and vertical, how the Brazilian state has been acting in the industrial sector. Particularly, this analysis lays on the current industrial policy – Plano Brasil Maior (PBM). Assuming that there is a new type of state activism, this paper wonder whether this activism has been able to generate a sort of economic intervention that is potentially transformative of the existing industrial pattern. The hypothesis of this article is that industrial policy in action is more driven to produce corrective effects, something like a Ricardian-type of policy, than to produce transformations in the industrial specialization, which would be equivalent to Schumpeterian-type of policy. This profile, in turn, is associated to the capacity of its institutional arrangement that is characterized by the weakness in both dimensions analyzed: technical-administrative and political.

Keywords: industrial policy; institutional capacity; State; development.

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento, realizada por meio da colaboração entre técnicos do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹ A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); o projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo são doze Textos para Discussão, publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

A literatura de direito e desenvolvimento e de economia política têm chamado a atenção para um novo tipo de atuação do Estado na economia. Depois do apogeu e crise vivenciados tanto pelo Estado interventor/desenvolvimentista como pelo Estado regulador,² os trabalhos têm apontado e prescrito uma retomada do papel do Estado tanto na coordenação das estratégias de desenvolvimento como na recuperação

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, técnicos de pesquisa e planejamento da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Por Estado regulador entende-se um tipo de Estado, projetado pelas reformas mercado-orientadas conduzidas nos anos 1990, cuja atuação é voltada a estabelecer regras para atuação dos agentes privados e não para uma atuação como empresário, tal como ocorria no Estado desenvolvimentista. Para uma análise deste processo de reforma e da proposta de alteração do papel do Estado, resultando assim em um Estado regulador, ver Bresser Pereira (1998).

econômica dos países afetados pela crise financeira internacional (Trubek e Santos, 2006, p. 9-18; Kennedy, 2006, p. 158-166; Rodrik, 2007, p. 99-152; Arbix e Martin, 2010; Sherman, 2009; Schapiro, 2010; Rodrik, 2011; Trubek, Coutinho e Schapiro, 2012).

No caso brasileiro, comparando-se com a época desenvolvimentista (1950-1980), esta retomada da atuação estatal parece ocorrer em novas bases. Nesta nova narrativa, o protagonista, embora definido, é menos dominador. Arbix e Martin (2010, p. 4), por exemplo, vêem um ativismo estatal, sem estatismo: “*state actions are more market-adjusting than market-dominating*”. De acordo com tais diagnósticos, o novo Estado ativista tem se valido de novas ferramentas, como políticas distributivas, abertura de canais de participação democrática e mecanismos econômicos indutores, no lugar dos comandos econômicos diretivos e autoritários (Trubek, Coutinho e Schapiro, 2012; Arbix e Martin, 2010; Diniz, 2012).

Este trabalho parte destas análises transversais sobre a atuação do Estado na economia, para avaliar qualitativa e verticalmente como tem ocorrido a regulação do setor industrial no Brasil, notadamente a política industrial em curso – o Plano Brasil Maior (PBM). Se de fato há um novo tipo de ativismo estatal, o que se pergunta é se este protagonismo tem proporcionado uma intervenção potencialmente transformadora da estrutura industrial existente. Em outros termos, a questão é se este protagonismo tem proporcionado uma intervenção eficaz para a construção de uma trajetória de desenvolvimento consistente, não só no curto, mas também no longo prazo.

Passados quase dez anos de retomada das políticas industriais no país e contabilizadas novas experiências de intervenção estatal na economia, o reconhecimento de que o Estado passou a ter um papel mais robusto é uma resposta necessária, pelo que traduz do macropanorama de economia política, mas não suficiente. É igualmente importante compreender o teor dessa intervenção, aproximando a lente de análise, para assim reconhecer a sua dinâmica setorial, bem como seus limites e possibilidades. Este trabalho, portanto, não questiona a relevância do papel desempenhado pelo Estado na coordenação econômica – isto é pressuposto –, mas procura, a partir daí, analisar como esta atuação tem ocorrido em um campo determinado. Mais precisamente, este estudo se localiza nos quadrantes sugeridos por Dani Rodrik acerca da ação estatal e da política industrial: “*industrial policy, don’t ask why, ask how*” (Rodrik, 2009).³

3. Política industrial, não pergunte por que, pergunte como (Rodrik, 2009, tradução nossa).

Para tanto, parte-se de três premissas. A primeira tem em conta um argumento de Peres e Primi (2009, p. 16), segundo o qual políticas industriais voltadas à transformação da especialização industrial (perseguidoras de uma eficiência schumpeteriana) são mais complexas e difíceis de serem concebidas e implantadas do que políticas corretivas das falhas de mercado e de governo. A segunda, também baseada em Peres e Primi (2009, p. 16), diz respeito ao reconhecimento de uma relação entre o tipo de política industrial e a capacidade institucional do Estado: quanto menor for esta capacidade, mais as políticas industriais tendem a ser horizontais, detendo, portanto, um menor potencial transformador. Reversamente, quanto maior vier a ser esta capacidade institucional, maior espaço tenderá a haver para políticas seletivas e voltadas para a criação de vantagens comparativas dinâmicas. A terceira premissa é construída a partir da literatura contemporânea de desenvolvimento, que reconhece uma relação virtuosa entre a ação burocrática e a participação política: arranjos institucionais mais capacitados institucionalmente são aqueles em que há uma virtuosa combinação entre as dimensões técnico-administrativa (efetividade) e política (legitimidade e controle) (Edigheji, 2010, p. 7-12; Evans, 2011; Gomide e Pires, 2012, p. 25-30).

Tendo em conta estas premissas, a hipótese é a de que as medidas da política industrial brasileira tendem mais para um viés corretivo – ricardiano – do que para uma plataforma transformadora do estado da arte industrial – schumpeteriana.⁴ Esse perfil, por sua vez, está associado ao tipo de capacidade de seu arranjo político-institucional, portador de debilidades em ambas as dimensões de análise: técnico-administrativa e política.

Este artigo está dividido em outras quatro seções. A próxima seção apresenta o referencial analítico, procurando traduzir conceitos centrais para o restante do artigo, notadamente o significado que se empresta para a análise institucional, a noção e os tipos de política industrial e as dimensões que, para os propósitos desta pesquisa, compõem a capacidade institucional do Estado. A terceira seção traz um mapeamento dos instrumentos (ou medidas)⁵ do PBM, classificadas em fiscais, financeiras e institucionais. Como há uma

4. O trabalho de Luciano Coutinho *et al.* (2012) ao analisar as eficiências geradas no segmento industrial faz referência a eficiências ricardianas e schumpeterianas. Este trabalho partiu desta comparação para construir a sua tipologia de análise da política industrial – política industrial com viés ricardiano ou schumpeteriana.

5. Os termos “instrumento” e “medidas” são usados como sinônimos neste texto – ambos se referem às 69 ações que compunham o PBM em outubro de 2012.

diferença entre a concepção do plano e os instrumentos anunciados, a seção faz uma divisão entre a política industrial tal como formulada – *in books* – e tal como materializada em medidas – *in action*. A quarta seção traz uma análise das capacidades institucionais do Estado, em ambas as dimensões mencionadas. A última seção apresenta as conclusões.

Dada a abordagem e o objeto desta pesquisa, é importante ressaltar os dois limites da análise. O primeiro é metodológico: este trabalho procura sugerir que as debilidades do arranjo político-institucional da política industrial estão associadas ao tipo de política implementada, mas não pretende estabelecer aí uma relação de causalidade ou determinação. Reconhece-se que a política industrial resulta de diversos constrangimentos, sendo as questões institucionais aqui tratadas apenas uma variável deste processo. Ao sugerir, pelas razões a seguir analisadas e pelo referencial teórico adotado, que as variáveis institucionais avaliadas apresentam uma associação relevante com o tipo de política industrial implementada, o trabalho não exclui a possibilidade de outros fatores (não controlados), como variáveis econômicas e políticas, também contribuírem para este tipo de política.

O segundo limite é relacionado ao objeto: embora tenha como referência um padrão relativamente consolidado de política industrial, tal como esta ferramenta tem sido utilizada pelo governo federal desde 2004, este trabalho volta-se para uma política ainda em curso, anunciada em 2011. Esse fato oferece limites analíticos, já que o perfil da política pode mudar substancialmente após a finalização deste trabalho. Além disso, este estudo não se propôs a observar a implantação completa da política, mas sim a concepção de seus instrumentos. A análise volta-se, portanto, à fase inicial de implantação, que inclui a formulação de agenda e a conformação concreta das médias, mas não avalia a sua completa implantação e nem os impactos provocados.

As informações que subsidiaram esta pesquisa foram obtidas pela consulta a relatórios oficiais do governo, disponíveis nos sítios respectivos, e pela realização de entrevistas com atores representativos das principais entidades envolvidas na política industrial. Foram entrevistados atores das seguintes entidades: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), BNDES e Confederação Nacional da Indústria (CNI).

2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA INDUSTRIAL: REFERÊNCIA ANALÍTICA

A referência analítica deste trabalho é a análise institucional,⁶ isto é, a descrição e a avaliação dos arranjos institucionais que modulam os comportamentos e conformam as políticas e as regras. A abordagem institucional tem em conta que a interação entre as ações humanas e as estruturas sociais é mediada por instituições, isto é, atributos de coordenação com relativa rigidez que, de um lado, traduzem as macropreferências sociais (estruturas) e assim modulam o comportamento dos agentes e, de outro, são tensionados por estes agentes, induzindo transformações nas estruturas (Théret, 2003, p. 225). Estes atributos de coordenação são tanto formais como informais: os formais são as regras e políticas; e os informais, as convenções sociais, a cultura e os hábitos de uma dada comunidade (North, 1990, p. 4).

Os trabalhos na chave institucionalista, notadamente aqueles desenvolvidos dentro dos parâmetros da Nova Economia Institucional (NEI), têm como foco de análise a relação externa existente entre os atributos de coordenação (as instituições) e os comportamentos dos atores (as organizações). Por relação externa, entenda-se uma análise voltada a avaliar o grau de eficiência existente na relação entre as instituições e os agentes.⁷

Este trabalho, por sua vez, parte desta mesma chave institucionalista, mas o seu objeto de observação não é exclusivamente externo ou vinculado a medidas de eficiência. Algo diferente disso, este artigo tem como foco as regras e políticas (instituições formais)

6. Trata-se de um campo bastante difundido nas ciências humanas, que permite um amplo diálogo interdisciplinar e que abarca tradições teóricas de diferentes matizes – das concepções mais próximas aos agentes e vinculadas, portanto, ao individualismo metodológico, àquelas mais vizinhas das análises de estrutura e, portanto, associadas a um viés holístico (Rutherford, 1996, p. 27-50). Para uma descrição dos diferentes tipos de institucionalismo, ver Hall e Taylor (2003). Sobre individualismo e holismo institucional, ver Malcolm Rutherford: “o individualismo metodológico costuma estar associado à pretensão reducionista de que todas as teorias das ciências sociais são redutíveis à teoria da ação individual (...). O holismo, por outro lado, lida com as influências sociais que se apoiam sobre as ações individuais. O indivíduo é visto como socializado, como tendo internalizado as normas e valores da sociedade à qual pertence” (Rutherford, 1996, p. 27-28, tradução nossa).

7. Para Williamson (1994) os trabalhos da NEI podem ser agrupados em dois tipos, conforme o seu foco de análise: *i*) as macroanálises institucionais; e *ii*) as microanálises institucionais. O primeiro grupo reúne trabalhos como os de North (1990) ou De Soto (2000), cujo propósito é avaliar o desempenho das instituições na organização dos processos de desenvolvimento. Em última análise, procuram responder em que medida os arranjos institucionais são aptos a modular comportamentos eficientes para o desenvolvimento econômico. O segundo grupo traz análises como as de Coase (1937) e do próprio Williamson (1985), que são voltadas à avaliação das condições de eficiência existentes no microajuste entre as instituições e a ação econômica das organizações. Estes trabalhos procuram investigar quais estruturas de governança são menos custosas para as transações das organizações.

e volta-se não só aos seus efeitos externos mas também às suas propriedades internas e aos seus correspondentes mecanismos de governança, que são responsáveis pela sua formulação e administração. Em outras palavras, assume-se uma perspectiva de análise institucional interessada na qualidade das regras e das políticas incidentes sobre os agentes, bem como na capacidade de ação dos arranjos que produzem tais regras e políticas.

Para isso, este estudo tem como referência o trabalho de Trebilcock e Prado (2011, p. 27-28), que procuram constituir um marco de análise mais apto a lidar com as instituições formais e com o modo de produção das regras e políticas. Enquanto North (1990) trabalha com os conceitos de instituições (mecanismos de coordenação) e de organizações (agentes), Trebilcock e Prado (2011) utilizam estes mesmos conceitos, mas com significados diversos: estipulam que as instituições são as organizações (ou os arranjos) que se encarregam de formular, administrar e aplicar as regras e as políticas incidentes sobre os agentes. Em seus termos:

Também, a distinção entre instituições e organizações estipulada por North é idiossincrática, na medida em que muitas das suas formas de organização – como entes políticos (partidos políticos, o senado, um conselho municipal, uma agência reguladora) – são tipicamente concebidas pelos juristas como instituições encarregadas da criação, administração e efetivação das leis. Por fim, ao incluir restrições informais (convênções culturais, normas de comportamento e códigos de conduta autoimpostos) na sua definição de instituição, a concepção de North de instituição torna-se tão abrangente que passa a incluir praticamente todos os fatores que podem influenciar o comportamento humano e, portanto, periga de perder qualquer conteúdo operacional. Para os nossos propósitos, a título de estipulação, nós entendemos instituição como as organizações (formais ou informais) que têm o objetivo – atribuído pela sociedade – de criar, administrar e efetivar ou aplicar suas leis e políticas (Trebilcock e Prado, 2011, p. 27-28, tradução nossa).

Este trabalho toma esta abordagem como referência para a sua avaliação da política industrial brasileira. Diante disso, as variáveis de análise deste trabalho são: *i*) os instrumentos (regras e programas) da política industrial, que conformam o comportamento dos agentes econômicos; e *ii*) o seu arranjo político-institucional, que impacta o tipo de política produzida (Peres e Primi, 2009, p. 16).

As subseções a seguir avançam na delimitação deste marco de referência, constituindo as lentes de análise por meio das quais serão avaliadas a política industrial brasileira e a capacidade de seu arranjo institucional. A subseção 2.1 estabelece uma estipulação conceitual para a política industrial; e a subseção 2.2, algo similar para o arranjo institucional.

