UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RAFAEL VIDAL CAVALCANTE

**Política Industrial no Brasil a partir da perspectiva das capacidades estatais: o
programa Inovar-Auto**

São Paulo

2017

RAFAEL VIDAL CAVALCANTE

**Política Industrial no Brasil a partir da perspectiva das capacidades estatais: o
programa Inovar-Auto**

Versão original

Dissertação submetida à escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
Mestre em Ciências pelo Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Políticas
Públicas.

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientador:
Prof. Dr. José Carlos Vaz

São Paulo
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Cavalcante, Rafael Vidal

Política industrial no Brasil a partir da perspectiva das capacidades estatais : o programa Inovar-Auto / Rafael Vidal Cavalcante ; orientador, José Carlos Vaz. – São Paulo, 2017
140 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão original

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Política industrial - Brasil.
3. Programa Inovar-Auto. I. Vaz, José Carlos, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.60981

Nome: CAVALCANTE, Rafael Vidal

Título: Política Industrial no Brasil a partir da perspectiva das capacidades estatais: o programa Inovar-Auto

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
-----------	-------	--------------	-------

Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
-------------	-------	-------------	-------

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
-----------	-------	--------------	-------

Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
-------------	-------	-------------	-------

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
-----------	-------	--------------	-------

Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
-------------	-------	-------------	-------

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha família por todo o apoio e paciência ao longo dessa proveitosa trajetória. Agradeço especialmente à minha mãe, Deusa Maria Rodrigues, por todo o suporte em aguentar as inquietações naturais de um pós-graduando em casa e por me dar todo o apoio necessário para alcançar esse momento de fechamento de um ciclo representado pela conclusão desta dissertação.

Não tenho também como não lembrar dos meus amigos de colégio, de graduação e do mestrado, bem como de todos os professores que fizeram parte dessa trajetória, sem os quais esta história não seria possível. Sem a vivência, que vai muito além somente da sala de aula, os mesmos resultados não teriam sido alcançados. Assim, além das aulas, seminários, debates, cafés, bate-papos – dos mais despretensiosos aos mais longos e complexos –, trabalhos em grupo, tudo isso fez parte dessa vivência única que hoje se reflete finalmente neste trabalho.

Sou grato a todos os professores que fizeram parte dessa pesquisa. Começo lembrando a professora Renata Bichir e o professor Mario Schapiro da sua participação, junto ao meu orientador, no meu exame de qualificação, no qual se deu o *insight* de tratar capacidades estatais tanto à luz da perspectiva situacional baseada em Carlos Matus como entendê-la a partir do neoinstitucionalismo histórico. Agradeço à paciência de todos ao longo do meu processo de “aclimatação” ao campo de públicas, sendo destacadamente grato à professora Cecília Olivieri, por todo apoio como coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da USP, e à professora Ursula Dias Peres pela excelente experiência que tive na disciplina Economia e Políticas Públicas por ela ministrada.

Agradeço especialmente ao meu orientador, José Carlos Vaz, por todas as reuniões, sugestões e supervisão envolvidos nesse contínuo processo de aprendizado. Com seu apoio estimulante pude seguir confiante no meu trabalho, sempre muito à vontade e incentivado a fazer o meu melhor na elaboração dessa dissertação. Todas as dicas, longas e ricas conversas – sobre a pesquisa, mas também sobre histórias, causos e sobre o momento vivido pelo país e pelo mundo em que vivemos –, bem como sugestões de contatos para entrevistas, estão de alguma forma refletidas neste trabalho.

Agradeço também a todos os entrevistados, seja em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Brasília, que disponibilizaram parte de seu tempo para contribuições essenciais a essa pesquisa. Por fim, agradeço ao apoio financeiro proporcionado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tanto na bolsa usufruída em parte do

meu período de mestrado, quanto no suporte financeiro a boa parte das viagens realizadas, essenciais ao desenvolvimento e à conclusão desta pesquisa.

RESUMO

CAVALCANTE, Rafael Vidal. **Política Industrial no Brasil a partir da perspectiva das capacidades estatais**: o programa Inovar-Auto. 2017. 140 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão original.

Este trabalho busca contribuir com a discussão sobre política industrial no Brasil a partir da literatura que versa sobre capacidades estatais, propondo abordá-las a partir de uma perspectiva bifocal do conceito. Isso se dá com a combinação das óticas institucional e situacional das capacidades estatais. A primeira se encontra respaldada no arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico, enquanto que a segunda tem como base essencialmente as contribuições oriundas do conceito de capacidades de governo de Carlos Matus. Essa escolha se deve à dependência ainda verificada da orientação político-ideológica de qual governo se encontra no poder para que a política industrial esteja na agenda, o que se mescla às capacidades reunidas pelo Estado também entendidas a partir do legado histórico-institucional acumulado até então. Desse modo, justifica-se a combinação das perspectivas situacional e institucional. Este trabalho se constitui metodologicamente em um estudo de caso que reúne os elementos necessários para o exame de política industrial no Brasil nos termos propostos. O referido caso é o programa Inovar-Auto, cujo desenho prevê uma espécie de benefício fiscal atrelado ao cumprimento de contrapartidas pelas empresas participantes. Assim, o programa abarca quatro capacidades estudadas: financeira, que engloba a institucionalidade fiscal e as condições orçamentárias para promover políticas públicas; de coordenação interburocrática, elemento requerido para ações públicas de natureza intersetorial como a política industrial; de monitoramento de contrapartidas por parte das empresas beneficiárias, cuja conclusão é que, mesmo sendo a maior contribuição potencial da formulação do programa, trata-se da capacidade mais frágil no momento de sua implementação; e, por fim, a capacidade política, envolvida nas relações entre Estado e iniciativa privada necessária à formulação e implementação do Inovar-Auto. Essas capacidades supracitadas foram levantadas na fase de revisão de literatura desta dissertação e entendidas como úteis como resultado da pesquisa de campo.

Palavras-chave: Política industrial. Capacidades estatais. Programa Inovar-Auto.

ABSTRACT

CAVALCANTE, Rafael Vidal. **Industrial Policy in Brazil from the perspective of state capacities: the Inovar-Auto program.** 2017. 140 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities School, University of São Paulo, São Paulo, 2017. Original version.

This dissertation seeks to contribute to the debate about industrial policy in Brazil from the literature about state capacities, proposing to approach them with a bifocal perspective of the concept. It combines the institutional and situational perspectives of state capacities. The first perspective is supported by the theoretical framework of historical neoinstitutionalism, while the second is essentially based on the contributions from Carlos Matus's concept of capacities of government. This choice is based on the dependence still verified of the political-ideological orientation of which government is in power. It is needed to industrial policy be in the agenda. The capacities reunited by the State, also understood from the accumulated historical-institutional legacy, are demanded too. Therefore, the combination of situational and institutional perspectives is justified. This dissertation is methodologically a case study that brings together the needed elements for the analysis of industrial policy in Brazil. This case is the Inovar-Auto program, which is formulated with a kind of tax benefit vinculated to counterparties to be achieved by its participating companies. The program encompasses four capacities studied: financial, which includes fiscal institutionality and the budgetary conditions to promote public policies; Interbureaucratic coordination, required for intersectoral public actions as industrial policy; Monitoring counterparts provided by the beneficiary companies, being the conclusion that, even though it would be the greatest potential contribution of the program's formulation, it consists in the weakest capacity at the moment of its implementation; Finally, the political capacity, involved in the relations between State and private sector, and needed for the formulation and implementation of Inovar-Auto. These capacities were raised in the literature review and understood as useful as a result of the field research.

Keywords: Industrial policy. State capacities. Inovar-Auto Program.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Nível de emprego mantido por desoneração fiscal.....	42
Quadro 2 – Custo líquido da desoneração do IPI à receita pública.....	42
Quadro 3 – Quatro combinações de capacidades por Gomide e Pires (2014)	54
Quadro 4 – Triângulo de Governo.....	56
Quadro 5 – Análise das capacidades estatais demandadas.....	83
Quadro 6 – Reunião das listas dos entrevistados consultados.....	86
Quadro 7 – Emprego no Setor Automotivo no Brasil	92
Quadro 8 – Licenciamentos de veículos no Brasil	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AEA	Associação Brasileira de Engenharia Automotiva
Anfavea	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
FEA-USP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (atual Ministério da Indústria, Comércio e Serviços)
MF	Ministério da Fazenda
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NH	Neoinstitucionalismo Histórico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organizações Sociais
PBEV	Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular
PBM	Plano Brasil Maior
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
P&D	Pesquisa & Desenvolvimento

PES	Planejamento Estratégico Situacional
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PT	Partido dos Trabalhadores
RFB	Receita Federal do Brasil
SP	São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UE	União Europeia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 LITERATURA E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	13
1.2 TRAJETÓRIA DA PESQUISA	16
1.3 APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	18
2 POLÍTICA INDUSTRIAL: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	21
2.1 BREVE HISTÓRICO DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL	26
2.2 POLÍTICA INDUSTRIAL RECENTE NO BRASIL	31
2.3 POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA E A GESTÃO PÚBLICA	37
2.4 DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS UTILIZADAS DE MODO ANTICÍCLICO	40
2.5 LIMITES DAS DESONERAÇÕES E O FEDERALISMO FISCAL	43
2.6 DESONERAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA FRAQUEZA DE CAPACIDADES ...	44
3 CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICA INDUSTRIAL.....	46
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA	52
3.2 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DAS CAPACIDADES ESTATAIS	54
3.3 PERSPECTIVA SITUACIONAL DAS CAPACIDADES	55
3.4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA INDUSTRIAL.....	60
3.5 PLANO BRASIL MAIOR, POLÍTICA INDUSTRIAL E CAPACIDADES.....	66
4 METODOLOGIA DE PESQUISA	79
4.1 OBJETIVOS DA PESQUISA	79
4.2 SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DO CASO	80
4.3 CARACTERIZAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS PESQUISADAS.....	82
4.4 ENTREVISTAS DE APROXIMAÇÃO AO TEMA	84
4.5 PESQUISA DE CAMPO	85
5 APRESENTAÇÃO DO CASO INOVAR-AUTO.....	88
5.1 O PROGRAMA INOVAR-AUTO.....	88
5.2 PANORAMA GERAL E GÊNESE DO PROGRAMA.....	96

6 ANÁLISE DAS CAPACIDADES DEMANDADAS PELO INOVAR-AUTO	103
6.1 CAPACIDADE FINANCEIRA	103
6.1.1 Instrumentos de incentivos fiscal-orçamentários	104
6.1.2 Disponibilidade de recursos e sustentação financeira	105
6.2 CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO INTERBUROCRÁTICA	106
6.2.1 Insulamento, envolvimento e articulação de órgãos.....	107
6.2.2 Espaços institucionais de coordenação	109
6.3 CAPACIDADE DE MONITORAMENTO	110
6.3.1 Elaboração e acompanhamento técnico de metas	110
6.3.2 Sistemas de informação e procedimentos no setor público.....	115
6.4 CAPACIDADE POLÍTICA	116
6.4.1 Elaboração negociada de metas	117
6.4.2 Coalizão de forças políticas.....	119
6.4.3 Arenas de concertação e negociação	121
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
7.1 CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO	124
7.2 LIMITAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA.....	128
7.3 PERSPECTIVAS DE PESQUISA	130
REFERÊNCIAS	133
ANEXO A – ROTEIRO-BASE PARA ENTREVISTAS COM SETOR PÚBLICO	139
ANEXO B – ROTEIRO-BASE PARA ENTREVISTAS COM SETOR PRIVADO	140

1 INTRODUÇÃO

Esta introdução tem por objetivo apresentar o caso Inovar-Auto, os motivos que levaram à sua seleção e a trajetória da pesquisa de campo, a qual tem como resultado final a presente dissertação. Desse modo, apresentar-se-á inicialmente o panorama geral de como se deu a pesquisa e o recorte do caso à luz da literatura e da observação sobre política industrial recente no Brasil. Na segunda seção da mesma, é disponibilizada a trajetória de como se deu a pesquisa durante a própria dinâmica do trabalho, atestando-se que o cotidiano inerente à pesquisa a influenciou, o que se reflete tanto na sua estrutura como nas conclusões alcançadas. Finalmente, na terceira seção são apresentados a ordem e o conteúdo dos capítulos subsequentes a esta introdução.

1.1 LITERATURA E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A trajetória recente da política industrial brasileira, sobretudo durante o período compreendido entre 2004 e 2014, baseia-se na formulação de políticas a partir de limitações exploradas ao longo desta dissertação, dentro do aparelho do Estado e fora dele, na sociedade. As políticas que visam à promoção de desenvolvimento produtivo tendem a se restringir essencialmente em reuniões de comitês e em arranjos institucionais de baixa capacidade na tomada de decisão, conforme indicado por Schapiro (2014) e Gomide e Pires (2014), tornando pouco efetivo seu impacto potencialmente transformador. Há, de acordo com pesquisadores entrevistados ao longo da pesquisa, a ausência de um núcleo duro no Estado para a formulação de uma política industrial consistente e coordenada entre os diversos órgãos governamentais. Tal núcleo, para ter a consistência necessária, requer tanto maior ênfase político-administrativa dentro do aparelho estatal, como ampla aderência junto à sociedade.

Todavia, a experiência brasileira recente, sobretudo a partir de 2008, também apresenta expressiva atuação do Estado, tanto na formulação de medidas anticíclicas, exemplificadas nas desonerações tributárias, quanto no fomento à atividade produtiva via concessão de crédito subsidiado. Tais ações foram formuladas e implementadas a fim de combater os efeitos da crise econômico-financeira internacional deflagrada em 2008. Assim, em um momento de fôlego fiscal, o Estado se fez valer de instrumentos de natureza fiscal, os quais envolvem custos orçamentários presentes e futuros, para manter e estimular a atividade

econômica no país. Embora com baixa complexidade de implementação, esses instrumentos são onerosos.

Para Almeida (2013), mesmo após a utilização de tais instrumentos – o que contribuiu para manter aquecida a economia e reduzida a taxa de desemprego no país –, os mesmos se caracterizaram pelo seu baixo impacto transformador. Em outras palavras, o setor público gastou muito e não gerou grande diversificação econômica, nem adensamento de novas cadeias produtivas, que poderiam significar incremento de agregação de valor aos bens e serviços gerados no país, sustentáveis no longo prazo. Assim, tampouco houve aumento da sofisticação da produção nacional com aumento de produtividade, aspecto essencial indicado por Chang (2009) para a promoção de um modelo de desenvolvimento econômico, elemento imperioso para um projeto de nação que proporcione condições para sua melhor inserção na economia internacional.

É possível, assim, vislumbrar duas formas distintas de ação estatal, no período compreendido, sobretudo, entre 2008 e 2014, com relação à atividade produtiva: (1) o empreendimento de políticas industriais calcadas em arranjos institucionais de baixa efetividade; (2) o uso de instrumentos financeiros de forma mal elaborada, com poucas contrapartidas a serem cumpridas por parte dos beneficiários e com limitado impacto transformador.

Entretanto, a elaboração do programa Inovar-Auto, criado pela Lei 12.715/2012, pode ser entendido como uma espécie de aprendizado decorrente da experiência brasileira recente em empreender política industrial. Assim, o programa pode ser interpretado, à primeira vista, como uma espécie de síntese entre os esforços em promover política industrial e o uso da capacidade financeira do Estado. Embora, evidente, ao se examinar parte da literatura sobre política industrial, sobretudo as que abordam a experiência asiática, como Amsdem (2004), Chang (2009) e Almeida (2013), o atrelamento de contrapartidas a serem executadas por parte das empresas beneficiárias para a concessão de incentivos de natureza financeira parece ter sido pouco praticado no país. Autores como Rodrik (2004, 2008), De Toni (2013), Schneider (2014), Schapiro (2014), Cano (2012) e Pinheiro (2015), juntamente aos demais supracitados, compõem parte da literatura interdisciplinar que trata mais especificamente de política industrial. Salienta-se que os conjuntos de autores listados a analisam a partir de prismas diversos.

O programa consiste em conceder crédito presumido de parte do imposto sobre produtos industrializados (IPI) à produção de automóveis mais econômicos, mais eficientes

energeticamente e mais seguros. O processo pode ser considerado um avanço da desoneração de IPI desvinculada de maiores objetivos de ganhos de sofisticação da produção. Assim, o Inovar-Auto, em certa medida, traz, fundamentalmente em sua concepção, objetivos de política industrial *stricto sensu*, como o incentivo à inovação e o aumento de produtividade, associados a instrumentos financeiros com condições de induzir as empresas a atuarem em direção ao atingimento dos resultados estipulados.

Políticas de desenvolvimento produtivo requerem competências diversas do Estado, como por exemplo: uso adequado de instrumentos financeiros; burocracias com competências específicas relacionadas à inovação, à ciência e à tecnologia; burocracias preparadas para agir conjuntamente com a iniciativa privada; coordenação interministerial para, por exemplo, elaborar o uso de métricas de impacto. Nesta perspectiva, o caso do programa Inovar-Auto se mostra pertinente para o exame das capacidades estatais em promover política industrial, ainda mais ao associar a dimensão financeiro-orçamentária, tão cara ao histórico das medidas implantadas recentemente pelo Estado brasileiro junto à atividade produtiva nacional, a objetivos ligados à inovação e sofisticação da produção doméstica. Como o programa se vale das principais capacidades necessárias à promoção de uma política intersetorial, que tem como destinatárias empresas, o estudo de caso se mostra apropriado para a verificação de como o aparelho estatal está mobilizado em prol da promoção de uma política industrial.

Tais políticas de desenvolvimento produtivo, além do aspecto pragmático da organização administrativa do Estado, devem estar em sintonia a uma estratégia de desenvolvimento nacional consoante a um projeto de nação, conforme indicado por Bresser-Pereira (2008, 2015), Amsden (2004), Chang (2009), bem como por entrevistados pelo autor para a elaboração desta dissertação, que reiteraram a necessidade de um “núcleo duro” envolvendo Estado e sociedade para a formulação e a prática de uma política industrial efetiva. Todavia, muito embora esse aspecto seja de alta relevância ao tema, o mesmo não será centralmente tratado neste trabalho. O presente estudo tem como enfoque justamente as condições técnico-administrativas e relacionais do Estado para formular políticas de desenvolvimento produtivo.

Assim, a presente dissertação e seus resultados de pesquisa pretendem contribuir com a seguinte discussão: como o Estado pode se habilitar para conduzir uma política industrial diante de todos os desafios conceituais, técnico-administrativos e políticos existentes? O debate acerca de capacidades estatais se mostra pertinente para tal esforço.

1.2 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

A presente dissertação trata do tema de política industrial por entender que essa categoria de política pública pode propiciar uma transformação qualitativa da estrutura produtiva em âmbito nacional, favorecendo a diversificação econômica e tendo como objetivo último promover condições estáveis de crescimento do produto interno bruto e, ao final de todo o processo, levar a desenvolvimento socioeconômico.

Optou-se, então, tendo-se o objeto da política industrial como ponto de partida, em estudá-lo com o referencial teórico das capacidades estatais como lentes analíticas. Ao longo da pesquisa, dada a natureza do objeto de pesquisa estudado, mostrou-se necessário que o conceito de capacidades fosse abordado sob uma perspectiva bifocal, o que, por sua vez, consiste em uma contribuição ao debate teórico relacionado ao referido conceito. Essa proposta se dá ao analisar capacidades sob a perspectiva situacional, tendo a obra do autor Carlos Matus como principal ponto de apoio, e institucional, cujo referencial está baseado na vertente teórica do neoinstitucionalismo histórico.

Assim, projetou-se a abordagem do estudo sobre políticas industriais no Brasil à luz do conceito de capacidades estatais, abarcando-se aí a perspectiva situacional e institucional, tendo como recorte um ou mais setores. O segundo recorte, temporal, já estava desde o início da pesquisa relativamente pré-determinado, dado o interesse em contribuir com o debate acerca políticas industriais no contexto brasileiro recente, isto é, a partir de 2003, momento em que há a retomada de políticas explícitas visando à transformação e à diversificação da estrutura produtiva nacional. Tal movimento de ordem política ressalta a relevância de uma abordagem situacional que, por sua vez, combinada com um entendimento acerca da trajetória histórica e do legado institucional existentes, permite tratar de maneira ampla o contexto geral para formulação de uma política industrial brasileira.

Com o decorrer da pesquisa, as possibilidades de estudo de setores foram se afunilando, tendo as entrevistas de aproximação ao tema, ocorridas no primeiro ano da pesquisa, em 2015, desempenhado papel fundamental. Com os subsídios providos por especialistas no assunto, pôde-se avançar consideravelmente, tanto na escolha mais fechada do objeto a ser analisado, quanto em relação ao formato metodológico a ser encaminhado. Elas são utilizadas, no texto, como instrumento de validação da abordagem bifocal do conceito de capacidades.

Ao final do primeiro ano da pesquisa, percebeu-se o seguinte caráter nos padrões de comportamento do Estado na promoção de política industrial: havia um contexto classificado como de “penúria” em relação à experiência geral de política industrial *stricto sensu*. Isso é acompanhado pela ausência de um “núcleo duro” formulador dessa política, à pouca aderência social verificada, a qual seria necessária para o êxito na implementação da mesma – dada sua dependência do comportamento de entes não-estatais, no caso, essencialmente as empresas –, à fragmentação e fragilidade das ações em curso, reforçando as teses sobre o papel político fraco do empresariado e, finalmente, ao despreparo do Estado em encaminhar as necessidades dessa categoria de política, que se apresenta como intersetorial e dependente de ampla coordenação dentro do aparelho estatal. As perspectivas político-administrativas entram especificamente nas capacidades estatais, que reiteram as fragilidades verificadas para a promoção desse tipo de política.

Sem o respaldo apropriado do legado histórico-institucional, dada a descontinuidade histórica de ações, por um lado, e, por outro, a dependência de governos e de sua orientação político-ideológica, com ímpeto de formular essas políticas, mas muitas vezes de modo voluntarista e sem uma amálgama consistente com os outros atores não-estatais, fundamentais para o êxito da política, é possível se chegar à conclusão de que as capacidades estatais se apresentam como frágeis e inconsistentes. Assim, como consequência final, há o despreparo do Estado brasileiro em formular políticas industriais.

Todavia, em contraposição a esta percepção, o uso de instrumentos financeiros voltados ao estímulo da atividade econômica se deu em um contexto diferente, sobretudo, até pelo menos meados de 2013. Houve um panorama entendido por essa pesquisa como de “exorbitância”, tanto na natureza, quanto na extensão dos incentivos. Isso se evidenciou com a opção do Estado, em um momento de amplo fôlego fiscal, em adotar medidas de estímulo econômico custosas e fragmentadas, ou seja, sem uma diretriz comum, com pouco efeito transformador. O caso evidencia o tratamento de problemas estruturais por meio de medidas que, embora custosas em termos fiscais, eram de alcance pouco abrangente.

Desse modo, com esses entendimentos elencados em vista, optou-se por um caso que, ao mesmo tempo, combinava a discussão de política industrial *stricto sensu* com o uso de instrumentos financeiros, caracterizando-se, por esse caminho, como uma experiência diferenciada frente à maior parte das ações de política industrial recente. A combinação desses requisitos só se mostrou possível no caso do programa Inovar-Auto. Elaborado diante de um problema concreto – o aumento da importação de veículos, cujo ápice se deu em 2012 –

enfrentado pela indústria automotiva, muito representativa economicamente e bem articulada politicamente. Com todos esses predicados, o programa se mostrou adequado e único, tendo em vista os objetivos traçados para a pesquisa.