2.1 Política industrial: estipulação conceitual e finalidades econômicas

A política industrial é uma ferramenta regulatória, isto é, uma ferramenta de intervenção econômica do Estado, cuja finalidade é alterar a realidade corrente dos mercados. Assim como as regras de limitação da propriedade ou as imposições de condicionalidade sobre as condutas econômicas, a política industrial procura conformar comportamentos, direcionando-os para os fins visados pelos formuladores da política.⁸

Embora os incentivos industriais não sejam habitualmente entendidos como ferramentas regulatórias, pelo fato de se constituírem, normalmente, como benefícios e não como restrições, a sua pretensão é similar. Assim como os dispositivos regulatórios, as medidas de política industrial também se apresentam como mecanismos de coordenação das decisões alocativas privadas e, com isso, pretendem uma alteração do *status quo* econômico. Em outros termos, tanto quanto as restrições incidentes sobre a propriedade e sobre os contratos, os incentivos tributários e as subvenções econômicas também conformam o espaço econômico que, na sua ausência, seria usufruído com maior liberdade e espontaneidade. Sobre a natureza regulatória dos incentivos industriais, assinala Webb:

Incentivos financeiros, assim como disposições regulatórias e regimes de licenciamento são estabelecidos para induzir, apoiar, encorajar ou desencorajar determinados comportamentos. Na realidade, em geral os dois instrumentos podem ser usados de forma intercambiável (Webb, 1993, p. 10, tradução nossa).

O teor da alteração no *status quo* econômico é, por sua vez, contingente com a finalidade da ação regulatória da política industrial e esta finalidade está relacionada a diferentes abordagens de economia política.⁹ Há, ao menos, duas principais abordagens rivais nesse campo e que, por conseguinte, informam o vetor da ação regulatória

8. Para Anthony Ogus, "regulação" denota o direito que implanta um sistema coletivista, isto é, um sistema que impõe restrições e condicionalidades a um arranjo individualista de mercado, com vistas a ganhos públicos: "(...) o Estado procura dirigir ou encorajar comportamentos que (supostamente) não ocorreriam sem essa intervenção. O objetivo é, portanto, corrigir determinadas deficiências no sistema de mercado quanto ao alcance de objetivos de interesse público ou coletivo" (Ogus, 2004, p. 1-2, tradução nossa).

9. Vale, portanto, para a política industrial o que David Trubek já havia salientado para as relações entre direito e política, em um trabalho sobre planejamento econômico: "Nós não podemos interpretar as leis e regulamentos sem compreender as políticas públicas, para cuja implantação eles foram desenhados, bem como as teorias que levaram a essas políticas. Mas, por outro lado, não há como dizer como é uma 'política' sem estudar as leis" (Trubek, 1971, p. 9, tradução nossa).

das políticas industriais: *i*) a visão das falhas de mercado; e *ii*) a visão estruturalista-evolucionista (Coutinho *et al.*, 2012).

A visão das falhas de mercado é tributária de uma tradição neoclássica e reúne dois atributos principais: a hipótese da primazia do mercado e a avaliação estática de seu processo de concorrência. Quanto à primazia do mercado, trata-se de um pressuposto lógico desta tradição que, segundo Chang (2002, p. 111), assume uma supremacia e uma precedência valorativa dos mercados que antecederia as demais instituições. Nessa visão, o Estado e os demais mecanismos de coordenação são dispositivos que se justapõem aos mercados com a finalidade de corrigir algumas de suas falhas. Por via de consequência, a atribuição destas instituições cinge-se às necessidades de correção dessas falhas.

Já a avaliação estática do processo de concorrência diz respeito ao funcionamento destes mercados. Nesta tradição, os mercados funcionam em rivalidade, mas uma rivalidade estabelecida em preços e não em uma disputa voltada à alteração dos processos produtivos ou dos produtos comercializados. É estático porque não cogita a alteração da função de produção e, conseqüentemente, toma as vantagens comparativas como dadas. Sendo assim, o papel da regulação, incluindo-se nisso a política industrial, é o de desobstruir o funcionamento dos mercados, mitigando as suas falhas e distorções, para que, assim, os produtores possam maximizar os seus interesses, ofertando aqueles produtos que resultam de suas atuais vantagens comparativas (Cimoli, *et al.*, 2009, p. 20; Ferraz, Paula e Kupfer, 2002).

A visão estruturalista-evolucionista tem um enfoque diferente tanto do mercado como de seu processo concorrencial. Derivando de uma tradição mais afinada com o velho institucionalismo, ou ainda com a sociologia econômica, a abordagem estruturalista-evolucionista inverte o sinal: não tem em conta que “antes de tudo havia os mercados”, mas, sim, que os mercados são resultado de um macroambiente institucional. Sendo assim, o papel do Estado e dos demais mecanismos de coordenação não se limita a corrigir falhas de mercado, mas a instituir e conformar o ambiente econômico (Peres e Primi, 2009, p. 23).¹⁰

10. A esse respeito, assinalam Peres e Primi: “Portanto, a razão para a intervenção estatal não é baseada nas falhas de mercado, e sim nas características do próprio sistema econômico e no reconhecimento da ausência de mecanismos automáticos de ajuste. A racionalidade da intervenção estatal deriva da inviabilidade, daquilo que Karl Polanyi chama de “disembedded economy”, ou seja, uma economia em que o autointeresse e o mercado autorregulado são, respectivamente, o único motivo e o único mecanismo. O desenvolvimento das capacidades produtivas e tecnológicas dependem da interação entre mecanismos de mercado e mecanismos extramercado, por meio de um processo de tentativa e erro com um feedback contínuo. O desenvolvimento é o resultado da diversidade, complementaridade e sinergia entre diferentes agentes e atividades econômicas” (Peres e Primi, 2009, p. 23, tradução nossa).

Nesta linhagem, o processo concorrencial é compreendido não em termos neoclássicos, mas schumpeterianos. Isto é, a rivalidade mais relevante não é a estática, baseada em preços, dado um processo produtivo estabelecido. Ela é, isso sim, dinâmica – concentrada em uma mudança permanente do próprio mercado, em razão das inovações de processo e de produto.¹¹ Além de dinâmico, esse processo concorrencial é também diferenciado conforme os setores econômicos. Como o atributo central do processo de mercado é a inovação, tem-se que a capacidade de inovação e a consequente obtenção dos ganhos não é uniforme entre todos os setores.

Os autores da tradição evolucionista, notadamente Dosi (1988), lidam com a noção de paradigmas tecnológicos (construída por Dosi, a partir da noção de paradigma científico de Thomas Kuhn): os setores econômicos situam-se em paradigmas tecnológicos, e o potencial de inovação circunscreve-se às oportunidades admitidas em cada paradigma. Além disso, os diferentes paradigmas tecnológicos são sujeitos a efeitos de *path dependence* e *lock in*, de tal maneira que as escolhas tecnológicas passadas consolidam paradigmas (rotas) e assim impactam a oportunidade de inovação futura.

Finalmente, o agregado dos diversos paradigmas tecnológicos de uma economia nacional define a especialização produtiva de um país. Consequentemente, na ausência de políticas indutoras, países cuja especialização é concentrada em paradigmas tecnológicos suscetíveis a inovações tendem a ter uma organização de mercado mais próxima da fronteira tecnológica internacional. Já aqueles países cuja especialização se concentra majoritariamente em paradigmas tecnológicos portadores de um menor roteiro inovador tendem a permanecer mais distantes da fronteira tecnológica internacional.

O tipo de intervenção econômica estabelecido pela política industrial é decorrente do tipo de abordagem de economia política que alimenta a sua formulação. Para a abordagem das falhas de mercado, a política industrial é voltada justamente a corrigir falhas, uma intervenção voltada a nivelar o campo de jogo para, com isso, permitir aos agentes econômicos uma atuação econômica que maximize as eficiências existentes. Esta intervenção tende a ser horizontal, sem a escolha de setores, já que seu propósito não é o de alterar os termos de alocação intersetorial. Consiste, portanto, em medidas de caráter sistêmico, voltadas a corrigir falhas que afetam horizontalmente o

11. Nos termos de Schumpeter, comparar a concorrência dinâmica por inovações à concorrência estática por preços é como comparar um bombardeio ao arrombamento de uma porta (Schumpeter, 1984, p. 114).

conjunto da economia. Exemplos de uma política desse tipo são melhorias regulatórias, aprimoramentos tributários e incrementos institucionais no ambiente de negócios, como regras de falência, procedimentos mais céleres para abertura e fechamento de firmas e disciplina da concorrência. Em suma, uma ação voltada a perseguir uma eficiência ricardiana (Coutinho *et al.*, 2012).

Para a abordagem estruturalista-evolucionista, a política industrial volta-se a alterar a alocação econômica corrente em direção a um outro padrão de especialização produtiva, mais propenso a incorporar a inovação e o progresso técnico. Tendo em conta que os paradigmas tecnológicos apresentam fatores de resistência e que a especialização nos respectivos paradigmas não é neutra, já que o teor de inovação entre eles é diferente, o papel da política é induzir uma especialização mais inclinada à inovação. Trata-se, assim, de uma política industrial que pretende uma eficiência de tipo schumpeteriana – voltada à construção de vantagens comparativas dinâmicas e não à valorização das vantagens existentes.¹²

O fundamento de tal política reside no pressuposto de que o ajuste em direção a paradigmas tecnológicos mais recompensadores não é automático. O livre mercado, desregulado, não seria capaz de levar as economias mais defasadas a padrões mais satisfatórios de especialização. Isso porque o mercado tende simplesmente a reproduzir as atuais oportunidades de negócio, premiando com lucro aquelas atividades que são eficientes para o padrão existente de especialização, mas sem estimular a descoberta ou a abertura de novos padrões.¹³ Por estas razões, a política industrial desenhada com este fundamento tende a priorizar os setores com maior potencial de difusão inovadora, isso com a intenção de criar uma intencional assimetria econômica entre os diferentes segmentos.¹⁴ Dessa maneira, pretende induzir o comportamento dos agentes e, como resultado, a construção de vantagens comparativas em torno dos paradigmas mais promissores (Peres e Primi, 2009, p. 19-23; Coutinho *et al.*, 2012).

12. Por esta razão, assinalam Dosi, Pavitt e Soete: “O uso das vantagens comparativas como fundamentos últimos das prescrições normativas é um luxo que apenas os países na fronteira tecnológica podem sustentar” (Dosi, Pavitt e Soete, 1990, tradução nossa).

13. Essa crítica ao mercado tem também ecoado em autores de formação neoclássica, embora heterodoxos nessa matriz. É o caso de Rodrik (2007).

14. A ideia de assimetria econômica é justamente a de tornar mais rentáveis, via medidas de políticas públicas, aqueles setores entendidos como mais promissores. Isso pode ser feito por meio de incentivos tributários, desembolsos subsidiados de agências de Estado, pela concessão de avais para a obtenção de recursos no mercado financeiro privado, entre outros.

A compreensão desta diferença de abordagens de economia política é importante para analisar a política industrial brasileira. Como será assinalado neste trabalho, embora o *Plano Brasil Maior: inovar para competir; competir para crescer* tenha sido concebido (política industrial *in books*) com proximidade ao que se descreve como abordagem estruturalista-evolucionista, as medidas concretas (política industrial *in action*) têm se concentrado, prioritariamente, na correção de falhas sistêmicas e horizontais. Nesse ponto, as medidas encontram amparo na agenda de “Custo Brasil”,¹⁵ que ainda é portadora de bastante consenso no governo e entre os grupos de representação empresarial. Portanto, a política industrial parece mais voltada a corrigir falhas de mercado e a perseguir uma eficiência ricardiana do que a induzir a transformação estrutural e perseguir uma eficiência schumpeteriana.

2.2 Capacidades institucionais para a política industrial: dimensão técnico-administrativa e política

Tendo em conta a referência de Trebilcock e Prado (2011), segundo a qual as instituições são as organizações encarregadas de formular, administrar e aplicar as regras e políticas, um outro componente desta análise é a capacidade do arranjo político-institucional do PBM. Essa capacidade institucional, por sua vez, é avaliada em um determinado contexto de economia-política.

Concretamente, no caso brasileiro, a análise da capacidade institucional de formular e implantar uma política industrial deve levar em conta dois elementos: *i*) no campo econômico, o propósito de se estimular o segmento industrial em um contexto posterior ao da substituição de importações; e *ii*) no campo político, a vigência de uma ordem democrática. Para esta análise situada da capacidade institucional, além de Trebilcock e Prado (2011), este trabalho também utiliza o referencial analítico de Gomide e Pires (2012), que desmembram a capacidade institucional do Estado em duas dimensões: a sua condição técnico-administrativa e a sua competência política.

A dimensão técnico-administrativa diz respeito à condição de ação do Estado, que, no caso deste trabalho, representa a capacidade de formular concretamente (e

15. Como descreve Mancuso (2004, p. 505-506), o Custo Brasil é uma expressão utilizada por acadêmicos, políticos e empresários para designar os seguintes problemas institucionais que afetam a competitividade da indústria: *i*) qualidade da regulação da atividade econômica; *ii*) legislação trabalhista inadequada; *iii*) sistema tributário que onera a produção; *iv*) elevado custo de financiamento da atividade produtiva; *v*) infraestrutura material insuficiente; e *vi*) infraestrutura social deficiente.

implantar) uma agenda de política industrial efetiva no contexto pós-substituição de importações. Nesse contexto, o desafio da política industrial não é o de expandir a fronteira industrial, mas sim o de dotar a estrutura industrial existente de competitividade (Suzigan e Villela, 1997).¹⁶ Os objetos de análise nesta dimensão serão a existência de uma burocracia econômica especializada e o desenho institucional da governança do PBM (competências e procedimentos decisórios).

Já a dimensão política diz respeito ao regime político que organiza a ação do Estado e leva em conta os mecanismos de legitimação da ação estatal. Os objetos de análise nesta dimensão serão a forma e o tipo de inclusão dos agentes na formulação das agendas, as características dos processos de decisão e os mecanismos de controle das políticas (*accountability*) (Gomide e Pires, 2012, p. 26).

As seções seguintes deste trabalho procurarão verificar como o desenho do arranjo institucional da política industrial brasileira tem combinado as capacidades técnico-administrativas e políticas. Seguindo a tipologia de Gomide e Pires (2012, p. 28), podem existir quatro combinações possíveis para este desenho: *i*) arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa – isto é, altamente legitimados, mas pouco efetivos; *ii*) arranjos com alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa – isto é, altamente legitimados e muito efetivos (alta complementaridade); *iii*) arranjos com baixa capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa – isto é, pouco legitimados e pouco efetivos; e *iv*) arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa – isto é, pouco legitimados, mas muito efetivos.