1.3 APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS

O próximo capítulo apresenta parte do debate acerca de política industrial, histórica e majoritariamente estruturado a partir da literatura econômica. Assim, apresenta-se inicialmente o caráter controverso da aceitação da política, uma vez que algumas correntes de pensamento questionam sua validade enquanto política pública. Para esses grupos, a política industrial representa um convite à corrupção e à ineficiência do Estado, favorecendo relações espúrias e clientelistas entre os setores público e privado. O próprio programa, como tratado mais adiante, encontra críticas “protecionistas” e em relação ao maior fechamento do mercado interno, potencialmente desestimulando, por essa via, ganhos de competitividade externa dos produtores instalados no país¹. Entretanto, ressalta-se que sua formulação, em tese, estrutura-se pelo sentido contrário, ao dotar a produção doméstica de maior nível de sofisticação e, com isso, encontrar-se em melhores condições de acessar mercados estrangeiros.

Autores como Chang (2009), Amsden (1989) e Evans (2004) indicam a importância de políticas industriais como mecanismos indutores de desenvolvimento. Assim, há a participação do Estado ao moldar, junto à iniciativa privada, a diversificação econômica a partir do surgimento de setores não-tradicionais em território nacional e/ou por meio de empresas nacionais. Com isso, o país passa a ter a possibilidade de contar com novas alternativas econômicas, sofisticar sua estrutura produtiva e ter, finalmente, melhores condições de inserção internacional, com menos dependência econômica de países em nível de desenvolvimento mais consolidado.

A partir de então, há um segundo debate sobre como o Estado pode conduzir políticas industriais. Rodrik (2007, 2008) chama a atenção para a necessidade da “normalização” do debate, aprisionado na discussão acerca da validade ou não da política de modo a não avançar em como geri-la. O autor indica alguns aspectos que corroboram o

¹ Considerar, por exemplo, parte das entrevistas analisadas, sobretudo, a partir do quinto capítulo e as críticas da consultora especializada no setor automotivo Letícia Costa, disponíveis em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/20273/inovar-auto-unico-efeito-pratico-e-a-protecao-de-mercado>>. Acesso em 31 out. 2016. <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/21739/montadoras-precisam-aprender-com-as-cries>>. Acesso em 31 out. 2016.

entendimento assumido no presente trabalho, ou seja, de que se trata de uma política intersetorial ao envolver diversos ministérios e agências de diferentes áreas governamentais. Em geral, o arranjo se encontra desprovido de uma agência central responsável em caso de fracasso da política, o que, na visão do autor, tende a enfraquecer seu potencial de sucesso. A experiência brasileira com o Plano Brasil Maior (PBM) exemplifica este argumento, conforme indicado por Schapiro (2014).

O terceiro capítulo explora como o arcabouço teórico das capacidades estatais se mostra configurado como base para examinar perspectivas sobre o modo do Estado se posicionar político-administrativamente para formular políticas industriais. Conforme já apresentado inicialmente, o estudo de caso do programa Inovar-Auto é considerado um exemplo, sobretudo por atrelar instrumentos fiscais estatais, fartamente utilizados no Brasil desde a eclosão da crise econômico-financeira internacional em 2008, à promoção de objetivos de uma política pública industrial *stricto sensu*.

Já o capítulo quatro aborda a metodologia de pesquisa. Salienta-se que a mesma tem como base entrevistas semi-estruturadas com atores-chave, análise documental e revisão de literatura pertinente. A metodologia se baseia nas categorias de análise de capacidades técnico-administrativas, subdivididas nas áreas financeira, de coordenação interburocrática e de monitoramento de metas por parte das empresas beneficiárias do programa. A capacidade política é analisada a partir da participação de empresas em reuniões, arenas decisórias e em interação com o setor público.

Já no quinto capítulo, o estudo de caso é tratado mais especificamente. O programa, para além das impressões já apresentadas, é observado a partir das particularidades de sua gênese e de sua implementação. O caso Inovar-Auto, como citado, atrela o uso do instrumento fiscal estatal ao cumprimento de contrapartidas por parte dos seus beneficiários.

O sexto capítulo trata do caso do Inovar-Auto da perspectiva de análise dos dados obtidos na pesquisa de campo. Reitera-se que o capítulo conta com o apontamento das capacidades encontradas em campo concernentes ao caso em destaque. Dessa forma, explora-se o confronto desses elementos com as categorias de análise, estipuladas a partir da revisão de literatura. Como resultado, há a indicação de conclusões sobre quais capacidades são mais relevantes e de como estão dispostas no aparelho de Estado junto à iniciativa privada.

Por fim, as conclusões estão organizadas em três subdivisões. A primeira refere-se à condução do estudo de caso, apontando e retomando quais capacidades são relevantes ou não desde a concepção do programa até a prática da experiência. Aqui, confronta-se a revisão

teórica com a coleta processada da pesquisa de campo. Posteriormente, há uma avaliação do trabalho, na qual se pretende retomar a trajetória do estudo ao longo da pesquisa e avaliar suas contribuições, limitações e dificuldades. Dá-se, nesse momento, a apresentação dos resultados finais e das conclusões alcançadas. Apresentam-se ainda perspectivas de pesquisa, apontando questionamentos com condições de serem aprofundados em pesquisas e outras produções acadêmicas vindouras.

2 POLÍTICA INDUSTRIAL: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O conceito e o debate sobre política industrial mostram-se controversos, com pontos de vista divergentes quanto à sua natureza e à sua importância. Sob uma perspectiva mais crítica à política industrial, a mesma tende a favorecer relações clientelistas entre membros do Estado e iniciativa privada, passando a última a se tornar crescentemente dependente de recursos de origem estatal, o que remete a medidas caras ao caso brasileiro recente. Conforme apontado por Almeida (2013) são exemplos do alto custo ao orçamento público o crédito subsidiado e a desoneração tributária. Outros instrumentos voltados à política industrial se dão por meio da provisão de “melhor infraestrutura e logística, aumento de barreiras às importações, políticas de desenvolvimento tecnológico e de inovação” (CORONEL, AZEVEDO & CAMPOS, 2014, p. 116). A discricionariedade envolvida na escolha de quais setores e empresas devem ser contempladas pela política leva, segundo seus críticos, à crescente importância do *lobby* por parte dos agentes privados favorecendo potencialmente, por sua vez, relações público-privadas espúrias e o aumento da ineficiência na criação de empresas beneficiárias, com acesso privilegiado a recursos de origem pública.

No entanto, outra perspectiva na literatura defende a elaboração de políticas industriais como meios de superação de falhas de mercado e como indutores de diversificação econômica. Autores como Chang (2009), Amsden (2004) e Evans (2004) compõem parte dessa corrente. Há o entendimento, defendido pelo conjunto de autores supracitados, que políticas industriais se tratam de um instrumento indutor cujo fim é o surgimento de setores não-tradicionais. Esses setores muito provavelmente não seriam gerados espontaneamente pelas forças de mercado ou, no mínimo, apresentar-se-iam como fruto de um processo que levaria um período de tempo muito longo para se concretizar.

Assim, regiões como a América Latina, que passaram por reformas e experiências ortodoxas fortemente pró-mercado e tiveram um alto nível de descontentamento resultante do que foi alcançado, mostram maior espaço para aceitação desse ponto de vista favorável às políticas industriais contrabalançando as tradicionais forças de mercado². Nas palavras de Schneider, em referência às experiências relativamente mais recentes de caráter ortodoxo no país, “ao final da década de 1990, o senso comum tinha enterrado sem cerimônia e nostalgia, o Estado desenvolvimentista no Brasil” (SCHNEIDER, 2014, p. 31).

² Ver Rodrik (2004).

Chang (2009) propõe lições decorrentes da história econômica mundial, em que os processos de industrialização servem de base para alavancar o avanço socioeconômico de nações, hoje, consideradas desenvolvidas, como Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos e Japão e, mais recentemente, Coreia do Sul. Os processos históricos contaram, em princípio, com proteção tarifária e participação ativa dos Estados, via formulação e implementação de políticas industriais focadas em atividades manufatureiras em seus territórios, reduzindo a dependência de importações. Muitas experiências se mostraram exitosas ao se direcionarem à exportação de parte da produção doméstica. Com isso, de acordo com o autor, o papel desempenhado pelo Estado é essencial para a ruptura do subdesenvolvimento em âmbito nacional, alterando as condições de inserção dos países na econômica internacional.

Posteriormente ao debate sobre a importância e a validade de políticas industriais, há um segundo debate teórico, referente a como uma política industrial deve ser gerida, ou seja, o debate pressupõe a escolha da sociedade e do Estado por conduzir uma política pública específica voltada à atividade produtiva, em que diferentes setores econômicos experimentam diferentes realidades e que, portanto, podem ter tratamento diferenciado proporcional às suas desigualdades. Desse modo, como bem apontado por Rodrik (2008), essa discussão é diferente – e se dá em um segundo momento – da apresentada inicialmente neste capítulo, centrada na validade ou não da opção por políticas industriais respaldadas pelo papel estatal de indutor de desenvolvimento econômico.

Assim, a segunda clivagem teórica se faz com a existência de dois entendimentos predominantes no debate contemporâneo, porém diferentes quanto aos mecanismos de intervenção. O primeiro consiste na experiência mais consolidada historicamente, em que se emprega considerável volume de recursos, seja por meio do financiamento, com crédito subsidiado, ou por meio da desoneração tributárias em favor das atividades industriais contempladas pela política, processo que advém de um crivo discricionário de que atividades têm prioridade em serem atendidas. A concepção de política industrial abordada por Chang (2009), Amsden (2004) e Evans (2004) tem como alguns de seus objetivos mais mensuráveis a criação de novas vantagens comparativas e o incentivo à formação de grupos empresariais nacionais, visando à contribuição desses atores para novas condições de inserção do país na economia mundial³. Já o segundo entendimento, sendo Rodrik (2004, 2008) o principal expoente, embasa concepções consideradas mais inovadoras e advindas de construções teóricas

³ Ver autores que tratam, sobretudo, do modelo asiático, como Evans (2004), Chang (2009) e Amsden (2004). Schneider (2014). Eles fazem um interessante balanço histórico do Estado desenvolvimentista no Brasil, em que o papel do Estado se aproxima pontualmente dos casos asiáticos.

mais recentes, voltadas ao estímulo à inovação e com menor volume de recursos públicos empregados.

Para Amsden (2004), a primeira categoria de política industrial foi utilizada, sobretudo, no caso asiático, sendo a experiência sul-coreana a mais notória. A política tradicional se mostrou como uma maneira de economias com industrialização tardia se inserirem no comércio internacional, passando a concorrer com a produção de manufaturados oriundos de centros fabris consolidados. Esse processo de industrialização tardia requer dependência inicial de tecnologia já desenvolvida no exterior para o estabelecimento local de setores modernos. Para isso, embora custoso, o plano de ação deve incluir a criação de vantagens comparativas inéditas para esses países, de modo a obter condições mínimas de concorrência externa. Salienta-se aqui o foco nas exportações, que a caso asiático teve desde as suas origens, diferentemente da experiência histórica brasileira de substituição de importações e com enfoque na consolidação de seu mercado interno.

Para servir de base ao projeto, esse grupo de nações necessitava de setores basilares à industrialização intensivos em capital. Esses elementos, por sua vez, favoreciam a promoção de grandes empresas que, por sua vez, tinham condições de investir e obter, no longo prazo, ganhos de escala com sua produção. Em consonância a essa dinâmica, o Estado tinha seu conjunto de ações coordenadas e seu dispêndio justificado, proporcionando o estabelecimento de uma indústria de base com o objetivo de tornar a produção nacional competitiva em termos internacionais com ganhos em relação às exportações. De acordo com a Amsden:

Desenvolvimento econômico é um processo de se mover de um conjunto de atividades baseado em produtos primários, explorados por trabalho desqualificado, para um conjunto de atividades baseado em conhecimento, realizado por trabalho qualificado (AMSDEN, 2004, p. 3).

Amsden (2004) atribui à indústria de transformação o papel de “coração” do crescimento econômico moderno (p. 3). Há, ainda, a distinção proposta pela autora de estratégias nacionais de industrialização entre países classificados como “independentes” e aqueles compreendidos como “integracionistas” (p. 252). Sob tal entendimento, os primeiros possuem ambições de atingirem níveis próximos ao estado da arte mundial em termos de competitividade, investindo em P&D e em empresas nacionais de setores de alta tecnologia. Já os países que adotam estratégias integracionistas permanecem dependentes economicamente das empresas transnacionais estrangeiras. De uma maneira geral, é possível verificar nos países asiáticos de industrialização tardia, como Coreia do Sul e China, o padrão proposto no primeiro

tipo de estratégia, enquanto que em países da América Latina, como Brasil, Argentina e México, as estratégias parecem estar mais próximas da segunda categoria.

Em linha com as estratégias adotadas, os considerados independentes se esforçam em constituir as instituições tidas como “corretas” construindo habilidades para tal. Já os integracionistas, por sua vez, têm sua ênfase em praticar os preços “corretos”, adquirindo habilidades no mercado externo. Mesmo o êxito da estratégia integracionista depende do nível de capacidades locais, do modo de aperfeiçoar potencialmente as externalidades propiciadas pela instalação de empresas transnacionais no país. Ambos os modelos se mostram distintos quanto à promoção da produção de bens baseados em conhecimento, pesquisa e tecnologia e, consequentemente, não são necessariamente similares em relação às promessas, ou seja, ao que pretendem alcançar.

A diversificação econômica está envolvida diretamente nesse esforço, tornando a matriz econômica nacional menos dependente de setores já consolidados. No caso dos países asiáticos, mostrava-se propício o investimento em setores intensivos em trabalho, dada a abundância quantitativa de mão-de-obra disponível. Já em relação ao Brasil, isso se refletiria em uma diminuição da dependência do setor agroexportador, único segmento no qual o país preserva consideráveis vantagens comparativas desde o início de sua inserção no mercado internacional.

Pinheiro (2015) indica sob que circunstâncias se justifica o empreendimento de uma política industrial. Segundo o autor, a última tem a função de retificar falhas de mercado e de proporcionar a provisão de bens públicos. As falhas de mercado são classificadas por Pinheiro (2015) em três categorias: (1) externalidades no aprendizado, cuja base está essencialmente no argumento de apoio à “indústria nascente” e de que a intervenção estatal pode auxiliar o pioneirismo de empresas, “abrindo espaço” para que a atividade econômica por elas realizada se desenvolva e se expanda ao longo do tempo; (2) externalidades entre setores, nas quais a intervenção estatal se direciona a uma melhor coordenação entre firmas, proporcionando encadeamentos na produção de bens e serviços e, (3) externalidades informacionais, impulsionando a ação do Estado de promover tecnologias e outros aspectos informacionais, de modo a propiciar a introdução e a adaptação desses ao ambiente econômico de um país que ainda não os domina.

Para Hidalgo et al. (2007), a cesta de produtos feitos por um país reflete a produtividade de sua economia. A política industrial, assim, tem como objetivo aproximar a gama de produtos nacionais exportados em prol de uma maior industrialização. Entretanto, de

acordo com Harrison e Rodriguez-Clare (2010), as estratégias nacionais que se valem da elaboração e do uso de políticas industriais devem ponderar o quanto vale a dedicação de recursos nesse esforço devido aos diferentes graus de competitividade entre produtos manufaturados na economia internacional. Assim, pode ser mais proveitoso se posicionar em setores com menor nível de sofisticação na produção que, por sua vez, têm um nível de disputa de mercado menos acirrada.

Pinheiro (2015) ainda salienta o papel de uma política industrial na promoção da diversificação econômica, por meio de investimento em setores incipientes, monitorando e avaliando o processo. Aponta, também, a extinção de incentivos e de apoio a setores que se revelem pouco produtivos ao longo do tempo, ou seja, é preciso estabelecer critérios sobre a natureza e o momento em que políticas públicas industriais devem ser aplicadas. Ao abordar a experiência da Coreia do Sul, o autor indica que:

Alguns tipos de meta sempre eram fixados, normalmente associados à exportação, que caso não fossem atingidos, implicavam penalidades ou retirada de benefícios. Além disso, o governo sinalizou, de forma crível, que a proteção seria reduzida ao longo dos anos (o que efetivamente ocorreu). (PINHEIRO, 2015, p. 457)

Um aspecto essencial, indicado por Almeida (2013), na concessão de benefícios estatais a empresas-alvo da política em moldes mais tradicionais, são as contrapartidas que as companhias contempladas se comprometem a cumprir. Faz-se necessário também, de acordo com o autor, a adoção de metas monitoráveis para a avaliação da pertinência e da eficiência da política adotada. Isso não deixa de ser uma forma dos beneficiários proverem contrapartidas – nos moldes de prestação de contas, por exemplo –, seja em relação ao impacto social advindo do uso de benefícios concedidos pelo Estado, seja em relação ao usufruto de bens públicos.

Assim, mesmo que o desenho institucional seja distinto – a política tradicional tende a ser mais custosa e vertical, enquanto que políticas mais inovadoras se pretendem mais horizontais e focadas em inovação e em incentivos ao empreendedorismo –, os objetivos centrais de ambas as concepções giram em torno do benefício social gerado pela diversificação econômica. Este elemento se caracteriza como principal motivador de benefícios a agentes privados.

De acordo com Rodrik (2004), o problema central para a promoção de diversificação econômica se encontra na descoberta de novos setores por agentes individuais, algo que propicia a geração de altos ganhos sociais. O processo que o autor chama de *self-discovery* é o ponto de partida da construção teórica de políticas mais inovadoras, que o tem

como principal expoente acadêmico. De acordo com Rodrik (2004), o processo de descoberta de uma nova atividade econômica é difícil do ponto de vista de um agente individual. Empreender, sob essas condições, é altamente custoso e arriscado. Assim, o Estado deveria estimular e facilitar esse processo de descoberta da iniciativa privada, gerando um efeito social positivo com a diversificação da economia e o desenvolvimento de novos setores.

Essa concepção de política se relaciona com as inovações na gestão pública contemporânea ao prever que o Estado estabeleça parcerias público-privadas⁴, além de outras iniciativas, como a criação de grupos de estudo de casos específicos e acesso direto e indireto a bens e investimentos públicos – como infraestrutura, educação, qualificação da mão-de-obra, transportes e logística – como propulsores de seus incipientes empreendimentos. O Estado deve, por sua vez, contar com um corpo burocrático habilitado a atender as demandas dos novos setores. Assim, os formuladores de políticas devem estar em sintonia com as necessidades do empresariado de setores promotores de diversificação econômica.

A partir destas premissas, a tida nova política industrial, defendida por Rodrik (2004), muitas vezes se volta a pequenas e médias empresas, em contraposição à política tradicional, centrada em grandes grupos empresariais, com a missão de liderar o crescimento do setor e puxar sua inserção no plano internacional. Como é possível inferir, as relações entre Estado e iniciativa privada podem ser diferentes, dependendo da abordagem escolhida para a condução da política industrial. Pode-se priorizar a formação e a consolidação de grandes conglomerados nacionais de atuação mundial ou atuar em segmentos específicos através de, por exemplo, parcerias cuja burocracia deve se relacionar com a iniciativa privada.

Rodrik (2007) chama a atenção para uma necessidade da existência do debate sobre políticas industriais: precisa ser normalizado. Ainda existe uma controvérsia conceitual entre defensores e opositores de políticas industriais. Rodrik (2007) defende um debate menos “acalorado”. Atualmente, o centro está na discussão dos problemas decorrentes das ações estatais em detrimento às construções teóricas e aos dados empíricos.

2.1 BREVE HISTÓRICO DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

Em relação à política industrial brasileira em perspectiva histórica, Coronel, Azevedo e Campos (2014) apresentam seu marco inicial na ascensão de Getúlio Vargas à

⁴ Peci e Sobral (2007) trazem elementos que contextualizam a adoção de parcerias público-privadas (PPP) no Brasil a partir da experiência liberalizante do Reino Unido, que respaldou a formulação e legitimação teóricas em se adotar como instrumento para a consecução de obras e projetos públicos.

presidência da República em 1930. É a partir de então, de acordo com os autores, que o Estado passa a desempenhar sistematicamente um papel de promoção de medidas industriais no país. Desse modo, gradativamente – e pelo menos até os anos 1980, sobretudo –, parte do centro dinâmico da economia brasileira foi transferido do campo para a indústria. De acordo com os autores, o Plano de Metas, já no governo de Juscelino Kubitschek, consistiu-se em uma ação deliberada do Estado com vistas à diversificação do setor industrial do Brasil. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) representou, por sua vez, mais um esforço de ação estatal coordenada e direcionada à indústria. O panorama geral se alterou profundamente nos anos 1980, período de abandono de políticas industriais mais consistentes em função, em grande medida, da grave crise econômica vivida pelo país. Posteriormente, o governo Collor adotou uma abertura econômica unilateral ao fim da guerra fria e com a ascensão do consenso de Washington. Já nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, prevaleceu uma visão mais ortodoxa de que a horizontalidade de princípios macroeconômicos gerais seria a melhor alternativa à condução econômica do país, contexto no qual políticas industriais – ao menos explícitas – seguiram com espaço e fôlego reduzidos. De maneira geral, segundo os autores:

As políticas industriais adotadas no Brasil, ao longo do tempo, têm apresentado um viés protecionista e exigido poucas contrapartidas de seus beneficiários. Apesar do forte estímulo que concedeu ao setor industrial brasileiro, especialmente entre 1930 e 1980, há a sensação de que as suas velhas fórmulas não devem ser repetidas no futuro. Uma alternativa seria a adoção de políticas baseadas no novo desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira (2013). Os benefícios deveriam ser temporários e atuar somente em setores em que o país é potencialmente competitivo internacionalmente. Para aumentar as suas chances de sucesso, deveriam ser coordenadas com uma política macroeconômica que buscasse o equilíbrio fiscal, taxas de juros relativamente baixas e, especialmente, uma taxa de câmbio competitiva (CORONEL, AZEVEDO & CAMPOS, 2014, p. 117).

Schneider (2014), em sintonia com boa parte dos elementos apresentados pelos autores supracitados, também aborda o caso do Estado desenvolvimentista brasileiro em perspectiva histórica. Apresenta-se o argumento de que os principais instrumentos de formulação e implementação de políticas se deram, segundo Schneider (2014), em “bolsões de eficiência”, com burocracias treinadas e insuladas, mantendo, assim, forte espírito de corpo e altas capacidades técnico-administrativas. Todavia, o autor salienta um ponto crucial. Desde o passado das políticas brasileiras desenvolvimentistas sob contexto autoritário, permanece um problema de elaboração de políticas de desenvolvimento produtivo: a pouca efetividade do cumprimento de contrapartidas por parte de beneficiários privados. De acordo com o autor:

Os sucessivos governos do Brasil construíram, na segunda metade do século XX, os elementos centrais de um Estado desenvolvimentista, incluindo algumas agências weberianas ou “bolsões de eficiência”, bem como arranjos institucionais efetivos para o monitoramento e planejamento. No entanto, houve geralmente pouco esforço de exigir uma detalhada reciprocidade dos beneficiários de subsídios. Em parte por esta razão, o Estado desenvolvimentista teve mais sucesso em projetos que promoveu usando exclusivamente o setor público (...) do que quando atuou com parceiros do setor privado (SCHNEIDER, 2014, p. 37).

Em consonância com Schneider, Rodrik (2004) atesta que falta em boa medida às políticas industriais da América Latina o efeito do “*stick*” (bastão), alusão aos mecanismos de punição ao não cumprimento de etapas ou resultados esperados, em comparação a outros casos exitosos. A estratégia deve ser do estilo “*carrot-and-stick*” (RODRIK, 2004, p.11), ou seja, deve-se prever instrumentos de estímulo, com prêmio às boas ações, e punição em caso de frustração de expectativas com a não observância dos resultados esperados.

No caso brasileiro – não só contemporâneo, de acordo com Schneider (2014) –, essa constatação apontada também por Rodrik tende a se mostrar presente. O autor diferencia as políticas tradicionais das mais inovadoras segundo a categoria de produtos para os quais elas se destinam. A concepção tradicional tende a privilegiar indústrias intensivas em capital, de modo a propulsionar setores incorporadores de novas tecnologias e, desse modo, aumentar o nível geral de tecnologia aplicada à atividade econômica. Com isso, há a sinalização de que haverá aumento da produtividade na economia com atividades industriais com maior grau de sofisticação. Já as tidas novas políticas não fazem esse tipo de diferenciação entre categorias de produtos e a intensidade de tecnologia aplicada à sua fabricação. Rodrik (2004, p. 9) fornece alguns exemplos de atividades de baixa tecnologia que foram bem-sucedidas ao seguirem o receituário proposto pela sua corrente de pensamento referente à política industrial.