Como descrito na introdução, a hipótese deste trabalho é que as medidas da política industrial brasileira tendem mais para um viés corretivo – ricardiano – do que para uma plataforma transformadora da especialização industrial – schumpeteriana. Esse perfil, por sua vez, estaria associado ao tipo de capacidade de seu arranjo

16. Sobre isso, Suzigan e Villela (1997, p. 43) assinalam que, uma vez estabelecida uma ampla e diversificada planta industrial, o objetivo da política industrial, já no final da década de 1970, deveria passar a ser a competitividade, a eficiência e a capacidade de inovação do setor. "uma mudança era necessária não apenas para corrigir esses problemas, mas também porque havia um reconhecimento de que o país tinha alcançado o zênite de um processo histórico de desenvolvimento (o que foi erroneamente descrito por muitos como a substituição de importações). Uma vez que uma base industrial ampla e diversificada foi instalada, era necessário torná-la eficiente e competitiva. Também era necessário incorporar setores e indústrias que representassem novas tecnologias, principalmente a informática e as telecomunicações, e desenvolver a habilidade de inovação, um elemento crucial para a competição" (Tradução nossa).

político-institucional, portador de debilidades em ambas as dimensões de análise: técnico-administrativa e política.

3 MAPEAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: *IN BOOKS E IN ACTION*

A atual política industrial do governo federal é o *Plano Brasil Maior: inovar para competir; competir para crescer*, que foi anunciado em 2 de agosto de 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. O plano contempla 19 setores e apresenta um conjunto de 69 instrumentos,¹⁷ divididos entre fiscais e tarifários – isenções tributárias e administração das tarifas de comércio exterior; financeiros – condições favoráveis de financiamento corporativo, via BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); e institucionais – definição de marcos reguladores, constituição de carreiras públicas e criação de novas condições de ação para o Estado.

Concebido na esteira de uma retomada da política industrial ocorrida em 2004, após um período de quase uma década em que, a despeito de medidas indutoras pontuais, o governo federal não adotou formalmente uma agenda de política para o setor, o PBM apresenta algumas das características deste novo conjunto de políticas industriais. A primeira delas refere-se ao tipo de intervenção: menos voltada a dirigir o mercado e mais voltada a coordenar e induzir os agentes, por meio de instrumentos familiares aos agentes privados. É o caso de mecanismos como a participação societária minoritária em empresas, via BNDES (Musachio e Lazzarini, 2010) ou a utilização do mercado de capitais para financiar as empresas estatais (exemplo da Petrobras), além dos já conhecidos incentivos tributários.

A outra semelhança, verificada entre o PBM e as demais políticas da década, diz respeito à prevalência de uma relativa defasagem entre a política programada e aquela colocada em execução. Em parte pelas dificuldades de conjuntura econômica (crise internacional e macroeconomia adversa), em parte pelos desafios de coordenar uma política de inovação e competitividade (uma política diferente da substituição

17. Foi adotado como corte o conjunto de instrumentos apresentados no balanço de outubro de 2012, ver Brasil (2012a).

de importações)¹⁸ e ainda pelas dificuldades existentes na representação dos interesses empresariais, o fato é que as políticas industriais recentes têm padecido de certa diferença entre o planejado – *in books* e o realmente realizado – *in action*. Este é o caso dos Fundos Setoriais, da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), além do PBM.

Os Fundos Setoriais foram instituídos em 1999, para assegurar recursos para as atividades de inovação (Almeida, 2009a, p. 225-230).¹⁹ Tiveram o mérito de aumentar o volume de recursos orçamentários na área. Até então, as atividades de inovação contavam basicamente com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) (Almeida, 2009a, p. 225-230). Com criação dos novos fundos, os recursos destinados à inovação que, desde os anos 1980, amargavam perdas orçamentárias significativas, motivadas pela crise fiscal do Estado, voltaram a apresentar uma variação nominal positiva. No entanto, Almeida (2009a, p. 226-230) salienta a ocorrência de um hiato persistente entre o volume de recursos disponíveis e o montante efetivamente executado. Tal diferença deve-se à utilização desses recursos como reserva de contingência para a economia do setor público. Conseqüentemente, os fundos têm sido uma ferramenta com mais potencial do que capacidade de realização.

A Pitce foi implementada em 2004, representando uma efetiva retomada da política industrial, com três eixos centrais: *i*) medidas horizontais, voltadas ao aprimoramento do ambiente de negócios e do nível de investimento industrial; *ii*) medidas indutoras para quatro setores estratégicos – bens de capital, fármacos, semicondutores e *software*; e *iii*) estímulos para setores portadores de futuro – biomassa, nanotecnologia e biotecnologia. Como ponto positivo, a Pitce demarcou a retomada de uma agenda

18. Como assinala Mauro Borges, presidente da ABDI, em entrevista para esta pesquisa, a política substitutiva de importações procurava estender a dimensão do setor industrial, ao passo que a política atual tem como objetivo aumentar a eficiência produtiva de um parque industrial já existente. Esse objetivo traz o desafio da coordenação intragovernamental.

19. Os fundos criados em 1999 são: *i*) Fundo para o Setor Aeronáutico; *ii*) Fundo Setorial de Tecnologia da Informação; *iii*) Fundo Setorial de Agronegócio; *iv*) Fundo de Infraestrutura; *v*) Fundo Setorial da Amazônia; *vi*) Fundo Setorial Mineral; *vii*) Fundo para o Setor de Transporte Aquaviário e de Construção Naval; *viii*) Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural; *ix*) Fundo Setorial de Biotecnologia; *x*) Fundo Setorial de Saúde; *xi*) Fundo Setorial de Energia; *xii*) Fundo Setorial de Transportes Terrestres; *xiii*) Fundo Setorial Espacial; *xiv*) Fundo Verde Amarelo (Universidade-Empresa); *xv*) Fundo Setorial de Recursos Hídricos; e *xvi*) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel). Pelo desenho da política, os fundos contam com recursos vinculados, que são provenientes das seguintes fontes: *i*) contribuições da exploração de recursos naturais de titularidade da União; *ii*) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), incidente sobre a importação de tecnologia do exterior; e *iii*) uma parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Almeida, 2009a, p. 226).

industrial pelo Estado, o que estimulou a ocorrência de três desdobramentos: *i*) uma reorientação estratégica das agências de Estado, como o BNDES e a FINEP, para procurar atuar em conformidade com os objetivos da política;²⁰ *ii*) a coordenação de uma agenda legislativa voltada a deliberar os marcos reguladores que importavam ao segmento industrial, resultando, entre outros, na promulgação da Lei de Inovação (Lei nº10.973/2004), e na aprovação da Lei do Bem (Lei nº11.196/2005);²¹ e *iii*) a constituição de um novo arranjo político-institucional, centrado na ABDI e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), ambos previstos na Lei nº 11.080/2004.

O destaque negativo ficou por conta da limitação de alcance das medidas. Apesar de ter afirmado a relevância da política industrial e reforçado a inovação na agenda das medidas governamentais, os demais resultados concretos da implantação da Pitce foram menos visíveis. A reorientação estratégica do BNDES, embora tenha acelerado um processo de aprendizado institucional com a estipulação de novos programas e linhas e um aumento dos recursos para inovação, não resultou em uma alteração do perfil do banco, cujos desembolsos ainda são majoritariamente dirigidos para grandes empresas em setores consolidados.²² O investimento industrial também não decolou, mantendo-se no patamar inferior a 20% do Produto Interno Bruto (PIB) e mesmo as atividades de inovação não ganharam centralidade substantiva, seja nas demais agências de governo,

20. Ao final da década, podem-se notar indicadores positivos como, por exemplo, um maior volume de recursos do BNDES e da FINEP dirigidos às operações de *venture capital* (diretamente ou pela participação em fundos de investimento). A diretoria do BNDES aprovou, inclusive, novas políticas operacionais em que se destaca o financiamento da inovação como um objetivo prioritário. Além disso, verifica-se no período um incremento, embora marginal, do patenteamento de invenções em relação aos modelos de utilidade (o que pode indicar um adensamento sutil da capacidade de inovação) e um crescimento também marginal no volume de inovações introduzidas pelas empresas, conforme indica a evolução dos dados da PINTEC (Schapiro, 2010, p. 243-262, e Schapiro, 2013). Ver também Cano e Silva (2010, p. 10): “Adicionalmente destaca-se a (re)entrada do BNDES nos financiamentos à inovação de forma incentivada e a ampliação do orçamento da FINEP”. A despeito disso, é importante ter em conta que a maior parte dos desembolsos do BNDES é ainda direcionada para os setores consolidados e para as grandes empresas.

21. A lei da inovação estipula maneiras de parceria entre universidades e empresas, como forma de incentivar as atividades inovadoras. Já a lei do bem garante benefícios tributários ao setor de *software* e bens de capital.

22. A esse respeito, ver Schapiro (2013), que argumenta que há prevalência de uma distinção entre o aprendizado institucional do BNDES e a sua prática como agência. O trabalho apresenta ainda hipóteses de economia política para tanto, baseadas em problemas na oferta e na demanda dos recursos. Ver também Almeida, 2009b.

seja no segmento empresarial, que não aumentou vigorosamente sua participação no investimento destas atividades (embora possa ter havido um incremento residual).²³

Finalmente, em 2008, o governo federal lançou a PDP. Reagindo em parte às demandas do segmento empresarial, que entendiam a Pitce como um conjunto muito limitado de ações e voltada com maior atenção a poucos setores. Naquele momento, procurava-se, ainda, estabelecer metas mais objetivas de monitoramento da política. Com isso, a PDP foi formulada com metas mais objetivas, abarcando ainda 24 setores, divididos em três eixos: *i*) programas para consolidar e expandir a liderança; *ii*) programas para fortalecer a competitividade; e *iii*) programas mobilizadores em áreas estratégicas.

O conjunto de medidas para estes setores teria como propósito atingir as seguintes quatro metas: *i*) elevação do nível de investimento de 17,6% para 21% do PIB; *ii*) aumentar o investimento privado em inovação de 0,51 para 0,65% do PIB; *iii*) ampliar a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, de 1,18% para 1,25%; e *iv*) aumentar em 10% as pequenas e médias empresas exportadoras (Brasil, 2008, p. 6).²⁴ Todavia, os efeitos da crise financeira internacional fizeram retrainar a capacidade de investimento privada, o que comprometeu o alcance da maior parte das metas estabelecidas.²⁵

23. Sobre a Pitce e os seus limites, ver também Cano e Silva (2010) e Suzigan e Furtado (2006). A possibilidade de incremento residual apoia-se na evolução sutil dos dados de empresas inovadoras, trazidos pela Pesquisa de Inovação Tecnológica/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PINTEC/IBGE) e na percepção de que o volume de patentes de invenção foi levemente superior ao de modelo de utilidade, o que pode sugerir algum incremento de investimento em inovação do período. Ver Schapiro, 2013.

24. Neste período, teve destaque positivo a atuação do BNDES que, mais uma vez, figurou como o principal financiador das operações de longo prazo. Dados do banco indicam que, entre 2005 e 2009, o BNDES foi a segunda fonte mais importante de recursos corporativos, ficando atrás apenas do autofinanciamento das empresas. Somente no último ano da PDP, 2010, o BNDES desembolsou cerca de R\$ 170 bilhões de reais. Ver Coutinho (2011). Para uma crítica da atuação do BNDES, ver Almeida (2009b) e Lazzarini *et al.*, (2012).

25. No relatório de balanço final da PDP, a ABDI reconhece as dificuldades de implantação das medidas e destaca o efeito da crise: "A crise internacional teve impacto sobre a economia brasileira e sobre as metas estabelecidas. Das quatro macrometas, a relacionada às exportações será atingida (a meta era ter participação de 1,25% das exportações mundiais, em 2010, e o resultado esperado é 1,35%). A Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) empresarial aumentou, de 0,51% (P&D em relação ao PIB) para 0,59%, enquanto a meta prevista é de 0,65%. O número de micro e pequenas empresas (MPes) exportadoras, em vez de aumentar em 10% da linha de base 2006, caiu em 16%. O investimento, em relação ao PIB, o principal objetivo da Política Industrial Brasileira, que se esperava crescesse de 17,4% para 21% até o final de 2010 deve atingir 19%" (Brasil, 2010, p. 12).

Em síntese, tanto os fundos setoriais como a Pitce e a PDP, ao mesmo tempo em que foram concebidos como novos instrumentos de indução econômica, afinados com uma economia de mercado mais vigorosa e com uma ordem internacional mais restritiva – regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) –, reproduzem um quadro comum às recentes políticas industriais na América Latina. Trata-se da distância existente entre as fases de concepção, implantação e mensuração dos impactos alcançados. Nos termos usados neste trabalho, estas políticas apresentam uma diferença entre os planos *in books* e *in action* ou conforme assinalam Peres e Primi (2009, p. 38):

Enquanto os países da América Latina tiveram um progresso significativo na etapa de formulação das políticas, a implantação e a avaliação de impacto ainda são frágeis. Embora haja alguns dados a respeito do financiamento alocado para certas políticas (na verdade, programas ou projetos), a informação é insuficiente para avaliar a implantação global. Apesar disso, já foi mostrado que, salvo algumas exceções, o grau de implementação das políticas na região é baixo (...) (Tradução nossa).

O PBM foi anunciado em 2011, em meio a um contexto adverso para o setor industrial. Entre o encerramento da PDP, em 2010, e a apresentação do PBM, a conjuntura econômica do setor apresentava um período acumulado de juros básicos altos (medidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC), câmbio apreciado e acirramento da competição externa, em virtude da redução dos espaços de mercado provocada pela crise internacional. Nesse período, o setor industrial registrou perdas permanentes, e o debate da desindustrialização voltou a ocupar as mesas acadêmicas²⁶ e os espaços dos jornais,²⁷ com algumas evidências importantes, tais como: o recuo da participação da indústria no PIB, voltando ao patamar dos anos 1950, obtido durante o Plano de Metas, e a reprimarização da pauta de exportações, acumulada na década (De Negri e Alvarenga, 2011). É em resposta a este ambiente de hostilidade ao setor industrial que foi formulado o PBM.

26. No panorama acadêmico, há diversos trabalhos críticos analisando a trajetória recente do setor industrial, bem como as medidas da política industrial. Entre eles, destacam-se a análise de De Negri e Alvarenga (2011), assinalando a reprimarização da pauta de exportações brasileiras e o estudo de Musacchio e Lazzarini (2010), sobre a atuação do BNDES.

27. Diversos artigos e matérias na imprensa têm trazido os problemas vividos pelo setor industrial, entre eles destacam-se: matéria no jornal *Folha de S. Paulo*, dando conta de que a participação da indústria no PIB recuou ao nível dos anos JK (Participação ..., 2012); Kuntz (2012) analisando em *O Estado de S. Paulo* o PBM e o regime automotivo; Vieira (2012), tratando na *Folha de S. Paulo* da reprimarização da pauta de exportações brasileira.