Quanto às relações entre empresariado e Estado na trajetória da industrialização brasileira, em perspectiva histórica, Diniz e Boschi (2004) enfatizam a tendência do corporativismo setorial bipartite como padrão de como se dá a representação do empresariado no Brasil desde o início mais efetivo da industrialização no país nos anos 1930. Em linhas gerais, isso significa que o empresariado se faz representar tanto por sindicatos oficiais, de vinculação compulsória, como por associações cuja adesão das empresas é voluntária. Este aspecto será retomado mais adiante. Ainda na questão do empresariado e sua forma de representação e relacionamento com o Estado, Diniz e Boschi (2004) destacam quatro diferentes fases no processo de industrialização.

A primeira fase se dá, sobretudo, entre 1930 e 1945. A mesma inicia e embasa o processo de representação bipartite enfatizado pelos autores e que permanece como padrão no

comportamento do empresariado brasileiro desde então. A segunda se dá por volta dos anos 1950, em que se inicia uma prevalência da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em detrimento da Confederação Nacional da Indústria (CNI) na atuação em interesses de classe dos industriais. Verifica-se a participação ativa do empresariado no projeto de industrialização desenvolvimentista que tomava corpo à época;

Já a terceira fase se configura com o golpe de 1964 e a instalação da ditadura civil-militar. Esse momento pode ser subdividido em três fases, a seguir: etapa de ajuste econômico entre 1964 e 1967, em que há certo apoio comedido ao novo governo, o momento do milagre econômico (1968-1974), em que há franco apoio ao governo e suas políticas expansionistas e desenvolvimentistas e, finalmente, uma retração da sustentação do empresariado pelo Estado na década de 1980, essencialmente em função da diminuição da capacidade de investimento do poder público em decorrência da crise da dívida e da aceleração inflacionária em curso.

A última fase se inicia com a Nova República, em 1985, e permanece como padrão até o momento de elaboração desta dissertação. Consiste na atuação mais visível das empresas junto ao poder público e no aumento da atividade de *lobby*, o qual toma maior vulto junto à assembleia constituinte entre 1986 e 1988.

A literatura que trata das relações entre empresariado e Estado no Brasil parte de conceitos como o que Cardoso (1975) propôs como “anéis burocráticos”. Durante o período do regime militar, setores do grande empresariado industrial, por meio de alianças pontuais, denominadas “anéis burocráticos” pelo autor, tinham acesso à participação na tomada de decisões que envolviam o Estado. Dessa forma, empresários tinham contato com a burocracia concernente a assuntos de seu interesse, de modo a influenciar de alguma forma determinadas políticas e ações públicas relevantes para suas áreas de atuação. Esta dinâmica de comportamento entre setores público e privado, por sua vez, pode ser vista como parte da postura pragmática, ambígua e pouco coletivamente estruturada do empresariado, em conformidade ao apontado pelos autores Diniz e Boschi (2004).

Mancuso (2007), ao mapear as linhas gerais do debate sobre representação do empresariado frente ao Estado, constata que há, dentre boa parte da literatura que trata do tema, o entendimento de que a representação do empresariado se caracteriza como frágil. A condição do empresariado tem suas raízes, sob esse ponto de vista, no sistema corporativista de representação de interesses, o qual foi constituído a partir da legislação sindical da Era Vargas, ainda na década de 1930. O referido sistema fora concebido como forma de arbitragem dos interesses emergentes à época, decorrência da ascensão do empresariado industrial, do

operariado e das classes médias urbanas devido à intensificação do processo de industrialização que se encontrava em curso. Muito embora suas origens estejam nos anos 1930, o sistema demonstra ter muitas de suas estruturas ainda se fazendo presentes.

De uma maneira geral, o sistema contribui para a desarticulação do empresariado brasileiro, delineando, desse modo, os contornos que caracterizam sua fraqueza política. Ele baseia-se em entidades setoriais sem que haja, todavia, uma entidade multissetorial como fórum apto a abarcar todo o empresariado. As regras instituídas desde a Era Vargas ainda dificultam amalgamar as ações dos atores da iniciativa privada nacional ao propiciarem a ascensão de líderes setoriais pouco representativos, dado que, na esfera de cada setor econômico, cada sindicato patronal estadual tem direito a um voto para entidades de caráter federativo. Com isso, independentemente da representatividade econômica de dado ramo industrial, ele carrega o mesmo peso decisório na representação coletiva de outros setores mais pujantes economicamente no país.

Diniz e Boschi (2004) indicam existir uma fragmentação na representação do empresariado brasileiro. As organizações representativas e o acesso direto ao aparelho burocrático estatal prevalecem representados via partidos políticos cujo papel é secundário nesse particular. Segundo os autores, não há uma “entidade de cúpula capaz de representar a totalidade da categoria empresarial na definição de estratégias globais de ação coletiva” (DINIZ; BOSCHI, 2004, p. 54). Ainda, o fato deve-se tanto ao padrão historicamente consolidado da atuação estatal, quanto em função da “predominância de uma tática de ação empresarial que se caracteriza pela maximização de benefícios particularistas” (DINIZ; BOSCHI, 2004, p. 54).

Assim, o empresariado no Brasil é caracterizado por um papel político pragmático e ambíguo, como nos casos de apoio ao regime autoritário instalado em 1964 e posterior retração desse apoio no momento em que não mais lhe interessava, nos anos 1980. Em 1990, há a adesão ao neoliberalismo e, posteriormente, a partir dos anos 2000, ocorre a relativização deste posicionamento.

Mancuso (2007) apresenta sinteticamente a questão sobre a qual se balizou boa parte do debate sobre a atuação política do empresariado nacional: “o empresariado que opera no Brasil é um ator político “forte” ou “fraco”?” (MANCUSO, 2007, p. 131). O autor, ao propor o balanço da literatura concernente, verifica a centralidade que tal indagação possui em diversos trabalhos sobre as relações entre Estado e empresariado. Ainda de acordo com o mesmo, é possível se verificar a existência de ondas de trabalhos, com distintos entendimentos

defendendo diferentes teses sobre as relações entre Estado e empresariado. A quinta e última onda, advinda a partir de trabalhos publicados nos anos 2000, da qual o autor faz parte, apresenta-se da seguinte forma, nas suas palavras:

Esses trabalhos colocam em questão algumas ideias centrais das obras que formam a onda anterior: em primeiro lugar, a ideia de que o empresariado no Brasil é incapaz de ação coletiva; em segundo lugar, a ideia de que o corporativismo é a causa principal desta incapacidade. Os trabalhos da quinta onda mostram que o empresariado que atua no Brasil, efetivamente, empenhou-se em um notável processo de organização e de mobilização ao longo da década de 1990 (MANCUSO, 2007, p. 136).

No particular do caso em estudo, o empresariado via Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), associação que representa o setor automotivo, faz-se presente em diversas frentes do aparelho burocrático estatal. Como se pode extrair na pesquisa de campo realizada – tratada em maior detalhamento posteriormente –, a associação dialoga diretamente com diferentes ministérios de modo a defender seus interesses. Com isso, respaldados pelo poder econômico, advindo da alta participação no PIB industrial brasileiro, o setor obtém apoio do Estado de forma muito mais intensa e continuada do que outros setores da indústria de transformação. Desse modo, é possível trabalhar sobre o entendimento de que, ao menos em termos relativos, o empresariado abordado na presente dissertação se aproxima da condição de ator político “forte”, ao menos quando comparado a outros setores industriais.

Em termos históricos, o setor já se destaca desde as fases iniciais da industrialização, sobretudo a partir dos anos 1950. A atividade do setor automotivo favoreceu a opção pública por enfatizar a promoção de transporte intermunicipal no território nacional por meio de estradas, assim como o papel central do carro e do ônibus na concepção do transporte urbano. Apesar de tais modelos se encontrarem em xeque atualmente, eles foram essenciais para promoção do setor e fazem parte do caráter basilar da indústria automotiva no processo de industrialização brasileira vista em perspectiva histórica.

2.2 POLÍTICA INDUSTRIAL RECENTE NO BRASIL

Fleury e Fleury (2004) destacam que existem quatro tipos principais de sistemas de produção para políticas industriais. O primeiro tem o enfoque, segundo os próprios Fleury e Fleury (2004), nos chamados “campeões nacionais”: companhias nacionais líderes com atuação no exterior. O segundo tipo favorece a atração de investimento estrangeiro direto e das subsidiárias de corporações multinacionais. A terceira categoria visa à inserção do país em redes

interorganizacionais que consistem em cadeias globais de produção. Finalmente, há o modelo centrado na promoção de *clusters*, sistemas locais de produção em que há forte concentração geográfica e integração de pequenas e médias empresas às cadeias produtivas. Como exemplos de casos brasileiros relacionados aos tipos de políticas apresentados, há o caso da Embraer⁵ como parte da categoria de empresas nacionais líderes. A participação de pequenas e médias empresas se destaca em cadeias produtivas do setor de plástico.

Sob ponto de vista de Cano (2012) o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja exposição se mostra crescente no debate atual sobre contas públicas no Brasil, desempenha importante papel no fomento à atividade produtiva. Especificamente quanto a políticas setoriais, Cano defende, em linhas gerais, as escolhas do BNDES em fortalecer grandes empresas nacionais em um contexto competitivo de inserção internacional. Segundo o autor:

No Brasil, há política industrial. Há ações importantes de vários órgãos públicos, como o BNDES. Há, entretanto, mais equívocos do que acertos. Há acertos nas tentativas de fusão e resolução de problemas estruturais de grandes empresas nacionais, inclusive para tentar fortalecê-las futuramente em termos de presença internacional. Ao mesmo tempo, não há nenhuma estratégia macroeconômica e industrial para que seja sustentável e exequível a fim de enfrentar a desindustrialização (CANO, 2012, p. 849).

Coronel, Azevedo e Campos (2014) indicam que a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004 durante o primeiro governo de Lula, não se mostrou exitosa. De acordo com os autores, pela “falta de objetivos bem definidos e pela conjuntura econômica desfavorável, esta política não apresentou os resultados esperados” (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 117). Já a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cujo lançamento se deu em 2008, “não conseguiu atingir boa parte de suas metas muito em função da falta de critérios, objetivos dos setores que seriam estratégicos para o melhor desenvolvimento e uma maior inserção do setor industrial brasileiro” (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 117).

Ainda em relação ao debate mais recente sobre as medidas de políticas industriais adotadas pelo Brasil, Cano e Silva (2010) também abordam a iniciativa do governo federal na política industrial à época da eclosão da crise econômico-financeira internacional em 2008, a,

⁵ Schneider (2014, p. 37) trata do caso da Embraer como empresa que se desenvolveu somente sob a esfera do setor público. Como o autor salienta, o Estado desenvolvimentista obteve maior êxito quando atuando exclusivamente na dimensão do setor público, como no caso da Embraer, do que quando em atuação conjunta a empresas privadas.

já referida, Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Cano e Silva (2010) indicam as principais metas da PDP: (1) o aumento da participação do Brasil no total das exportações mundiais de 1,18% (2007) para 1,25%; (2) aumentar a quantidade de micro e pequenas empresas exportadoras e (3) a meta primordial de elevar o investimento fixo para 21% do Produto Interno Bruto até 2010, frente ao dado anterior à formulação da meta de 17,6% de 2007. Entretanto, com a eclosão da crise no segundo semestre de 2008 – a PDP fora lançada em maio daquele ano –, o pleno alcance das metas foi frustrado devido às adversas condições externas que se deram naquele momento. De acordo com Cano:

Depois de 20 anos de crescimento medíocre, o esforço dos dois governos Lula no sentido de implementar uma Política Industrial, ainda que com todos os entraves apontados, contribuiu para que o Brasil avançasse no sentido de recuperar a esperança de lutar pela construção de um caminho de desenvolvimento. Esta trajetória foi favorecida, em um primeiro momento, pelas condições internacionais, que em seguida, no entanto, atuaram fortemente em sentido contrário. As mudanças nas condições internacionais pós-crise, a sobrevalorização do real e a explosão do fenômeno China desenharam um contexto que acentua a relevância do debate sobre o projeto de desenvolvimento que se deseja para o país, colocando novos e difíceis desafios à Política Industrial (CANO, 2012, p. 847).