Desde a sua concepção, o plano trouxe como meta prioritária robustecer a competitividade e fortalecer a capacidade de inovação, sugerindo, portanto, a proposta de uma política com viés de transformação da plataforma produtiva. As seções a seguir descrevem com mais detalhes as medidas anunciadas (entendidas como uma primeira fase de implementação da política). Assim como ocorrido com as demais políticas do período, também no PBM, nota-se uma defasagem: neste caso, entre as diretrizes iniciais (que constituem as diretrizes originais da política) e as medidas colocadas em execução (este trabalho não observou a implantação completa destas medidas). Para dar conta destas diferenças, a subseção 3.1 a seguir apresenta o PBM *in books*, tal como concebido em seu texto de referência e a seção 3.2, o PBM *in action*, isto é, descreve as medidas anunciadas e passíveis de uma completa implantação.

3.1 PBM *in books*

O PBM foi anunciado como uma política industrial voltada a incrementar a inovação e a competitividade do setor industrial no país. Nos termos do Texto de Referência do PBM, em que são apresentadas as suas diretrizes e a sua estrutura de governança, tem-se que:

no âmbito da política de desenvolvimento industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011/2014, os esforços de mudança de qualidade do crescimento recaem sobre a inovação e a competitividade. Construída a partir do acúmulo de experiências progressas, a nova política usufrui dos avanços obtidos com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010). A ampliação da capacidade de diálogo entre o poder público e o empresariado, as melhores condições de coordenação e articulação institucional e a construção de estruturas de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas produtivas são legados que serão aproveitados e aperfeiçoados nesse próximo período. (...) As seguintes orientações estratégicas direcionam as ações do Plano Brasil Maior: (i) Promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico; (ii) Criar e fortalecer competências críticas da economia nacional; (iii) Aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; (iv) Ampliar mercados interno e externo das empresas brasileiras; (v) Garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (Brasil, 2011, p. 8-9).

O plano foi constituído para atacar duas agendas concomitantes: *i*) uma agenda estruturante, com foco setorial, voltada a constituir um novo perfil industrial, inovador e competitivo; e *ii*) uma agenda sistêmica, voltada a equacionar problemas transversais que comprometem a capacidade competitiva da indústria nacional. Esses dois objetos deram ensejo a dois grupos de ação que, por sua vez, estão atrelados a dois braços de governança.

A dimensão estruturante, governada pelos comitês executivos assessorados pelos conselhos de competitividade, compõe as coordenações setoriais e tem o propósito de formular e implementar medidas de corte vertical.²⁸ De acordo com o documento *Plano Brasil Maior 2011-2014: inovar para competir; competir para crescer*, os comitês executivos e os conselhos de competitividade devem se balizar pelas seguintes diretrizes na formulação de sua agenda setorial: o fortalecimento das cadeias produtivas; a ampliação de novas competências e tecnologias de negócios e diversificação; desenvolvimento de cadeias produtivas de suprimento em energias; diversificação das exportações e internacionalização corporativa e consolidação de competências na economia do conhecimento natural.

Para lidar com estes objetivos, foram constituídas 19 coordenações setoriais, compostas por representantes do governo, das indústrias e dos trabalhadores. São elas: Petróleo, gás e naval; Química; Complexos da saúde; Energias renováveis; Móveis; Automotivo; Mineração; Construção civil; Defesa, aeronáutica e espacial; Agroindústria; Bens de capital; Metalurgia; Serviços logísticos; Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)/Complexo eletrônico, HPPC (higiene pessoal, perfumaria e cosméticos); Serviços; Comércio; Calçados, têxtil, confecções e joias; Celulose e papel. O funcionamento das coordenações setoriais é disciplinado pelo Regimento Interno dos Comitês Executivos e dos Conselhos de Competitividade Setorial do PBM, que, entre outros, estipula que os comitês são instâncias governamentais e deliberativas, compostos por membros das agências e órgãos do governo federal; e os conselhos de competitividade são órgãos consultivos e compostos por representantes dos trabalhadores e do segmento empresarial. O objetivo dessa estrutura é permitir uma interface entre o governo federal e o setor industrial.

28. De acordo com o Regimento Interno dos Comitês Executivos e dos Conselhos de Competitividade Setorial do PBM: Art. 1º Os Comitês Executivos são instâncias governamentais e deliberativas e têm como atribuições: I – formular e implementar Agendas Setoriais, para o desdobramento da orientação estratégica e dos objetivos do PBM nos seus respectivos sistemas produtivos; II – monitorar e avaliar o alcance das metas do PBM, no âmbito dos sistemas produtivos correspondentes; III – consolidar propostas de políticas públicas e acompanhar a contribuição dos demais atores envolvidos com as agendas de trabalho setoriais na consecução dos compromissos acordados. Art. 2º As Agendas Setoriais são documentos ordenadores dos temas mais relevantes para os sistemas produtivos e da sua relação com o PBM, contendo um diagnóstico, objetivos e metas a curto e médio prazos capazes de serem relacionadas às metas do Plano e devem especificar as atividades, produtos e resultados a serem alcançados a partir de um marco zero definido, bem como indicadores, estimativas de custos e distribuição de responsabilidades entre todos os atores envolvidos, conforme metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação a ser aprovada pelo Grupo Executivo (GEPBM).

A outra dimensão do PBM, a sistêmica, volta-se para os problemas transversais do setor industrial, notadamente as externalidades institucionais negativas, que são intersetoriais. Os temas transversais a serem enfrentados pelas coordenações sistêmicas são os seguintes: comércio exterior; investimento; inovação; formação e qualificação profissional; produção sustentável; competitividade de pequenos negócios; ações especiais em desenvolvimento regional; bem-estar do consumidor e condições e relações de trabalho. Para lidar com estes temas, o PBM conta com as coordenações sistêmicas, que devem realizar, como mencionado no regulamento das coordenações, reuniões ordinárias mensais.

Excluindo-se alguns temas como inovação, produção sustentável e desenvolvimento regional, a agenda sistêmica é basicamente voltada a enfrentar limitações institucionais do segmento industrial sendo, portanto, menos associada à ideia de uma política industrial de indução da transformação industrial e mais atenta a desobstruir gargalos não equacionados pelas demais políticas públicas. Como se verá na seção seguinte, é essa dimensão que tem respondido pelas principais ações até então adotadas pelo PBM como é, entre outros, o caso de medidas voltadas a reforçar a capacidade funcional dos órgãos de defesa comercial.

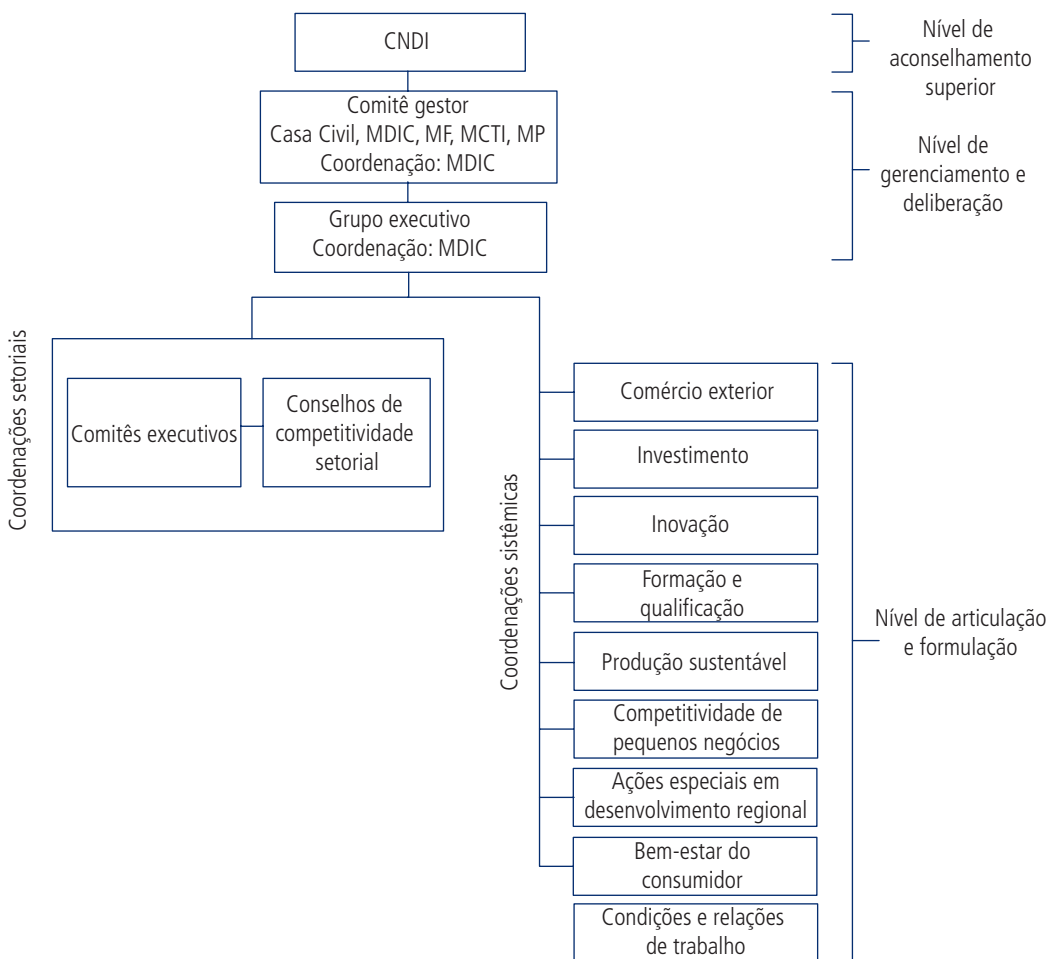
O desenho completo do arranjo político-institucional do PBM é estipulado pelo Decreto nº 7.540/2011. Para além das coordenações setoriais e sistêmicas, que respondem pela articulação com o setor privado e pela formulação das agendas, o PBM conta ainda com um grupo executivo, um comitê gestor e um conselho superior, concebidos como instâncias de gerenciamento e deliberação. O grupo executivo é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e conta com representantes dos seguintes órgãos e agências: Casa Civil, Ministério Público (MP), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), ABDI, BNDES e FINEP.

Já o comitê gestor é formado pelos titulares dos seguintes órgãos: MDIC, Casa Civil da Presidência da República, MF, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Finalmente, na cúpula da estrutura de governança está o conselho superior, CNDI, órgão de aconselhamento superior da política industrial, composto por quatorze membros da sociedade civil, indicados pela presidente da República, além de treze ministros de Estado e pelo presidente

do BNDES, sendo presidido pelo ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A figura 1 resume a governança do PBM.

FIGURA 1

Arranjo político-institucional do PBM



Fonte: Brasil (2011).

O desenho de governança, baseado em coordenações setoriais e coordenações sistêmicas que contam com a representação dos setores interessados na política, revela a proposta de um arranjo de política industrial cujas medidas não seriam formuladas em gabinetes e implantadas de um modo *top-down*. Ao contrário disso, a proposta é que tais coordenações sejam espaços de formulação interativa, garantindo, assim, a construção

de uma política mais responsiva à realidade dos respectivos setores. A seguinte passagem do Texto de Referência do PBM, ao descrever a sistemática de funcionamento dessas instâncias, corrobora essa avaliação:

O nível de articulação e formulação é a base institucional para a concertação intragovernamental e a articulação entre o governo, o setor privado e a sociedade civil. No âmbito governamental, os Comitês Executivos Setoriais constituem a linha de base. Em permanente interação com os Conselhos de Competitividade correspondentes (instâncias de diálogo público-privado), os Comitês têm como atribuição a formulação e a implementação de uma agenda de trabalho setorial para o desdobramento dos objetivos e da orientação estratégica do Plano nas respectivas cadeias de valor. Antes de apresentar suas proposições para o Grupo Executivo do Plano Brasil Maior, o gestor de cada Comitê Executivo deverá interagir com o Conselho de Competitividade correspondente, recolhendo contribuições e buscando convergências, de modo a garantir que as reivindicações e propostas do setor privado sejam analisadas e efetivamente consideradas, quando adequadas às orientações estratégicas. As Coordenações Sistêmicas, por sua vez, têm como finalidade subsidiar o Grupo Executivo na definição de ações transversais do Plano (Brasil, 2011, p. 33).

Sendo assim, a concepção do PBM *in books* assemelha-se à proposta de uma política industrial transformadora e interativa. Pelo seu Texto de Referência, seria estruturada de modo a institucionalizar interações público-privadas e voltada a conceber medidas dirigidas à transformação da estrutura produtiva.

3.2 PBM *in action*

Se a proposta do PBM *in books* é a de uma política industrial transformadora e interativa, a sua dimensão real – *in action* – indica uma relativa distância deste formato. Até outubro de 2012, foi anunciado um conjunto de 69 instrumentos de ação (Brasil, 2012a) que, em sua maioria, parece mais potencialmente voltado a propiciar uma eficiência de tipo ricardiana do que de tipo schumpeteriana. Além disso, no que toca a sua governança, embora o plano conte com comitês decisórios, esta interface público-privada ainda não obedece a uma rotina decisória e carece de ferramentas para um controle público mais satisfatório.

No que diz respeito à sua operacionalidade, os instrumentos têm se concentrado em três campos principais: fiscal, financeiro e institucional. As medidas fiscais são as de caráter tributário (reduções ou isenções de tributo ou administração das tarifas de importação); as medidas financeiras são as que envolvem aportes de recursos públicos (como desembolsos

do BNDES ou da FINEP) e as medidas institucionais são aquelas relativas a leis, regras, convênios interministeriais e reorganizações de carreiras públicas.

- 1) Exemplo de medida fiscal: desoneração da folha de pagamentos – eliminação da contribuição patronal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com compensação parcial de nova alíquota sobre faturamento. Atende aos setores têxtil, confecções, couro e calçados, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aeronáutico, bens de capital, *call center*, tecnologia da informação e hotéis.
- 2) Exemplo de medida financeira: ampliação do programa de sustentação do investimento (BNDES-PSI), com taxas de juros mais baixas.
- 3) Exemplo de medida institucional: acordo de cooperação Ministério da Justiça (MJ-MDIC) para combater violações de propriedade intelectual.

Dividindo-se estes instrumentos (fiscais, financeiros e institucionais) pelo tipo de setor econômico que beneficiam, tem-se que a maior parte destes instrumentos apresenta um perfil horizontal, isto é, não beneficiam a nenhum setor em especial (apresentam, portanto, um caráter sistêmico – corretivo de falhas de mercado ou de governo). Do total, 51% dos instrumentos anunciados dirigem-se horizontalmente aos mais variados setores. O restante pode ser dividido em quatro setores, conforme a tipologia empregada por David Kupfer (1998): *i*) tradicional; *ii*) *commodities*; *iii*) duráveis; e *iv*) difusores de progresso técnico.²⁹

Assim, 8% dos instrumentos favorecem o setor tradicional, isto é, o setor das indústrias de produtos manufaturados de menor conteúdo tecnológico e que competem pela qualidade de seus produtos (por exemplo, alimentos, têxtil). Em seguida, do conjunto total, 10% beneficiam o segmento de *commodities*, ou seja, indústrias de produtos

29. De acordo com Kupfer (1998): *i*) o *setor tradicional* é composto pelas indústrias de “produtos manufaturados de menor conteúdo tecnológico, destinados geralmente ao consumo final (...) como, por exemplo, as indústrias de alimentos, têxtil e vestuário, móveis etc.”; *ii*) o *setor commodities* “reúne as indústrias de processo contínuo que elaboram produtos homogêneos em grande tonelagem, geralmente intensivos em recursos naturais e energético (...), tais como: “insumos metálicos, química básica, celulose e papel (...)”; *iii*) o *setor duráveis* “inclui as indústrias de montagem em larga escala, sendo formado pelos setores do complexo automobilístico e os eletro-eletrônicos de consumo”; e *iv*) o *setor difusores de progresso técnico* “reúne os setores fornecedores de tecnologia para o restante da indústria. É formado pelas indústrias de bens de capital eletromecânicos e microeletrônicos”.

padronizados, produzidos em escala e que competem em preços (por exemplo, papel e celulose). O segmento de bens duráveis, composto pelas indústrias de montagem, como a automobilística, e cuja competição ocorre por diferenciação de produtos, é titular de 16% dos instrumentos. Finalmente, o setor de difusores de progresso tecnológico, marcado por uma rivalidade baseada em inovações em setores como bens de capital e microeletrônico, é beneficiário de 15% dos instrumentos anunciados.

Essa contabilidade revela que a maior parte dos instrumentos tem um corte horizontal (51%) ou favorecem setores cujo padrão de competição não é baseado em inovações (como tradicional e *commodities*). Em suma, não se enquadram em uma concepção de política de tipo schumpeteriana. Somente 15% das medidas atendem ao setor de difusores de progresso tecnológico, isto é, o setor cujo padrão de competição é autenticamente schumpeteriano.

Além disso, no cruzamento entre os setores beneficiados e o tipo de ferramenta empregada, a maior interseção revelada na tabela 1 é entre as medidas institucionais e com destinação horizontal. Do total, 21 medidas têm esse caráter, o que revela uma concentração dos instrumentos em ações de caráter sistêmico, isto é, voltadas a mitigar deficiências competitivas que afetam horizontalmente o segmento industrial e são, assim, destinadas a nivelar o campo de jogo para as empresas nacionais.

TABELA 1
Classificação e distribuição das medidas do PBM

	Fiscais e tarifárias	Financeiras	Institucionais	Total ¹	Total (%)
Tradicional	3	2	1	6	8
<i>Commodities</i>	3	4	1	8	10
Duráveis	9	3	1	13	16
Difusores de progresso tecnológico	4	7	1	12	15
Horizontais (sem destinação específica)	8	12	21	41	51
Total	27	28	25	80	100

Fonte: Brasil (2012a).

Nota: ¹ Entre as 69 medidas do PBM, há algumas que beneficiam mais de um setor. Nesta tabela, as medidas são contabilizadas pelos setores que atendem e por essa razão o número total de medidas contabilizadas é de 80 e não de 69. Os percentuais são calculados com referência a 80 medidas.

Em síntese, a julgar pelo balanço dos instrumentos apresentados, a parte *in action* do *Plano Brasil Maior 2011-2014: inovar para competir; competir para crescer*, tem se concentrado, por ora, em alívios setoriais, conduzidos por meio de reformas horizontais e medidas que atendem aos segmentos tradicional, *commodities* e duráveis. Em boa

parte dos casos, portanto, os programas parecem ter como referência a agenda do Custo Brasil, direcionando-se majoritariamente para a redução de encargos e barateamento de recursos financeiros para, desta maneira, aprimorar as condições de produção da malha industrial existente. Não é claro, no entanto, se tais instrumentos voltam-se, de fato, a promover uma real transformação da especialização produtiva.

A exceção relevante a este perfil de política é o regime automotivo, que reúne duas características diferenciadas: *i*) é associado à introdução de inovação na fabricação de motores; e *ii*) associa incentivos tributários a contrapartidas diretas. Pelas suas regras, as montadoras que introduzirem inovações entre 2013 e 2017 e que, em razão disso, obtiverem uma diminuição dos patamares de emissão de poluentes serão beneficiadas com a redução do IPI. O objetivo é atingir em 2017 um nível de eficiência energética projetado para ser alcançado, na União Europeia (UE), em 2015. Para tanto, de acordo com o Decreto nº 7.819/2012, as empresas beneficiadas devem realizar gastos crescentes em P&D (de 0,15%, em 2013, para 0,50% da receita bruta de venda em 2017), além de investimentos em engenharia e tecnologia industrial básica (de 0,5% em 2013 para 1% da receita bruta de venda, em 2017) e adesão progressiva ao programa de etiquetagem veicular. Os benefícios são concedidos anualmente e renovados para o período subsequente se a meta estabelecida foi efetivamente atendida. O regime beneficia as montadoras instaladas no país, aquelas que pretendem se instalar e as empresas importadoras que apenas comercializam carros que atendam a estas características. Trata-se de uma medida com viés transformador para o segmento brasileiro, na medida em que tem o propósito de alterar o patamar corrente da produção automotiva. É esse perfil de política, entretanto, que é minoritário no conjunto do PBM.

Se o panorama dos instrumentos da política revela um viés pró-correção das falhas sistêmicas, a dimensão da sua governança também enfrenta dificuldades de operação. Nesse caso, podem-se notar duas características: *i*) há um funcionamento deficiente das coordenações; e *ii*) há uma rotina irregular dos fóruns participativos.

No que toca, em particular, ao funcionamento das coordenações (sistêmicas e setoriais), uma primeira questão refere-se ao fato de que as coordenações sistêmicas iniciaram suas atividades em novembro de 2011, ao passo que alguns dos comitês executivos (encarregados de políticas setoriais) foram instalados apenas em meados de abril de 2012, portanto, com um atraso de cerca de oito meses, em relação ao anúncio

do PBM, realizado em agosto de 2011. Essa defasagem entre o funcionamento dos comitês executivos e o das coordenadorias sistêmicas pode explicar a maior concentração de medidas de caráter horizontal no formato real da política industrial.

O funcionamento desses comitês executivos e conselhos de competitividade, como instâncias formais de formulação, também não é sistemático. Não só há grupos com funcionamento mais regular do que outros, como também há uma baixa institucionalidade decisória de suas práticas: o calendário de reuniões, por exemplo, não é público, formal e previamente anunciado. Diferentemente do estipulado no Regimento Interno dos Comitês Executivos e dos Conselhos de Competitividade Setorial do PBM, que disciplinava uma periodicidade de reuniões ordinárias trimestrais,³⁰ as datas dos encontros seguiu outra orientação e ainda não uniforme. A título de exemplo, a coordenação de Petróleo, gás e naval realizou no período quatro encontros (16/11/2011; 2/2/2012; 23/3/2012 e 5/7/2012); o TIC/Complexo eletrônico também realizou quatro encontros (29/11/2011; 10/1/2012; 13/3/2012 e 14/4/2012); a coordenação de Defesa, aeronáutica e espacial promoveu três reuniões (16/1/2012; 8/5/2012 e 15/5/2012); já o setor de bens de capital realizou duas reuniões (16/11/2011 e 18/11/2011) e finalmente o setor automotivo apenas um encontro (23/2/2012).³¹

Além disso, as atas dos conselhos de competitividade apresentam temas abertos, que vão desde a composição do próprio conselho até balanços e problemas setoriais. O item mais promissor das atas é a referência feita, em alguns conselhos, a metodologias como a matriz Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) (que identifica pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças nas análises de competitividade). Mesmo assim, reconhecido o esforço de transparência com a publicação das atas dos conselhos e a iniciativa da introdução de métodos como SWOT, ainda não é possível reconhecer um percurso decisório que associe as reuniões dos comitês à adoção das medidas. Há, portanto, dificuldades de *accountability* neste processo.

30. De acordo com esse regulamento, as coordenações setoriais teriam reuniões trimestrais; e as coordenações sistêmicas, mensais.

31. Informações disponíveis no sítio do PBM <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/168>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

Algo semelhante também tem ocorrido com outro eventual espaço de formulação e deliberação que, potencialmente, poderia servir para esta interação participativa entre governo e segmento empresarial – o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Estabelecido em 2003, como um foro que permitisse o encontro direto do governo com representantes da sociedade civil, o Conselho tem tido uma periodicidade menor de encontros nos últimos dois anos. Entre 2003 e 2006, foram realizadas anualmente cinco reuniões ordinárias; entre 2007 e 2010, quatro reuniões ordinárias; ao passo que, em 2011, foram duas e, em 2012, apenas uma.

QUADRO 1
Reuniões do CDES

Ano	Reuniões ordinárias	Reuniões extraordinárias	Encontros por ano
2003	5	1	6
2004	5	0	5
2005	5	0	5
2006	5	0	5
2007	4	0	4
2008	4	0	4
2009	4	3	7
2010	4	0	4
2011	2	0	2
2012	1	0	1

Fonte: CDES.

Além da realidade dos conselhos de competitividade e, mais recentemente, do CDES, que tem apresentado um funcionamento formal de periodicidade irregular, a primeira reunião do CNDI que, de acordo com o desenho do PBM (*in books*) anteriormente descrito, é um organismo central de coordenação da política e composto por representantes do governo e da sociedade civil, atrasou cerca de três meses. A reunião deveria ter acontecido em agosto, mas ocorreu apenas em 31 de outubro de 2012, e o relatório do encontro, bastante genérico, concentrou-se apenas em descrever novamente a governança da política, indicar as medidas já anunciadas, apresentar um balanço da conjuntura econômica e recuperar o histórico das recentes políticas industriais adotadas desde 2004. O documento, no entanto, não traz informações que já poderiam qualificar a governança da política e favorecer o seu controle público, tais como: *i*) uma descrição dos diagnósticos setoriais e uma justificativa para as medidas

adotadas; *ii*) uma avaliação de custo e efetividade esperada pelas medidas anunciadas; e *iii*) uma agenda circunstanciada de proposições para a sequência do PBM.³²

Em síntese, o contraste entre os propósitos da política industrial (*in books*) e o teor das medidas anunciadas (*in action*) revela que a dimensão real da agenda que constitui o PBM é a de uma política que tem privilegiado um viés corretivo de falhas sistêmicas – uma política de perfil, majoritariamente, ricardiano. Além disso, os foros decisórios e a proposta de interação público-privada apresentam debilidades. Se o intercâmbio ocorre, este parece ocorrer nos espaços informais da relação política e não (ou não principalmente) nos ambientes formais de governança. Exemplo disso é o setor automotivo, que, a despeito de contar com um conjunto interessante de medidas, contabilizou no período apenas um encontro de seu conselho de competitividade.

4 ANÁLISE DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA DO PBM

Tendo em conta as premissas que orientam este trabalho, que associam o tipo de política às capacidades do Estado, esta seção investiga aspectos qualitativos do arranjo político-institucional do PBM. Primeiro, avalia as capacidades técnico-administrativas e, em seguida, as suas capacidades políticas.

4.1 A dimensão técnico-administrativa da governança do PBM

A dimensão técnico-administrativa do PBM diz respeito à capacidade de ação de seu arranjo político-institucional, procura avaliar se o aparato estatal tem condições de operação, isto é, se tem condições de conversão dos propósitos de política em agendas efetivas e, em seguida, se detém nas condições potenciais para a completa implementação destas medidas. Para tanto, este trabalho tem em conta os parâmetros conceituais e empíricos desenvolvidos no âmbito da literatura de economia política e de sociologia do desenvolvimento.

32. O próprio documento de balanço reconhece a limitação de seu escopo: “Mesmo que restrito à descrição e análise da atuação das instâncias de governança e da situação das medidas lançadas, e não ainda dos seus resultados e impactos, este documento cumpre a função de organizar as informações e divulgar o conjunto de esforços empreendidos pelo governo federal ao longo do período. O tempo de maturação das iniciativas implementadas impõe um prazo mais longo para uma efetiva análise de impacto, que utilize técnicas estatísticas robustas. Ainda assim, algumas conclusões podem ser antecipadas. Sem sombra de dúvidas, o conjunto de medidas que compõe o Plano Brasil Maior permite caracterizá-lo como uma política articulada e abrangente” (Brasil, 2012b, p. 33-34).

Conceitualmente, os trabalhos de tradição institucionalista, como os de Johnson (1982), Evans (1993; 1995) e Wade (2004), não só formularam proposições sobre a relevância (externa) do Estado como agente de coordenação econômica mas também destacaram a importância (interna) de sua burocracia econômica e de sua organização profissional para o alcance dessas finalidades de coordenação. O enfoque trazido por estes autores, ao articular a qualidade da estratégia de desenvolvimento à organização interna do Estado, retoma a matriz weberiana. Originalmente, Weber reconheceu a associação existente entre a organização burocrática do Estado – a sua profissionalização – e a ascensão do capitalismo na Europa ocidental (Weber, 1999, p. 525-543).

Empiricamente, Evans e Rauch (1999) testaram o argumento weberiano da organização burocrática em um estudo comparado voltado a constatar a sobreposição entre a qualidade burocrática e o nível de desenvolvimento dos países. Para tanto, constituíram um “índice de weberianidade” (*weberianess index*) e compararam o desempenho de 35 países. Os resultados alcançados foram francamente favoráveis à hipótese, e os países com maior profissionalização da burocracia, em termos de recrutamento, estruturação de carreiras e prevalência de critérios meritocráticos de seleção e promoção, entre outros, eram também aqueles com melhor desempenho econômico. Nesse estudo, os países do Leste Asiático figuram como exemplos de ampla sobreposição entre a qualidade da burocracia e o desempenho econômico.

Partindo dessa literatura, a análise da capacidade técnico-administrativa do arranjo do PBM observou dois critérios de análise principais: *i*) o desenho institucional da governança; e *ii*) a sua organização burocrática. O desenho institucional refere-se ao processo decisório e à organização das competências: o “quem faz o quê”³³ na política industrial. Além disso, procura avaliar se as atribuições de competência são adequadamente constituídas, no que toca à legislação administrativa e constitucional, ou seja, se o “quem faz o quê” tem titularidade formal para fazê-lo. A organização burocrática, por sua vez, volta-se a avaliar se há um corpo funcional profissionalizado para essa atividade.