Como contraponto crítico à política industrial recente, posta em prática pelo Poder Executivo Federal, Almeida (2013) expõe argumentos que reiteram tendências e setores já competitivos da economia brasileira ao invés de propiciar diversificação econômica. Os principais instrumentos financeiros, segundo o autor, da política industrial brasileira recente – desoneração tributária e concessão de empréstimos subsidiados – têm entre seus principais beneficiários grandes grupos empresariais, como no caso da desoneração do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para montadoras de veículos automotores e, quanto aos empréstimos subsidiados, grupos líderes em seus segmentos com condições de propulsionar o crescimento setorial. Os empréstimos subsidiados para setores já consolidados podem reforçar suas condições de domínio do mercado interno e, assim, favorecer que se internacionalizem de forma ainda mais confortável.

Há também a questão do custo de implementação da política para as finanças públicas, apontado por Almeida (2013). O diferencial entre a taxa de juros dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro, que compõem o financiamento das contas do Estado, e a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) cobrada sobre os empréstimos concedidos ao BNDES. Os últimos são utilizados para financiar a atividade de tomadores de empréstimos do banco e se mostram como um importante custo das escolhas do governo ao contribuinte. Há também o subsídio orçamentário do Tesouro em favor do Programa de Sustentação do Investimento (PSI),

representando mais uma forma de financiamento sustentada pelo conjunto dos contribuintes para viabilizar a execução de parte da política.

Há, ainda, o aspecto das contrapartidas que os beneficiários devem cumprir ao Estado, um instrumento concreto para a avaliação da política. Com isso, estipulam-se maneiras de induzir os atores privados a melhorar a qualidade do seu gasto, atingindo-se resultados mais expressivos em aumento da produtividade e criação de novas áreas de negócios. No limite, a elaboração de regras, seguida de avaliação e monitoramento de resultados, pode prever a retirada do apoio estatal a determinados projetos. Esse mecanismo se mostra essencial para política industrial, mas, no caso brasileiro, tal elemento parece pouco claro e difuso em meio aos aportes públicos a setores e empresas. Conforme já indicado na presente seção, Schneider (2014), dentre outras referências, aponta a dificuldade histórica das políticas desenvolvimentistas no Brasil em efetivar o cumprimento de contrapartidas por parte de seus beneficiários.

Arbix (2007) constata que a inovação tecnológica ainda se mostra como variável secundária e relativamente pouco explorada pela maioria das empresas nacionais, as quais têm o seu tamanho e rendimentos crescentes de escala como principais variáveis para determinar a probabilidade de a firma nacional se tornar exportadora. O autor ainda identifica a prevalência de padrões de comércio intrafirma entre o Brasil e as principais economias industrializadas – nas quais estão situadas a indústria automobilística dominada por transnacionais com suas matrizes no exterior – e a maior internacionalização em setores intensivos em mão-de-obra e recursos naturais, os quais possuem no país as maiores vantagens comparativas. Todavia, tais vantagens são identificadas como estáticas e baseadas em mão-de-obra pouco qualificada, além de, como já salientado, dependentes de recursos naturais.

A hipótese trazida por Arbix (2007) atribui o aumento de competitividade da indústria nacional a novos comportamentos, estilos e visão empreendedora. Isso se dá em um momento posterior a movimentos como o esgotamento do ciclo nacional-desenvolvimentista e a abrupta abertura comercial e econômica a partir dos anos 1990. Compreende-se a postura empreendedora indicada como menos focada na ação individual e sim mais exercida por entes coletivos, no caso, as empresas. De acordo com o autor, certa malha protecionista somada a intensa presença estatal geraram “estilos e comportamentos empresariais relativamente acomodados diante da evolução tecnológica, do comércio internacional e principais alterações de qualidade da economia mundial” (p. 111). Isso, por sua vez, levou ao distanciamento dos padrões modernos de produção e competitividade. Tal movimento teve consequências

maléficas sobre a capacidade de as empresas desenvolverem inovação tecnológica e, como consequência, conseguirem diferenciar seus produtos e usufruírem de ganhos competitivos a partir de então.

Parte do empresariado é identificada como segmento com disposição a fazer parte efetivamente da competição internacional. Para tal, essa fração das empresas brasileiras teve que se modernizar, de modo consistir em um catalisador-chave de mudanças no sistema produtivo nacional. Segundo o autor, há a caracterização da “nova competitividade da indústria brasileira com raiz no surgimento de um agrupamento mais dinâmico entre empresariado brasileiro” (ARBIX, 2007, p. 113). Ainda de acordo com o mesmo, os dados empíricos levantados dão consistência à hipótese anteriormente apresentada.

Diniz e Boschi (2007) trazem a temática do empresariado industrial sob a condição de ator no capitalismo brasileiro, com enfoque, principalmente, nas fases mais recentes do sistema, caracterizadas pelo esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e, também, pela relativização e declínio do apoio empresarial ao neoliberalismo a partir dos anos 1990. O empresariado se mostra essencial à formação de coalizões de suporte a novas possibilidades de modelos voltados à promoção de desenvolvimento socioeconômico. De acordo com os autores, “os casos bem-sucedidos de desenvolvimento capitalista nas fases mais recentes se explicam, fundamentalmente, pelo estabelecimento de arenas de negociação e articulação entre os setores público e privado sob formas adequadas de coordenação estatal” (DINIZ; BOSCHI, 2007, p. 11).

Isso reforça o enfoque analítico proposto das capacidades estatais para o presente estudo de caso, tanto sob a perspectiva da coordenação interburocrática que, de alguma maneira, também envolve os atores da iniciativa privada, quanto, essencialmente, sob a dimensão política e do estudo direto das relações público-privadas, que se evidenciam como fundamentais ao afirmarem o papel do Estado como promotor de política industrial. A própria capacidade de monitoramento estatal se dá em interação com as empresas, sendo esses agentes indispensáveis no processo.

Em relação à atuação empresarial em fases históricas mais recentes, os anos 1990 se caracterizaram pela ruptura com o nacional-desenvolvimentismo, a procura pela formulação de um modelo econômico novo, e pela ascensão de um núcleo empresarial com condições de vocalizar críticas às políticas que se verificavam em curso. A partir do primeiro mandato de

Lula⁶, há, segundo Diniz e Boschi, uma redefinição do papel do empresariado enquanto ator político, com a apropriação de novas arenas de negociação com o setor público e com a busca por ampliar a sua independência em relação ao Estado.

No âmbito empresarial brasileiro, encontra-se o declínio da importância do grande empresariado industrial nacional em prol da ascensão de grandes conglomerados transnacionais, com ampla participação acionária de agentes advindos do setor financeiro e de investidores institucionais. Desse modo, o grande capital financeiro internacional e o capital produtivo se encontram cada vez mais entrelaçados e, conseqüentemente, a divisão entre ambos os tipos de agentes econômicos e empresariados, cada vez mais flexibilizada, tênue e porosa. Como desdobramento disso, torna-se crescente o desafio de formular estratégias nacionais de desenvolvimento baseadas na promoção das empresas, sobretudo de caráter local, em parceria com o Estado.

Diniz e Boschi (2007) enfatizam que não há uma trajetória única para superação de um papel pouco atrativo e promissor de um país na divisão internacional do trabalho⁷. De acordo com os autores, há a “necessidade da definição de estratégias nacionais concertadas, tendo em vista a reversão de situações desfavoráveis, particularmente no que tange aos países menos desenvolvidos” (DINIZ; BOSCHI, 2007, p. 31). Faz-se fundamental nesse processo superar o velho debate sobre o tamanho do Estado e passar a discuti-lo de forma mais qualitativa. Em outras palavras, o debate deve se encontrar menos centrado na questão se o Estado deve estar mais próximo do modelo liberal de ser mínimo ou se a participação do setor público no PIB pode ser quantitativamente maior e abarcar mais atividades econômicas e gastos sociais. Alternativamente, uma discussão sobre a qualidade da ação estatal se apresenta como de suma importância, esforço do qual o presente trabalho, por meio das lentes analíticas das capacidades estatais pretende realizar a sua contribuição. Ainda segundo os autores acima supracitados:

A discussão sobre o papel do Estado não perdeu atualidade, porém, esse debate, para ser proveitoso, deve concentrar-se não mais na questão do grau de intervenção do Estado e, sim, no tipo e qualidade da intervenção (...) a natureza e a qualidade do intervencionismo estatal aparecem no primeiro plano na discussão sobre as vias de desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado, admitindo-se a existência de várias formas de capitalismo, distintas combinações institucionais e a importância da coordenação estatal para alcançar o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais (DINIZ; BOSCHI, 2007, p. 32).

⁶ Para outros aspectos importantes desse período, como a volta da temática de política industrial explicitamente à agenda e o papel da iniciativa privada nesse processo, considerar De Toni (2013).

⁷ Considerar Evans (2004) e a atribuição, segundo esse autor, à política industrial a função de promover a transformação do papel de um país na divisão internacional do trabalho.

Reitera-se que o debate sobre como se constroem as condições para uma melhor inserção internacional dos países em desenvolvimento envolve a gestão pública, por meio do papel estatal no fomento a esse tipo de esforço político e econômico, junto a coalizões formadas pelo empresariado com atuação no país. Esse será o tema da próxima seção, cujo enfoque estará na gestão pública e sua participação na política industrial recente. Ao longo de toda a presente dissertação, a literatura acerca de capacidades estatais cumpre o importante papel de arcabouço teórico basilar para o exame do Estado enquanto formulador e implementador de políticas de desenvolvimento produtivo que, necessariamente, envolvem a iniciativa privada.

2.3 POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA E A GESTÃO PÚBLICA

Almeida, Schneider e Lima-de-Oliveira (2014), ao tratarem da concessão de crédito subsidiado do BNDES a grandes grupos empresariais nacionais, trazem a seguinte hipótese: a preponderância de empréstimos concedidos a grandes companhias com vantagens competitivas “pode ser resultado de um conjunto de controles legais que este precisa obedecer”, diferentemente do que ocorria nos anos 1970, momento em que o Brasil se encontrava sob o regime de uma ditadura civil-militar (ALMEIDA; SCHNEIDER; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2014, p. 330).

Isso se dá sob o contexto da crescente importância da *accountability* na gestão do setor público, em que há a participação de novas instituições, complementares ao controle mútuo de poderes em uma democracia, como os mecanismos de participação social, conforme indicado por Sano e Abrucio (2008). Sob tal contexto, potenciais ações judiciais permaneceriam concentradas, de acordo com Almeida et al. (2014), em poucos grandes empréstimos entre o BNDES e as grandes empresas. Os autores indicam ainda que, além das questões de risco mais estritamente legais, o próprio BNDES mitiga seu risco econômico ao conceder empréstimos a grandes companhias de setores consolidados ao invés de fazer apostas mais arriscadas, nas quais estariam setores com maior demanda por recursos em pesquisa e desenvolvimento, por exemplo. A própria lógica dos controles favorece essa postura, pois, caso o banco venha a identificar prejuízos em suas apostas, há a chance de que isso vire alvo de investigação sob a alegação de mau uso de recursos públicos. Já se as apostas ocorressem sob um ambiente menos transparente e sem contrapesos de controle dentro da administração pública, existiriam menos riscos, ao menos legais e políticos, para essas operações.

Entretanto, os autores Almeida, Schneider e Lima-de-Oliveira, apontam que outros aspectos se assemelham com a atuação típica do BNDES dos anos 1970, como a participação de atores da sociedade civil ainda limitada, sendo que o debate continua restrito aos clientes tradicionais da política, como empresários e associações setoriais. Com isso, apesar da diferença em relação ao controle da sociedade sobre o processo de implementação, a formulação e o desenho da política permanecem com poucas alterações em relação ao padrão vigente de décadas atrás⁸ (ALMEIDA; SCHNEIDER; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2014, p. 332).