No que toca ao desenho institucional e à burocracia, tem-se que a governança do PBM, assim como já ocorrera com a Pitce e a PDP, não é centralizada em uma única agência de Estado, funcionando, isso sim, como uma espécie de *hub* institucional das

33. Esta expressão é utilizada por Diogo Coutinho para designar um dos papéis do direito nas políticas públicas, no caso, a atribuição de competência. Ver Coutinho *et al.* (2012).

diferentes agências e órgãos de governo, contando ainda com uma burocracia *ad hoc*. Esta conformação dificulta a coordenação da política e favorece uma certa cacofonia decisória.

Ao funcionar como um *hub* e não como uma agência com capacidade autônoma de decisão, o arranjo do PBM acaba sendo uma estrutura institucional oca, já que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes (ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos). Ainda que esse espaço possa, em tese, promover o encontro dos atores e a sua coordenação, as medidas continuam demandando um processo administrativo interno em cada órgão – as leis e os decretos, entre outros instrumentos, continuarão tramitando entre os diversos órgãos formalmente competentes, e o seu *enforcement* depende da ação dos respectivos órgãos constituintes. Há debilidades de coordenação e de implementação – daí a cacofonia decisória

Um possível efeito adicional desta fórmula é um menor potencial para desenhar, criar agendas com impacto transformador. Isso porque os agentes que participam da política industrial participam deste espaço “vestindo um segundo chapéu”: não são burocratas da política industrial. Em razão dos laços de responsabilização, a fidelidade institucional tende a continuar sendo devida ao órgão de origem, de tal modo que a construção das medidas parece estar atrelada não aos interesses de transformação do setor industrial mas às necessidades e possibilidades dos diversos órgãos participantes. Em outras palavras, os representantes dos diversos ministérios podem ter, assim, mais incentivos para colaborar com a formulação da política, tendo como base a dinâmica interna de seu órgão de origem, do que estímulos para se responsabilizar pela eficácia transformadora da política industrial propriamente dita.

Esta questão adquire ainda um tempero adicional quando se leva em conta que, a despeito da existência do MDIC, o ministério que mais participa da elaboração dos instrumentos adotados no PBM é o da Fazenda (que participa, sobretudo, da formulação das medidas fiscais e de parcela das financeiras). Diferentemente do MDIC, o mandato da Fazenda não é apenas voltado a promover o desenvolvimento da indústria, daí que pode haver certo ruído entre as necessidades da política industrial e as possibilidades oferecidas pela gestão da Fazenda. Como disse um dos entrevistados, referindo-se, em particular, às interfaces com a Fazenda: “Não se faz política industrial sem a Fazenda, o que não significa que a Fazenda saiba fazer política industrial”. Em última análise, conquanto os representantes da Fazenda colaborem com a política industrial, esses

servidores continuam desempenhando o papel de representantes do MF. O quadro 2 indica a relevância da Fazenda e mesmo de outros ministérios na elaboração das medidas da política industrial.

QUADRO 2
Participação dos ministérios e órgãos no PBM

Ministérios/órgãos	Medidas de que participa
MF	33
MDIC	28
BNDES	20
Ministério da Educação (MEC)	20
MPOG	18
Ministério da Saúde (MS)	11
MCTI	9
Câmara de Comércio Exterior (Camex)	8
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	8
Advocacia Geral da União (AGU)	7
Ministério das Comunicações (MiniCom)	7
MJ	6
Ministério da Previdência Social (MPS)	6
Secretaria Nacional dos Portos	6
Banco Central do Brasil (BCB)	4
Ministério da Integração (MI)	4
Ministério das Minas e Energia (MME)	3
FINEP	2
Ministério da Defesa (MD)	2
Total	69

Fonte: Brasil (2012a).

Essas questões podem estimular uma informalidade decisória (decisões para além do arranjo): dado o fator cacofonia e os custos de transação correspondentes, há incentivos para que os atores substituam as instâncias do PBM pelas esferas de funcionamento político – como despachos diretos com ministros e com a presidente. A opção por este caminho pode explicar, por exemplo, o porquê do funcionamento assistemático dos comitês executivos e dos conselhos de competitividade, descrito na subseção 3.2. O problema potencial é o menor controle público das agendas de política industrial.

Embora sujeito a limites, dadas as diferenças entre as políticas, o contraste com a política social revela um ponto importante. Os programas sociais estão quase

que integralmente concentrados no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), instituído em 2004. Como o MDS conta com poder de agenda e capacidade de disposição orçamentária, a formulação e execução de seus programas não depende de rodadas sucessivas de negociação entre os diversos ministérios. Em suma, há diferenças, em termos de coordenação e efeitos de cacofonia decisória, entre uma governança centralizada em um ministério e uma governança constituída como um *hub* institucional. Em última análise, a coordenação da política industrial não conta com poder de agenda e nem com uma dotação orçamentária própria, o que lhe permitiria deter maior autonomia decisória.

Nesse sentido, parece faltar para o arranjo político-institucional do PBM a centralidade decisória e o grau elevado de responsabilização das autoridades envolvidas, a que Rodrik (2009) faz referência, ao analisar a política industrial da África do Sul. Rodrik salienta que, mantida a dispersão de responsabilização, a política industrial tende a ser formulada de modo a não maximizar os impactos possíveis, já que, no limite, não há um responsável publicamente identificado, a quem se possa atribuir o fracasso ou o sucesso das medidas. O trecho seguinte resume este argumento:

Se existe um ministro da educação que é responsável pela política educacional e um dirigente do Banco Central responsável pela política monetária, por que não dispensamos um tratamento similar à política industrial? Muitos governos realmente têm um ministro da indústria (ou do comércio). Mas, como vimos no caso da África do Sul, uma boa parte da política industrial acontece em outras partes do setor público – em outros ministérios e nos bancos de desenvolvimento. Nessas circunstâncias, não fica claro quem está encarregado da responsabilidade por um eventual fracasso. A responsabilização também poderia ser desenvolvida no âmbito de agências individuais, concedendo-se a elas mandatos específicos e, nesse sentido, demandar-se-ia delas relatórios e explicações acerca de quaisquer desvios que ocorram em relação aos objetivos do mandato (Rodrik, 2009, p. 23, tradução nossa).

Semelhante ao caso da África do Sul mencionado por Rodrik, no caso brasileiro, há também um MDIC, mas, também no Brasil, as ações estão dispersas, e a burocracia da política industrial é *ad hoc*. Dessa forma, a política industrial ocorre para além do MDIC. Esse fato tende a favorecer a construção de uma política nos limites de responsabilização dos diversos órgãos de origem que participam de sua concepção e implementação. Afinal, os diversos funcionários e mesmo os ministros envolvidos são primeiramente responsabilizados pelas suas pastas e atribuições e não pelo teor

de efetividade da política industrial, que acaba sendo um resultado de acordos e tramitações entre órgãos também dotados de outras atribuições. O resultado disso aparece no sintoma da dificuldade de coordenação da política industrial.

Na realidade, quando da retomada da política industrial, em 2004, os formuladores de política procuraram construir uma resposta para o problema de coordenação. Para isso, foi criada a ABDI, que funcionaria como uma agência encarregada de gerenciar com centralidade as medidas de indução industrial. No entanto, essa alternativa institucional tem apresentado limitações políticas e jurídicas que acabaram por comprometer o desenho institucional. Politicamente, a ABDI é uma agência deslocada do centro decisório do governo. Essa condição é agravada pelo fato de ter sido constituída como uma entidade do Sistema S – serviço social autônomo – e não como uma autarquia. A ABDI não integra formalmente a administração pública, direta ou indireta, e, por isso, enfrenta limites formais e materiais para coordenar políticas públicas. Essa situação foi ainda incrementada com o veto imposto pelo próprio Poder Executivo ao parágrafo 2º, do Artigo 1º, de sua Lei de criação nº 11.080/2004). Pelo mencionado parágrafo que resultou de emenda parlamentar,³⁴ a ABDI poderia, entre outros, “coordenar e promover a execução das políticas de desenvolvimento industrial”. Nas razões do veto,³⁵ o Executivo argumentou que, pelo fato de ser um serviço social autônomo, a ABDI não poderia planejar e coordenar políticas de desenvolvimento industrial – justamente funções que justificariam e qualificariam a sua criação.

34. A emenda parlamentar foi apresentada pelo deputado federal Beto Albuquerque do Partido Socialista Brasileiro do Rio Grande do Sul (PSB/RS), à época vice-líder do governo. Pelo texto da emenda seria incluído o seguinte texto como parágrafo 2º do Artigo. 1º: “§ 2º São competências da ABDI: I - propor ao Poder Executivo planos de ação da política de desenvolvimento industrial; II - articular-se com órgãos públicos e entidades privadas para execução das diretrizes estratégicas da política industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia; III - coordenar e promover a execução das políticas de desenvolvimento industrial.”

35. As razões do veto foram as seguintes: “Em outras palavras, a participação do Estado na criação da entidade se dá simplesmente para incentivar a iniciativa privada, mediante garantia de subvenção. A entidade não pode realizar, portanto, atividades que são incumbidas ao Estado, como ação de planejar e coordenar a política de desenvolvimento industrial do país – subentendidas nas competências estabelecidas pelo já citado § 2º que se pretende vetar. Pelo contrário, as ações da ABDI devem se restringir a atividades privadas de interesse público, finalidade esta plenamente assegurada pelo que dispõe o caput do art. 1º, ao estabelecer genericamente que a finalidade da ABDI é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial. Ressalte-se a diferença entre promover (atuar em promoção, apoio, incentivo) com a própria execução das políticas, esta ação de exclusiva competência do Ministério da Indústria, do Desenvolvimento e do Comércio Exterior, órgão integrante da Administração direta da União. Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.” (Brasil, 2004).

Nessa época, alguns analistas, como David Kupfer, entenderam que, para além da escolha dos setores econômicos e da seleção dos incentivos, o desenho do arranjo institucional da política industrial era também uma variável crítica. Por esta razão, Kupfer defendia que a ABDI fosse instituída como uma instância de governo, já que, como um serviço social autônomo, não poderia propor nem fazer cumprir políticas públicas (Kupfer, 2005). A avaliação de Kupfer veio a se confirmar: a despeito da existência da ABDI, os formuladores de política confiaram a coordenação da Pitce, da PDP e do PBM a uma estrutura paralela, conformada por braços de coordenação, grupos executivos e comitês gestores – o *hub* institucional.

Trata-se, enfim, de um tipo de desenho que, como visto, tem enfrentado constrangimentos e dificuldades decisórias. Problemas que já haviam sido identificados em estudos anteriores, como os de Suzigan e Furtado (2006; 2007), acerca da governança da Pitce. Aliás, há quase um eco entre a avaliação destes autores e o atual diagnóstico da cacofonia decisória do PBM:

Na verdade, o maior empecilho a uma efetiva implementação da PITCE como política de desenvolvimento decorre da dificuldade de cumprir o papel por excelência de uma política desse tipo – a coordenação *ex ante* de ações concertadas de atores públicos e privados. O comando político é difuso: embora o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior presida o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado à Presidência da República, sua liderança política fica obscurecida no amplo organograma de instâncias deliberativas superiores ou de mesmo nível: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho de Governo, Câmara de Política Econômica (presidida pelo Ministro da Fazenda), Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico (presidida pelo Ministro-Chefe da Casa Civil), Conselho Gestor das PPP, Conselho Interministerial de Arranjos Produtivos Locais. Seu braço executivo – a ABDI –, como se viu, tem poderes limitados, e seu domínio dos mecanismos e instrumentos de política depende de complexa rede de relações com outros ministérios, alguns dos quais poderosos, e com instituições que têm relativa autonomia como o BNDES e a FINEP (Suzigan e Furtado, 2006, p. 183).

4.2 A dimensão política da governança do PBM

Se a dimensão técnico-administrativa diz respeito à capacidade de ação do Estado, a dimensão política refere-se às possibilidades de participação dos atores nos processos de tomada de decisão e aos mecanismos de controle das decisões tomadas. Em outras palavras, enquanto a dimensão técnico-administrativa diz respeito à efetividade do arranjo, a dimensão política traduz a sua legitimidade.

A literatura a respeito da importância das capacidades políticas para os processos de desenvolvimento tem mudado recentemente. Originalmente, os trabalhos sobre os processos de *catch up* assinalavam uma contradição entre burocracias eficientes e possibilidades de inclusão política no processo de tomada de decisão. No campo das políticas de desenvolvimento, havia alguma identificação entre o êxito tecnocrático e a prevalência de um arranjo autoritário de economia política. Este é o caso das análises sobre as estratégias de desenvolvimento do Leste Asiático, que costumam salientar a qualidade tecnocrática de suas organizações, mas são menos otimistas quanto às virtudes de uma maior porosidade democrática em seu processo decisório. Robert Wade, por exemplo, em *Governing the Market*, livro em que analisa os processos de desenvolvimento da Coreia do Sul e de Taiwan, constata que há uma associação entre o resultado econômico alcançado por estes países e a vigência de um arranjo político corporativista e autoritário, que permitiu aos governos guiar os mercados (Wade, 2004, p. 26-27). Em uma linha de análise semelhante, Chalmers Johnson também reconhece uma relação entre o milagre japonês e a existência de uma burocracia pouco porosa às representações da sociedade civil (Johnson, 1982, p. 44).³⁶

Alguns estudos mais recentes, no entanto, têm descartado a existência de uma tensão necessária e prejudicial entre as lógicas tecno-burocrática e democrático-participativa. Em vez de simplesmente impor custos de deliberação e limitar a eficiência decisória, esses trabalhos têm destacado que a participação de atores da sociedade pode contribuir para uma formulação de agenda com maior responsividade e eficácia. Em última análise, haveria uma relação de complementaridade entre arranjos efetivos e legítimos: uma maior legitimidade (maior participação) garantiria também maior efetividade para as agências do Estado. Esta é a conclusão a que chegam Neshkova e Guo (2011) em um trabalho empírico sobre a participação da sociedade civil na formulação dos programas de intervenção do departamento de transportes, nos Estados Unidos:

Esses resultados mostram que não há, necessariamente, um *trade-off* entre democracia e burocracia. Eles também têm implicações importantes tanto para a teoria quanto para a prática da governança

36. A esse respeito, assinala Johnson: "de qualquer forma, é preciso salientar que a operação efetiva do Estado desenvolvimentista requer que a burocracia que dirige o desenvolvimento econômico esteja protegida de todos os grupos de interesse – e dos mais poderosos – a fim de que ela possa definir e alcançar prioridades industriais de longo prazo. Um sistema no qual os grupos de interesse existentes em uma sociedade moderna e aberta exercem uma ampla pressão sobre o governo certamente não alcançará o desenvolvimento econômico, ao menos sob a égide do governo, independentemente dos demais valores que este possa concretizar. O sucesso de uma burocracia econômica em preservar mais ou menos intacta a sua influência preexistente foi, portanto, pré-requisito para o sucesso das políticas industriais dos anos 50." (Johnson, 1982, p. 44, tradução nossa).

democrática. A inclusão dos cidadãos não apenas contribui para um aumento do conhecimento e compreensão por parte desses mesmos cidadãos sobre os assuntos governamentais, como também tem um valor social maior em relação à performance dos programas públicos. Os nossos resultados implicam que as agências públicas podem se tornar mais eficientes e eficazes por meio da abertura dos seus processos decisórios ao público, tirando vantagem do conhecimento contextual e dos conselhos práticos que essa abertura tem a oferecer (Neshkova e Guo, 2011, p. 285, tradução nossa).