De acordo com Almeida, Schneider e Lima-de-Oliveira (2014), em termos fiscais, a abundância de recursos fiscais no país, sobretudo entre 2004 e 2012, aproximadamente, associada ao aumento do endividamento público permitiu, por certo período de tempo, a conciliação de políticas sociais ativas, cujo gasto foi crescente, com um modelo de política industrial com considerável participação de aportes públicos na concessão de crédito subsidiado e renúncia fiscal. Assim, o arranjo acomodatório supracitado referente às contas públicas, por sua vez, viabilizou a não-competição por recursos e, conseqüentemente, a execução do gasto em ambas as frentes por certo tempo⁹.

Apesar de os autores não proverem uma resposta definitiva à hipótese levantada, os controles tendem a interferir nas decisões do BNDES e favorecer empréstimos menos interessantes quanto ao impacto social. Isso ocorre porque grandes grupos empresariais, aos quais é pouco arriscado conceder empréstimos, já compõem a estrutura produtiva consolidada e, com isso, pouco estão interessados na diversificação econômica. Outra alternativa explicativa às opções do banco de desenvolvimento reside na pouca participação social no processo: apenas os atores diretamente interessados – e muitas vezes beneficiados – têm acesso, em certa medida, ao processo decisório em detrimento da participação de outros atores. Isso, por sua vez, tende a facilitar a obtenção de recursos e reforçar o entendimento negativo quanto à ação do Estado ao se relacionar com a iniciativa privada, sobretudo sob um contexto de participação social restrita.

Ressalta-se que a definição das métricas de avaliação é algo muitas vezes difícil, sobretudo em grandes projetos, devido ao longo tempo de conclusão e alto volume investido

⁸ Almeida et al. (2014) contrapõem a própria experiência histórica do Brasil sob ditadura civil-militar com o período recente democrático da vida nacional, sobretudo em relação à política industrial adotada.

⁹ Esse aspecto acomodatório propiciado com a abundância de recursos é essencial para a implementação de políticas de desenvolvimento, em sentido amplo, empreendidas em diversas frentes. A possibilidade de aumentar o gasto social e, mesmo assim, ainda se executar ações em outras políticas, como a industrial, confere maior legitimidade para a intervenção do estado sob tais políticas. Todavia, com a reversão desse quadro, sobretudo a partir de 2015, salienta-se a possibilidade de muitas dessas políticas, bem como seus dispêndios, serem repensados sob uma lógica contracionista.

até que o retorno esperado se concretize. Soma-se a isso a concessão de benefícios muitas vezes a setores já consolidados, o que corrobora o ponto de vista refratário às políticas industriais baseado no entendimento que as mesmas consistem em troca de interesses, estabelecimento de relações espúrias entre o Estado e agentes privados em busca de recursos públicos e outros tipos de vícios conducentes à ineficiência e à corrupção. Sob tal contexto, possíveis ações judiciais ficariam concentradas, de acordo com os autores, em poucos grandes empréstimos em que o BNDES e as grandes empresas são parte.

Assim, esse aspecto dialoga com a questão da modernização da gestão do Estado ao trazer ao debate o aumento dos controles internos e externos àquela. Em relação à avaliação da política e da efetividade de seus mecanismos formulados e implementados, a contratualização de resultados, com a definição de metas e indicadores de impacto e cara à modernização da gestão pública, também se mostra pertinente ao debate.

Um aspecto essencial à industrialização de alto valor agregado, o desenvolvimento do campo de pesquisa em ciência e tecnologia no país, alvo de políticas direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico nacional, encontra certo movimento incipiente em prol da maior flexibilização da gestão pública para o referido campo. Dado seu próprio caráter inovador e transformador, o setor de pesquisa tecnológica de ponta pode muitas vezes ser tolhido em seus resultados por restrições burocráticas formalísticas ou estruturais, como apresentado adiante.

Pacheco (2013) propõe uma importante reflexão sobre a o que classifica como capacidade institucional do Estado brasileiro contemporâneo tendo em vista os desafios existentes em relação ao desenvolvimento socioeconômico. A autora apresenta um desafio que se soma à construção analítica elaborada por Gomide e Pires (2014), tratada em maior detalhamento mais adiante nesta dissertação, em que as capacidades requeridas do Estado para a promoção de políticas de desenvolvimento se separam essencialmente em técnico-administrativas e políticas. Para a autora, há a necessidade de enfrentamento da fragmentação setorial no seio do aparelho do Estado. Urge, de acordo com a autora, o processamento dos problemas de forma integrada e transversal.

Pacheco indica o fenômeno denominado *agencification*, em que ganham força as parcerias com entidades externas à administração pública com uso de mecanismos de mercado para provisão de serviços públicos. Exemplo disso é a “contratualização de resultados” em que se pré-estipulam em contrato metas e indicadores de impacto a serem alcançados pela entidade provedora de serviço à população.

Todavia, o caso da política industrial, conforme já abordado, mostra carecer de métricas de controle, resultado e impacto, como indicado por Almeida (2013). Há, nesse caso, pouca incidência desses instrumentos inerentes à contratualização e novas formas de gestão pública. Ainda com relação à política industrial, ressalta-se que pouco se estuda – ou mesmo é pouco implementado em políticas dessa natureza – sobre o conceito de contratualização de resultados e política industrial. O que é abordado em alguns trabalhos, bem como é valorizado de uma maneira geral com relação à categoria de política pública analisada no presente estudo de caso, é a proposição de uso de indicadores quantitativos. Entretanto, pouco se propõe em estudos e na formulação de políticas de desenvolvimento produtivo com relação a abordagens de mais longo alcance, voltadas a uma avaliação em termos qualitativos das políticas empreendidas.

Há também a indicação da questão da autonomia dos gestores, que ainda se mostra um ponto relativamente controverso a ser mais bem desenvolvido na gestão pública brasileira. A discricionariedade ainda é muitas vezes entendida como um desvio a ser combatido por muitos membros da administração pública, em consonância a um entendimento mais estrito de burocracia em sentido weberiano. Entretanto, a Reforma Gerencial de 1995, como abordado por Paes de Paula (2005), pretendia combater essa percepção e trazer novas contribuições, como a introdução de uma maior flexibilidade à gestão pública, desvinculando-a de um panorama paralisante que pode ser induzido por um modelo burocrático weberiano estrito.

2.4 DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS UTILIZADAS DE MODO ANTICÍCLICO

A adoção de medidas como as desonerações tributárias, de caráter anticíclico, deu-se, sobretudo, a partir de setembro de 2008. Naquele momento ocorreu a eclosão da maior crise econômico-financeira internacional nas últimas décadas. No segundo semestre de 2008, a atividade econômica é impactada negativamente em todo o mundo, com efeitos também sobre a economia brasileira. Assim, em dezembro de 2008, o governo federal promove a desoneração tributária sobre o imposto sobre produtos industrializados (IPI) para determinados setores. Como maiores destaques entre as áreas contempladas, são apontados o setor automotivo, abordado em maior destaque na presente seção e abarcado pelo caso em estudo, e a chamada linha branca de eletrodomésticos, na qual se incluem, dentre outros, bens de consumo como

geladeiras e máquinas de lavar. Com isso, em um momento de fôlego fiscal¹⁰, o Estado se fez valer de modo contundente de instrumentos de natureza financeira – os quais envolvem custos orçamentários presentes e futuros – para manter e estimular a atividade econômica no país.

Já no ano de 2009, os impactos da desoneração na receita estatal são sentidos. O estímulo aos consumidores para a compra de automóveis e outros produtos induz à manutenção da atividade dos setores contemplados e dos seus respectivos níveis de emprego. A fim de se indicar uma mensuração do impacto contracionista sobre o setor automobilístico, de acordo com a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), a queda de vendas de automóveis anterior à redução alíquotas do IPI, concretizada em dezembro de 2008, foi de aproximadamente 49% entre julho e novembro de 2008. Entretanto, ainda de acordo com a Anfavea, as vendas do primeiro semestre de 2009 foram superiores ao mesmo período de 2008, sugerindo o efeito benéfico da desoneração sobre as vendas. Com isso, a desoneração que se encerraria em junho de 2009 foi prorrogada pela primeira de muitas vezes ao longo dos últimos anos.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a parcela de vendas atribuída ao IPI reduzido entre janeiro e novembro de 2009 chega a 20,7%¹¹. Ainda segundo o Ipea, os dados sugerem que houve um movimento de antecipação de compra de veículos por parte dos consumidores interessados e com condições financeiras à época de realizar aquisições no período.

Segundo De Negri et al. (2009), estima-se que um milhão de reais gerem 25 empregos diretos e indiretos no setor. Apropriando-se de tal estimativa e associando-a à hipótese de que houve, em função de desoneração tributária, uma produção adicional de 100 a 120 mil veículos, a um preço médio de R\$ 20 mil, é possível se chegar à conclusão que possivelmente, em decorrência da redução do IPI, aproximadamente 50 (cinquenta) a 60 (sessenta) mil empregos foram mantidos no primeiro semestre de 2009. Entretanto, a manutenção de tal volume de empregos só teve sustentação ao se dar em troca de uma perda líquida de receita do setor público, conforme apontado na tabela que se segue, com dados referentes ao primeiro semestre de 2009, momento em que a desoneração tributária de caráter anticíclico fazia mais sentido como forma de combate à contração econômica verificada no período.

¹⁰ Almeida, Schneider e Lima-de-Oliveira (2014) abordam a situação fiscal no Brasil recentemente. Os autores indicam que a abundância de recursos permitiu um arranjo acomodatório de não competição pelos mesmos entre políticas de desenvolvimento, além de desonerações e subsídios de uma maneira geral.

¹¹ De acordo com informação apresentada no Texto para Discussão 1512 do Ipea (2010).

Quadro 1 – Nível de emprego mantido por desoneração fiscal

Nível de emprego mantido em função da desoneração do IPI no 1º semestre de 2009		
Estimativa	R\$ 1 milhão	Geração de 25 empregos diretos e indiretos no setor
Hipótese	Produção adicional de 100 a 120 mil veículos	Preço médio de R\$ 20 mil por veículo adicional
Conclusão	Manutenção “subsidiada” do nível de emprego	Aproximadamente 50 a 60 mil empregos mantidos

Fonte: Nota Técnica: Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis – Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Dimac, 2009

Ainda que a manutenção dos empregos e o estímulo à atividade econômica tiveram como externalidade positiva certo ganho de arrecadação de impostos associados ao nível de atividade produtiva, que se manteve aquecida, conforme apresentado abaixo, houve perda líquida total de receita orçamentária. Estima-se que o ganho mencionado, da ordem de 1,25 bilhão de reais, não pôde fazer frente ao total de tributo renunciado, gerando um custo líquido da desoneração, em seis meses, da ordem de pouco mais de 0,5 bilhão de reais.

Quadro 2 – Custo líquido da desoneração do IPI à receita pública

Custo líquido da desoneração do IPI à receita pública no 1º semestre de 2009	
Volume desonerado total com IPI de automóveis	(R\$ 1,82 bilhão)
Ganho com a arrecadação de outros tributos relacionados	R\$ 1,25 bilhão
Custo líquido da desoneração: perda de receita líquida	(R\$ 559 milhões)

Fonte: Nota Técnica: Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis – Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Dimac, 2009

Para Werneck (2013), a política de desoneração tributária posta em prática recentemente pelo governo federal brasileiro tem o potencial de representar uma “desfiguração ainda maior do já problemático sistema tributário brasileiro” (p. 383). A crítica do autor se concentra no caráter *ad hoc* conferido às medidas. A desoneração é executada de maneira não sistematizada, sendo ampliada ou reduzida a certos produtos e setores sem previsibilidade ou critérios claros para as escolhas feitas. Desse modo, tudo se apresenta como pontual, segmentado e desconexo. Assim, o sistema tributário nacional, conhecido por sua complexidade e baixo nível de sistematização e integração, pode se tornar ainda mais

fragmentado e, com isso, consistir em mais um empecilho ao já conturbado ambiente de negócios nacional.