Em uma linha semelhante à apresentada por Neshkova e Guo, autores dedicados às políticas de desenvolvimento também têm assinalado a existência de ganhos qualitativos na promoção dos mecanismos de legitimação, sobretudo a participação dos grupos sociais nos processos de formulação de agenda (Sen, 2000, p. 173-187; Edigheji, 2010, p. 7-11). Em seus trabalhos mais recentes, Peter Evans destaca a importância da conectividade social do Estado desenvolvimentista para o seu sucesso. Segundo o autor, a interação entre burocracias e sociedade, com ampla participação dos cidadãos nas políticas públicas, é fundamental para o sucesso contemporâneo de uma ação desenvolvimentista (Evans, 2005, 2008, 2011).³⁷

No terreno específico das políticas industriais, Dani Rodrik tem igualmente desconfiado da capacidade onisciente das burocracias em formular e perseguir planos de transformação industrial (Rodrik, 2007). Valendo-se, para isso, dos aportes da governança experimentalista (Sabel, 2004; Sabel e Zeitlin, 2011), cuja ideia central é que as políticas públicas são construídas em uma relação de interatividade permanente entre governo e sociedade (ou entre regulador e regulado), Rodrik assinala que o êxito das políticas industriais está em construir espaços institucionais de intercâmbio entre o governo e os segmentos industriais. Estes espaços teriam o condão de evitar uma ineficaz relação do tipo “agente-principal”, estabelecida entre o regulador e o regulado, segundo a qual o regulador (principal) seria capaz de, por si só, definir o conjunto de incentivos e metas para balizar e coordenar o comportamento do regulado (agente) (Rodrik, 2007, p. 110-112). A mensagem, portanto, é que arranjos legitimadores, ao incluir os atores no processo de decisão e ao oferecer mecanismos de controle (*accountability*)

37. A seguinte passagem de Evans sintetiza este seu argumento: “enquanto a capacidade burocrática do Estado continua sendo essencial, as questões de *embeddedness* e das relações Estado-sociedade vêm à tona no Estado desenvolvimentista do século XXI. Os desafios de organização interna que precisam ser resolvidos em uma agenda do século XXI são complexos, mas construir uma *embeddedness* abrangente o suficiente é, sem dúvida, o principal problema. Levando em conta que as estruturas administrativas mais eficientes dependem, em última instância, de novas formas de *embeddedness*, os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI (Evans, 2011, p. 10, tradução nossa).

para as ações do Estado, tendem a incrementar a qualidade das políticas formuladas e implantadas.³⁸

Voltando ao caso do arranjo do PBM, o cenário é relativamente diferente do apontado na literatura. Da mesma forma como verificado na dimensão técnico-administrativa, a dimensão política da governança da política industrial também enfrenta limitações. Embora haja porosidade, esta passa mais por caminhos informais do que pelas relações institucionais e formais. De um lado, há problemas na forma de representação do setor empresarial e, de outro, carências institucionais que fragilizam os canais formais de participação.

No que se refere à organização dos grupos de interesse, parte da debilidade do arranjo político-institucional do PBM é tributável aos problemas estruturais de representação do setor empresarial brasileiro. Trata-se de uma questão conhecida pela literatura de ciência política (Schneider, 2004; Diniz e Boschi, 2004): o setor industrial caracteriza-se por um corporativismo fragmentado, o que acaba por dificultar a sua representação organizada, pública e institucional. Nesse modelo de representação, convivem associações empresariais, formadas espontaneamente, com as organizações herdadas do arranjo corporativo oficial, constituído ainda pela CLT (Diniz e Boschi, 2004, p. 44-55). A estas organizações também se somam algumas empresas que se representam individualmente.

O combustível dessa forma maleável de representação é a informalidade: as relações público-privadas são estabelecidas a partir de contatos pessoais, extra-oficiais, firmados entre empresas, associações e governo (Schneider, 2004, p. 108-112).³⁹ Em outros termos, a representação do setor industrial nos conselhos governamentais não

38. A seguinte passagem de Rodrik, em um artigo sobre o que pode ser a política industrial no século XXI, resume este argumento: "a imagem correta a se ter em mente não é a de planejadores oniscientes que podem intervir com os melhores subsídios pigouvianos na internalização de toda e qualquer externalidade, e sim de um processo interativo de cooperação estratégica entre os setores público e privado que, de um lado, serve à obtenção de informação a respeito de oportunidades de negócios e, por outro, incentiva o surgimento de iniciativas políticas como consequência. É impossível especificar os resultados de um processo desse tipo *ex ante*: importante realmente é descobrir onde agir se faz necessário e que tipo de ação traz consigo uma resposta mais significativa" (Rodrik, 2007, p.151, tradução nossa).

39. Este padrão de relação foi intensificado a partir do regime militar, como observa Schneider: "em suma, havia múltiplos canais de comunicação entre a indústria e os governos militares, mas os dirigentes do governo evitavam, em sua maioria, as associações corporativas, principalmente as federações e confederações mais abrangentes, reduzindo, com isso, os incentivos para os industriais investirem tempo e recursos nelas" (Schneider, 2004, p. 111-112, tradução nossa).

é (ou não é apenas) estipulada institucionalmente, por indicação das corporações de representação, mas pela ação política não institucionalizada – pelas relações existentes com o governo. Este traço, que não é novo, pode ser identificado também em alguns dos novos canais de participação, como é o caso do CDES, e dos conselhos de competitividade do PBM. Como observa Schneider, a representação dos interesses no CDES, em sua montagem, observa uma lógica de seleção *ad hoc*, determinada pelas relações informais estabelecidas entre o governo e algumas das lideranças empresariais:

A representação empresarial no CDES certamente é abrangente, mas o que é realmente revelador – desde a perspectiva de uma ação coletiva institucionalizada – é que apenas 15 dos 41 empresários (ou seja, um pouco mais de um terço) representavam as associações existentes. Entre esses 15 representantes empresariais estavam incluídos os presidentes das quatro federações da indústria do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, estados que representam a maior parte da produção industrial, bem como representantes das associações não corporativas, de finanças, automóveis, bens de capital e outros setores importantes. Manifestamente ausente esteve a CNI. A lista de representantes refletia a visão do presidente Lula sobre a representação empresarial: ela favorecia indivíduos e lideranças empresariais informais, em relação aos presidentes de associações e, entre as associações, favorecia expressamente associações voluntárias, em relação as corporativas e, é claro, excluía formalmente a maior associação de todas, a CNI (Schneider, 2004, tradução nossa).

Os conselhos de competitividade do PBM apresentam um perfil de representação semelhante ao do CDES. Nos dezenove conselhos existentes, a representação é fragmentada, reunindo confederações, federações, associações empresariais setoriais e algumas empresas que atuam no segmento. A primeira consequência desse formato é um elevado número de participantes por conselho, variando de 25 membros titulares (celulose e papel) até 44 membros (energias renováveis), o que tende a dificultar o processo de tomada de decisão.

Além disso, são pouco claros os critérios de composição desses conselhos, tema que se torna ainda mais relevante pelo fato de algumas empresas do segmento terem acesso a esses ambientes de formulação política. Curiosamente, a representação mais organizada e institucionalizada é a dos trabalhadores, sempre representados pelo critério de confederações: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT) e Nova Central Sindical dos trabalhadores (NCST) indicam cada qual o seu representante. O quadro a seguir apresenta uma radiografia dos dezenove conselhos, indicando a composição de cada um pelas categorias “governo”,

“confederação/federação/sindicato patronal”, “associações empresariais”, “empresas”, “trabalhadores” e “Sebrae/ONGs”.⁴⁰

QUADRO 3
Composição dos Conselhos de Competitividade

Setor	Governo	Confederação/federação/ sindicato patronal	Associações empresariais	Empresas	Trabalhadores	Sebrae/ONGs
Petróleo, gás e naval	3	3	10	7	5	1
Química	2	1	5	7	5	-
Complexo da saúde	9	3	10	-	5	1
Energias renováveis	12	2	12	13	5	-
Móveis	5	1	6	4	5	2
Automotivo	10	6	8	1	5	-
Mineração	10	3	6	5	5	-
Construção civil	9	1	8	6	6	1
Defesa, aeronáutica e espacial	19	1	4	9	5	-
Agroindústria	2	2	14	8	5	-
Bens de capital	12	3	5	4	4	1
Metalurgia	7	2	7	9	5	-
Serviços logísticos	2	3	14	-	4	-
Complexo eletrônico	10	1	4	7	4	1
HPPC	9	-	4	3	5	1
Serviços	18	7	13	-	4	1
Comércio	13	2	14	-	4	1
Calçados, têxtil, confecções e joias	9	-	8	11	7	1
Celulose e papel	7	-	3	9	6	-

Fonte: MDIC.

Tomando-se como um caso exemplificativo, o conselho de competitividade das indústrias de petróleo, gás e naval ilustra esse tipo de composição. Este conselho conta com 29 membros titulares, dos quais três são representantes da estrutura sindical formal (CNI, federações e sindicatos patronais), dez pertencem às associações empresariais e os trabalhadores contam com cinco representantes, indicados pelas confederações sindicais. Nota-se, ainda, que sete empresas que atuam no segmento participam do conselho: Georadar, Weg, Altus, Odebrecht, Queiroz Galvão, Projemar e Petrobras.

40. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Organizações não Governamentais.

QUADRO 4

Composição dos conselhos de competitividade do petróleo, gás e naval

Setor	Governo	Confederação/federação/sindicato patronal	Associações empresariais	Empresas	Trabalhadores	Sebrae ONGs
Petróleo, gás e naval	MDIC	CNI	ABIMAQ ¹	Georadar	UGT	Sebrae
	BNDES	Sinaval ²	ONIP ³	WEG	Força sindical	
	Transpetro ⁴	Syndarma ⁵	Sobena ⁶	Projemar	CTB7	
			IBP ⁸	Altus	CUT	
			ABDIB ⁹	Petrobras	CUT	
			ABINEE ¹⁰	Queiroz Galvão		
			Abemi ¹¹	Odebrecht		
			ABCE ¹²			
			ABENAV ¹³			

Fonte: MDIC.

Notas: ¹ Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos.

² Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore.

³ Organização Nacional da Indústria do Petróleo.

⁴ Petrobras Transporte S/A.

⁵ Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima.

⁶ Sociedade Brasileira de Engenharia Naval.

⁷ Central de Trabalhadores do Brasil.

⁸ Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis.

⁹ Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base.

¹⁰ Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica.

¹¹ Associação Brasileira de Engenharia Industrial.

¹² Associação Brasileira de Consultoras de Engenharia.

¹³ Associação Brasileira das Empresas do Setor Naval e Offshore.

A julgar pela política industrial e pelas análises da literatura, pode haver efeitos colaterais nessa forma fragmentada de organização dos interesses e nesse modo de relacionamento com o governo, estabelecido em bases mais informais do que institucionais. Em vez de constituir uma representação abrangente e institucional, as múltiplas associações e empresas parecem se aproximar do que Olson (1982) denomina coalizões distributivas, representando interesses parciais e imediatistas. Em síntese, dada a forma descoordenada e pouco institucionalizada da representação, o setor industrial vive às voltas com problemas de ação coletiva, manifestados na dificuldade de formular uma agenda robusta de política industrial.⁴¹ Diante da inexistência de uma representação de cúpula, a capacidade de aglutinação dos interesses e de uma ação política coordenada é baixa, implicando uma ação coletiva que é potencialmente de impacto econômico restrito. Em última análise, a agenda resultante tende a favorecer

41. Embora crítico desta leitura, Mancuso faz uma boa síntese da tese da debilidade política, resumindo-a da seguinte forma: "Para os expoentes da tese da debilidade da indústria, a causa fundamental da debilidade é a configuração do sistema de representação de interesses do setor, caracterizado simultaneamente pela fragmentação excessiva e pela falta de representatividade das associações de maior abrangência (Mancuso, 2004, p. 511).

medidas corretivas e sistêmicas, e não propriamente medidas transformadoras e voltadas à criação de novos padrões de competitividade.

Mesmo autores que divergem da interpretação da debilidade política do segmento industrial, e, portanto, divergem dos trabalhos de Schneider (2004) e Diniz e Boschi (2004), como é o caso de Mancuso (2004), reconhecem que o “mínimo denominador comum” alcançado no setor restringe-se à agenda de “Custo Brasil”. De acordo com Mancuso (2004), o setor industrial tem sido capaz de mobilizar esforços para defender os seus interesses nas votações do Congresso – o que mostraria algum vigor e capacidade de coordenação de seus interesses. Mesmo assim, ainda que se reconheça essa condição de ação, ela é particularmente defensiva e imediatista – limitada aos temas do “Custo Brasil”. Esse ponto, aliás, é bastante claro na avaliação feita pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) aos instrumentos do PBM. A tônica do comentário revela que a expectativa da federação era de uma política mais vigorosa, mas voltada principalmente para os problemas correntes de competitividade e não propriamente à criação de novas vantagens competitivas:

As novas medidas chegaram muito tarde. Desde o lançamento do PBM em agosto de 2011 o ambiente de negócios para a produção, que já era bastante hostil, se deteriorou significativamente em função, principalmente, do agravamento da crise internacional. A timidez das novas medidas do PBM é substancialmente neutralizada pela trajetória do câmbio nos últimos anos, bem como insuficiente para compensar os fatores desfavoráveis do ambiente de negócios – o “Custo Brasil”, composto pelos seguintes aspectos principais (...) Em suma, o preço dos produtos nacionais reflete as ineficiências do ambiente de negócios. As empresas fazem enormes esforços de aumento de produtividade, redução de custos etc., atingindo, da porta para dentro, alto nível de competitividade. Todavia, não têm como contornar os problemas do ambiente de negócios, tais como os expostos acima. Quando o produto brasileiro entra no mercado, carrega consigo elevados custos que neutralizam totalmente os ganhos de eficiência na produção obtidos pelas empresas (FIESP, 2011).

Essas dificuldades de representação setorial e de formação de uma agenda transformadora são reforçadas por dois fatores: *i)* o funcionamento do arranjo do PBM; e *ii)* as dificuldades em se processar reformas institucionais.

Quanto ao PBM, o seu arranjo político-institucional, como visto, ainda enfrenta carências de institucionalidade decisória e problemas na prestação de contas (*accountability*) das medidas adotadas. Primeiro, a forma de seleção dos grupos e

empresas para a composição dos conselhos não obedece a um critério prévio, público e formal, o que pode favorecer a reprodução do corporativismo fragmentado no âmbito dos conselhos governamentais. Segundo, como já assinalado na subseção 3.2, o calendário de reuniões não segue uma rotina pública e previamente conhecida e também não divulga a sua metodologia decisória. As medidas e instrumentos adotados não revelam a utilização de ferramentas como a “análise de impacto regulatório”, com métricas de tipo “custo-efetividade”, o que permitiria um escrutínio público e a análise crítica de especialistas acerca das decisões tomadas.

Em última instância, diante dos evidentes problemas de organização dos interesses, uma relação público-privada efetiva demandaria um procedimento institucionalmente robusto de tomada de decisão, com a observância de uma rotina e de uma metodologia decisória bem definida, além de um procedimento periódico e substantivo de prestação de contas. Estes fatores, ao imporem mais controle público para as medidas da política industrial, poderiam favorecer a adoção de programas portadores de maior efetividade e consistência econômica, a despeito da fragmentação dos interesses.

Finalmente, um fator adicional a ser levado em consideração para se compreender o perfil mais corretivo do que transformador da política é o gargalo de algumas reformas institucionais.⁴² Boa parte das medidas processadas como política industrial, no âmbito do PBM, são, na realidade, demandas do ambiente de negócios não processadas por meio de reformas correspondentes – alguns itens da agenda Custo Brasil. É o caso de problemas do sistema tributário que impactam a competitividade de diversos setores e cuja solução se processa pontualmente no âmbito do PBM: uma espécie de “reforma institucional terceirizada”. Dadas as dificuldades ínsitas à realização de reformas de maior envergadura, como a reforma tributária, são utilizadas as janelas de oportunidade abertas pela política industrial para se promover alívios setoriais. A consequência disso é a contaminação da pauta da política industrial por agendas sistêmicas e horizontais e a realização de reformas institucionais em um ritmo de elevado gradualismo.

42. Sobre as dificuldades em se realizar reformas institucionais, dados fatores como *path dependence* e os desafios de conciliação dos interesses, ver Trebilcock e Prado (2011).

5 CONCLUSÃO

Partindo das premissas de que *i*) as políticas industriais voltadas à transformação da especialização industrial são mais complexas e difíceis de serem concebidas; *ii*) há uma relação entre o tipo de política industrial e a capacidade institucional do Estado; e *iii*) os arranjos institucionais mais capacitados institucionalmente são aqueles em que há uma virtuosa combinação entre as dimensões técnico-administrativa (efetividade) e política (legitimidade e controle), este trabalho procurou mapear as medidas do PBM e as capacidades institucionais do Estado, associadas à sua concepção.

A hipótese da pesquisa foi que os instrumentos da política industrial brasileira tendem mais para um viés corretivo – ricardiano – do que para uma plataforma transformadora do estado da arte industrial – schumpeteriana – o que, por sua vez, estaria associado ao tipo de capacidade de seu arranjo político-institucional, portador de debilidades em ambas as dimensões de análise: técnico-administrativa e política.

O estudo tendeu a confirmar a hipótese de trabalho, sugerindo que, a despeito da existência de medidas voltadas à transformação industrial, a maior parte das ações do Estado é ainda voltada a corrigir problemas sistêmicos do setor industrial. As medidas são, em sua maioria, horizontais e institucionais. Este perfil de política industrial está associado a debilidades institucionais verificadas tanto na dimensão técnico-administrativa como na dimensão política. Há, também, um fator externo a ser considerado: os gargalos para a realização de reformas institucionais, como a reforma tributária, que acabam por transferir, para a política industrial, temas que não seriam de sua alçada imediata.

No primeiro desses campos (dimensão técnico-administrativa), a política industrial ainda padece de uma cacofonia decisória, proporcionada por um arranjo institucional vago, com representantes de diversos ministérios, mas sem centralidade decisória formal e material. Há, portanto, um problema de coordenação intra-governamental.

Este diagnóstico é reforçado pela forma de representação do setor industrial. O corporativismo fragmentado contribui para a uma debilidade política da representação industrial. O setor tem problemas em coordenar esforços e, assim, formular uma agenda política que tenha impacto estruturante, isto é, uma agenda capaz de alterar

qualitativamente os recorrentes problemas de competitividade que vêm castigando a indústria brasileira desde a abertura abrupta da economia no início dos anos 1990.

Além disso, como os processos decisórios carecem de uma efetividade institucional, as relações dos grupos de interesse com o governo são estabelecidas de modo a favorecer relações informais e não (ou não apenas) as representações institucionais de classe. Essa característica pode incentivar alguns procedimentos decisórios a ocorrerem para além da estrutura institucional, o que pode favorecer a tomada de decisões *ad hoc* e a implementação de agendas pontuais, resultantes do acesso assimétrico que os grupos de interesse têm nas agências governamentais.

Essa é uma inferência defensável na medida em que se observa a composição dos conselhos de competitividade, em que figuram desde a CNI até algumas empresas dos respectivos setores. O fracionamento dessa representação pode favorecer a composição de “coalizões distributivas” (Olson, 1982), que conceitualmente estão associadas a representações parciais e imediatistas, contribuindo para o caráter não estruturante das agendas de política industrial. Dito isso, é relevante se ter em conta a ressalva apresentada na introdução: este trabalho não pretendeu estabelecer uma relação de causalidade entre o arranjo institucional e a política industrial, mas sim sugerir que as características do arranjo estão associadas ao tipo de política.

Como balanço, pode-se concluir que, embora a política industrial tenha galgado passos na construção de uma nova institucionalidade, desde a criação da ABDI até a formalização da governança do PBM em um decreto, há ainda carências de institucionalização nesse campo. Se os diagnósticos de competitividade e os objetivos macro e microeconômicos são relativamente conhecidos, o desafio a se enfrentar é o da construção de um desenho institucional, efetivo e legítimo, que favoreça um processo de tomada de decisão dinamicamente consistente e menos sujeito aos interesses imediatos das coalizões distributivas. Enfim, os temas de política industrial, que normalmente são tratados apenas por economistas, passam, na democracia, a ser mais do que nunca problemas para a ciência política e, sobretudo, para o direito administrativo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CT&I brasileiras. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009a.

_____. **Desafios da real política industrial brasileira do Século XXI**. Brasília: Ipea, 2009b (Texto para Discussão, n. 1.452).

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott. **Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary State activism without Statism**. *In*: WORKSHOP ON “STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE”. Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) University of Wisconsin-Madison, Mar., 2010. Disponível em: <http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem n. 1.008**, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. **Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP**. Modelo de Coordenação e Gestão. Brasília, 2008.

_____. _____. **Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP**. Balanço de atividades 2008/2010. Brasília, 2010.

_____. Governo Federal. **Plano Brasil Maior: inovar para competir, competir para crescer**. Brasília, 2011 (Texto de Referência).

_____. _____. **Plano Brasil Maior**. Situação do conjunto de medidas. Brasília, out. 2012a.

_____. _____. **Plano Brasil Maior**. Balanço Executivo. Brasília, 2012b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: UNICAMP, 2010 (Texto para Discussão, n. 181).

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo. Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. *In*: ARBIX, Glauco *et al.* (Org.). **Brasil, México, África do Sul e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2002.

CIMOLI, Mario *et al.* Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note. *In*: CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph (Ed.). **Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation**. New York: Oxford Press, 2009.

COASE, Ronald. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, 1937.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo do Programa Bolsa Família. *In*: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David (Org.). **Direito e desenvolvimento**: um diálogo entre os BRICS. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COUTINHO, Luciano. **Papel dos bancos de desenvolvimento**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011 (Apresentações e artigos institucionais da alta administração). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/Apresentacoes_Alta_Administracao/2011.html>. Acesso em: 4 fev. 2013.

COUTINHO, Luciano *et al.* **Industrial policy and economic transformation**, 2012 (Working Paper). Mimeografado.

DE NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo Varela. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. **Radar** – tecnologia, produção e comércio exterior, n. 13, 2011.

DE SOTO, Hernando. **The mystery of capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. London: Bantam Press, 2000.

DINIZ, Eli. É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de análise político-institucional**, n. 2, 2012.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado**: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

DOSI, Giovanni. The nature of innovative process. *In*: DOSI, Giovanni *et al.* (Ed.). **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988.

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. **The economics of technical change and international trade**. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1990.

EDIGHEJI, Omano. Constructing a democratic developmental State in South Africa: potentials and challenges. *In*: EDIGHEJI, Omano. (Ed.). **Constructing the 21st century developmental State**: potentials and pitfalls. Cape Town: HSRC Press, 2010.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua nova**, n. 28-29, São Paulo, 1993.

_____. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. New Jersey: Princeton Press, 1995.

_____. The challenges of the “institutional turn”: new interdisciplinary opportunities in development theory. *In*: NEE, Victor.; SWEDBERG, Richard. **The economic sociology of capitalism**. New Jersey: Princeton Press, 2005.

_____. **In search of the 21st century developmental State**. Sussex: Centre for Global Political Economy, 2008 (Working Paper, n. 4).

_____. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. CEDE, Mar. 2011 (Texto para Discussão, n. 63).

_____; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state. **American sociological review**, v. 64, n. 5, 1999.

FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes; KUPFER, David. Política industrial. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano Brasil Maior 2011/2014**. Análise dos instrumentos. 2011. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/plano-brasil-maior-analise-dos-instrumentos/>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília, n. 2, 2012.

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 3, 2013.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua nova**, n. 58, 2003.

JOHNSON, Chalmers. Introduction: the idea of industrial policy. In: **The industrial policy debate**. California: ICS Press, 1982.

KENNEDY, David. The “rule of law”, political choices, and development common sense. In: TRUBEK, David; SANTOS, Álvaro (Ed.). **The new law and development**: a critical appraisal. New York: Cambridge Press, 2006.

KUNTZ, Rolf. O ‘pas de deux’ da economia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 1 agosto 2012.

KUPFER, David. **Trajetórias de reestruturação da indústria brasileira após a abertura e a estabilização**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998. Mimeografado.

_____. **Falta metodologia para avaliar a inovação**. Se um projeto demora, é visto como fracassado e o resultado é seu abandono. Inovação UNICAMP, 20 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/report/entre-kupfer.shtml>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

LAZZARINI, Sérgio *et al.* **What do development banks do?** Evidence from Brazil. 2002-2009. Social science research network, 2012 (Working Paper). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1969843>. Acesso em: 4 fev. 2013

MANCUSO, Wagner. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2004.

MUSACHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio. **Leviathan as a minority shareholder**: a study of equity purchases by the Brazilian National Development Bank (BNDES), 1995-2003. Social science research network 2010 (Working Paper). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1713429>. Acesso em: 4 fev. 2013.

NESHKOVA, Milena; GUO, Hai. Public participation and organizational performance: evidence from State agencies. **Journal of public administration research and theory**. Oxford, July 2011.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OGUS, Anthony. **Regulation**: legal form and economic theory. Portland: Hart Publishing, 2004.

OLSON, Marcur. **The rise and decline of nations**: economic growth, stagflation, and social rigidities. New Haven: Yale University, 1982.

PARTICIPAÇÃO da indústria no PIB recua aos anos JK. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 março 2012. Edição de sexta-feira.

PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. **Theory and practice of industrial policy**. Evidence from the Latin American experience. Santiago: CEPAL, 2009 (Série Desarrollo productivo, n. 187). Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/36449/LCL3013e.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

Produção industrial recua cinco anos. **O estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 julho 2012.

RODRIK, Dani. Industrial policy for the Twenty-First Century. *In*: RODRIK, Dani. (Ed.). **One economics, many recipes**: globalization, institutions and economic growth. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

_____. Industrial policy: don't ask why, ask how. **Middle East development journal**, v.1, n.1, 2009. Disponível em: <<http://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S1793812009000024?journalCode=medj>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

_____. **The globalization paradox**: democracy and the future of the world economy. New York: W. W. Norton; Company, Inc, 2011.

RUTHERFORD, Malcom. **Institutions in economics**: the old and the new institutionalism. New York: Cambridge, 1996.

SABEL, Charles. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. *In*: ENGELEN E.; SIE DHIAN HO, M. (Ed.). **De Staat van de democratie**. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning 3 Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.

SABEL, Charles; ZEITLIN, Jonathan. **Experimentalist governance**, 2011 (Working Paper). Disponível em: <[http://www3.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20\(with%20abstract\).pdf](http://www3.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20(with%20abstract).pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2013.

SCHAPIRO, Mario G. **Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Rediscovering the developmental path? Development bank, law and innovation financing in the Brazilian economy. *In*: TRUBEK, David M. *et al.* **Law and the new developmental State: the Brazilian experience in Latin American context**. New York: Cambridge, 2013.

SCHNEIDER, Ben. **Business politics and the State in twentieth-century Latin America**. New York: Cambridge. 2004

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHERMAN, Charles. Law and development today: the new developmentalism. **German law journal**, v. 10, p. 1.257-1.273, 2009. Disponível em: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1171>>.

SUZIGAN, Wilson. FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de economia política**, v. 26, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&cpid=S0101-31572006000200001>.

_____. A institucionalidade da política industrial e tecnológica: problemas, desafios, propostas. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE INOVAÇÃO NA INDÚSTRIA, 2., 2007, São Paulo, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CNI, 2007.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua nova**, n. 58, 2003.

TREBILCOCK, Michael; PRADO, Mariana. **What makes poor countries poor?** Institutional determinants of development. Massachusetts: Edulard Elgar, 2011.

TRUBEK, David. Law, planning and the development of the Brazilian capital market. A study of law in economic change. N. Y. U. **Institute of finance bulletin**, New York, n. 72-73, Apr. 1971. Disponível em: <http://www.law.wisc.edu/facstaff/trubek/pub_Law_Planniarcket_1971.pdf>.

TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo.; SCHAPIRO, Mario. Toward a new law and development: new State activism in Brazil and the challenge for legal institutions. *In*: CISSE, Muller; THOMAS, Wang. (Org.). **The world bank legal review**, v. 4. Legal innovation and empowerment for development. 4. ed. Washington: World Bank, v. 4, 2012.

TRUBEK, David.; SANTOS, Alvaro. The third moment in law and development theory and the emergence of a new critical practice. *In*: **The new law and economic development: a critical appraisal**. New York: Cambridge. 2006.

VIEIRA, Albano Chagas. Reprimarização das exportações é fato. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 set. 2012.

WADE, Robert. **Governing the market**: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton, N. J.: Princeton University, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do estado de São Paulo, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PRADO, Mariana; TREBILCOCK, Michael. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. **University of Toronto law journal**. 2009. Disponível em: <http://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/trebilcock/Prado-Trebilcock%20-%20Path%20-%20UTLJ.pdf>.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