O aspecto tributário retoma uma discussão essencial às condições do desenvolvimento produtivo no país: as reformas de diversas naturezas. Exemplo são os projetos e debates em relação às reformas tributária, trabalhista, previdenciária, política, dentre outras. Essas, junto à melhora da segurança jurídica para cumprimento de contratos e negócios, poderiam servir de alavanca propulsora para a oferta, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento econômico. Todavia, dadas as condições existentes e admitindo-se que reformas amplas e necessárias podem não se concretizar, sobretudo em sua plenitude, as políticas de desenvolvimento produtivo mantêm um papel importante a cumprir. Para tal, a sua formulação, implementação e avaliação devem ser desempenhadas preferencialmente sob regras transparentes e amplamente debatidas junto à sociedade.

2.5 LIMITES DAS DESONERAÇÕES E O FEDERALISMO FISCAL

O IPI, apesar de ser um tributo federal, é vinculado aos seguintes fundos: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE). Assunção, Ortiz e Pereira (2012) indicam que os fundos FPE e FPM consistem em transferências constitucionais incondicionais, obrigatórias, sem contrapartida e redistributivas.

Outra vinculação, mas desta vez dos próprios fundos FPE e FPM a outros, dá-se com a participação daqueles nos recursos que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Assim, com relação ao impacto sobre o Fundeb das desonerações do IPI, aquele se dá por dois canais de transmissão: o primeiro com a diminuição dos recursos do FPE e FPM, compostos diretamente, em parte, pelo IPI. O segundo canal se dá com a própria participação direta do IPI ligado às exportações como parcela do financiamento do fundo.

Outro ponto de análise acerca das desonerações se dá no exame dos itens sobre os quais parte da arrecadação foi renunciada. É possível verificar certa heterogeneidade nos itens que tiveram minorada sua tributação. As desonerações foram utilizadas em diversos setores sob diversos contextos como meio de estimular a atividade econômica. Entretanto, por diversas vezes a renúncia fiscal esteve desassociada de maiores contrapartidas por parte de seus beneficiários, bem como muitas vezes foram levadas à exaustão.

O caso do setor automobilístico já abordado demonstra que se trocou receita orçamentária por manutenção de empregos, consistindo em um arranjo que deveria ser temporário e pontual. Caso a desoneração desencadeasse a geração de novos empregos e setores, inovação e diversificação econômica, tais desdobramentos, sob uma análise mais longa de tempo, potencialmente indicariam a validade das medidas. Isso se daria ao alavancarem a base arrecadatória futura, gerando assim ganhos de receita em anos posteriores.

Entretanto, ainda há o seguinte efeito perverso: aquele sentido sobre o federalismo fiscal brasileiro. Conforme tratado anteriormente, o ganho social verificado se concentra em Estados com polos industriais já estabelecidos em médios e grandes centros urbanos. Já o ônus fiscal é, em tese, compartilhado por todos os entes da federação. Todavia o efeito não é isonômico sobre todos os entes: o impacto negativo se dá majoritariamente sobre pequenos Municípios e Unidades Federativas com menores índices de renda *per capita*, dependentes do O Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Com isso, a desoneração do IPI desempenha concretamente sobre Fundo de Participação dos Municípios (FPM), FPE e, indiretamente, sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), efeito oposto ao estipulado na Constituição de 1988 ao disseminar perdas fiscais e ampliar desequilíbrios regionais. Assim, verifica-se como uma decisão tomada pelo Poder Executivo federal, sob um arranjo de implementação *top-down*, gera ganhos econômicos temporários e limitados e impactos desiguais sobre todos os entes da federação. Na próxima seção se indica como isso se apresenta como uma opção derivada do déficit em outras capacidades estatais.

2.6 DESONERAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA FRAQUEZA DE CAPACIDADES

Instrumentos de capacidade financeira do Estado como as desonerações fiscais, embora dotados de baixa complexidade de implementação, são onerosos. Mesmo após terem sido executados – e tendo contribuído para manter aquecida a economia e reduzida a taxa de desemprego no país – instrumentos como as desonerações tiveram baixo impacto transformador.

Assim, tampouco houve aumento da sofisticação da produção nacional com aumento de produtividade, aspecto essencial para a promoção de desenvolvimento econômico, elemento que se mostra imperioso para um projeto de nação que tenha em vista sua melhor

inserção internacional. Tais ganhos, do ponto de vista estritamente orçamentário e concernente às finanças públicas, representariam maior receita futura e abririam espaço para maiores aportes financeiros do Estado em suas políticas públicas.

Como já sugerido, a relação de custo-benefício das desonerações tributárias se mostra questionável. A medida, de caráter anticíclico, de natureza anestésica e com efeitos de curto prazo, foi levada à exaustão ao ser prorrogada por sucessivas vezes. Seu principal efeito social positivo foi o de manter o nível de emprego e de atividade econômica, ainda que concentrada essencialmente nos polos industriais que aglutinam o emprego das principais empresas beneficiárias. Todavia, conforme já apresentado, o efeito foi subsidiado, sendo realizado por meio de perda líquida de receita por parte do Estado.

Maciel (2009) sintetiza as motivações pela opção por medidas que, muito embora se apresentassem como onerosas em termos fiscais – ainda que esses custos fossem, em sua maioria, futuros e difusos e, portanto, só se fazendo concretos em um momento posterior à sua concepção –, caracterizavam-se como pouco complexas no que concerne à sua formulação. Desse modo, há o diagnóstico de que esse padrão de comportamento do governo – em determinado tempo histórico caracterizado pela disponibilidade de considerável fôlego fiscal para adoção de medidas anticíclicas – deu-se para além da dimensão orçamentária em si: a fragilidade verificada de capacidades estatais à época consiste em variável explicativa fundamental para as escolhas de atuação governamental. De acordo com o autor:

A notável presença dos incentivos fiscais deve-se também a sua fácil execução e ao pronto encaminhamento de problemas de política pública, que possibilitam ao Estado contornar – ou ao menos amenizar – o déficit de capacidades estatais para formular e implementar, por outros caminhos, políticas complexas e conflituosas com interesses privados (MACIEL, 2009, p. 111).

Tratar-se-á, no próximo capítulo, das competências e requisitos necessários por parte do Estado à promoção de política industrial que podem ser considerados capacidades estatais. Indica-se a existência de requisitos essenciais pré-identificados antes da pesquisa de campo, como coordenação interburocrática, monitoramento estatal e instrumentos financeiros que se traduzam em investimentos públicos e privados. Com relação a requisitos políticos, o relacionamento com atores sociais fora do Estado – essencialmente empresas –, como apontado por Evans (2004), é crucial para uma política eficaz a partir da perspectiva de “autonomia inserida”.

3 CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICA INDUSTRIAL

O conceito de capacidades estatais remonta, dentre outras referências, ao neoinstitucionalismo histórico¹², em que o Estado é compreendido como detentor de certa autonomia frente aos demais interesses existentes na sociedade, e à obra de Carlos Matus, na qual o autor trata do que classifica como capacidades de governo. Ambas as vertentes teóricas serão abordadas no presente capítulo e, como será possível verificar, propõe-se uma abordagem articulada entre ambas, atrelando aspectos conjunturais a estruturais, isto é, a presente dissertação defende o entendimento de que capacidades estatais podem ser analisadas sob a perspectiva situacional, de uma dada gestão de governo em determinado contexto histórico e social, combinada à trajetória histórica e ao legado institucional existente no aparelho de Estado enfatizados pelo neoinstitucionalismo histórico.

Reitera-se que o último, em contraposição a outras teorias referentes ao Estado, sua composição, os interesses por ele representados e suas relações com a sociedade, privilegia, como anteriormente mencionado, a trajetória das instituições dentro do aparelho de Estado. A partir daí se dá a autonomia relativa em relação a outros interesses e outras potenciais esferas de poder existentes na sociedade. Dessa forma, em um tema de pesquisa que envolve relações de estímulo do Estado frente ao comportamento e à atuação de atores privados, o exame da dinâmica de interpenetração de interesses é crucial.

Faz-se necessário ressaltar que o conceito de capacidades é polissêmico, com múltiplas vertentes em que se dão potencialmente as ações do Estado. Assim, dimensões institucionais, técnico-administrativas, políticas e financeiras compõem parte do quadro de capacidades que o Estado dispõe para a formulação e implementação de políticas públicas. Para Evans, Skocpol e Rueschemeyer (1985), as capacidades estatais estão conectadas à formação autônoma de objetivos por parte do Estado, os quais, muitas vezes, podem estar além de seu alcance individual.

Assim, as origens do conceito o remetem a uma ideia quase que weberiana de Estado, na qual o insulamento administrativo é visto como salutar e caracterizaria sua autonomia frente a outras forças e influências existentes na sociedade. Tal elemento se conecta a estudos relacionados a atributos técnico-administrativos, como corpo burocrático coeso e preparado, dotação e uso de recursos orçamentários e materiais, conhecimento e inteligência –

¹² Skocpol & Finegold (1982) e Evans et al. (1985) são referências que se situam nas origens da discussão teórica acerca do neoinstitucionalismo e sua relação com o conceito de capacidades estatais.

incluindo-se aí aspectos como tecnologia e sistemas informatizados – acumulados e organizados de modo a atender às necessidades do setor público, integração interburocrática para tratamento transversal de políticas públicas, dentre outros. Todavia, como será abordado mais detalhadamente adiante, com a evolução do debate ao longo de certo tempo, essencial à sua crescente maturação, o conceito foi sendo ampliado para dar conta das esferas políticas e relacionais existentes no governo e no setor público. Tais elementos corroboram a polissemia e o debate em construção que delineiam o conceito de capacidades estatais.

Em consonância aos elementos abordados anteriormente, Cingolani (2013) indica que existem desafios metodológicos em relação ao conceito de capacidade estatal, os quais ainda se encontram relativamente em aberto. O termo é acompanhado de interpretações diversas, reiterando o seu caráter polissêmico, fruto, em parte, de um debate não inteiramente consolidado. A autora associa o conceito de capacidade estatal a uma ou mais manifestações do poder do Estado elencadas a seguir: militar, administrativo, transformativo – em que a industrialização tem historicamente um papel de destaque em um processo de transformação socioeconômica –, de alcance territorial e, finalmente, capacidades ligadas a aspectos legais e políticos.

Nos primeiros estudos que tratavam do tema, as capacidades do Estado estavam muito ligadas ao insulamento da burocracia, elemento que dava consistência à autonomia do Estado frente a outros interesses sociais. Sob essa lógica, ao manter certa distância de atores sociais interessados em determinadas políticas, o Estado teria condições administrativas de geri-las de modo racional. Dessa forma, as relações da sociedade com o Estado eram pouco abordadas no início do desenvolvimento do conceito de capacidades estatais, justamente por essa origem quase que weberiana do mesmo. Bichir (2016) trata dessa dimensão de capacidades estatais como consistindo em:

O conjunto de recursos (institucionais, humanos, financeiros), tecnologias e instrumentos de políticas que são articulados de modo variado — e com diferentes resultados, não necessariamente “positivos”, como nas abordagens mais normativas —, visando à definição de agendas, formulação e implementação de políticas públicas (p. 117).

Lanzara (2016) atribui as origens do conceito de capacidades estatais à perspectiva caracterizada como weberiana. Em contraposição a vertentes marxistas, que atribuem ao capital papel estrutural na formação do Estado, sendo a última uma variável dependente sob tal ponto de vista sob influência da concepção do materialismo histórico, a corrente que busca explicações weberianas se distancia dessas construções teóricas abordadas anteriormente para

buscar explicar o Estado e sua formação. Nesse esforço de procura de outras variáveis independentes explicativas que não o capital, esses autores conferem à militarização, ao profissionalismo da burocracia e à capacidade de monopolização da violência e da tributação a condição de atributos essenciais à formação e consolidação do Estado e seu poder social.

Lanzara (2016), em consonância a Evans (2004), traz a perspectiva relacional do “enraizamento externo das organizações burocráticas na sociedade” (LANZARA, 2016, p. 12) de modo a amalgamar coalizões para sustentar processos de ação conjunta entre Estado e sociedade. O autor ainda dialoga com Lascoumes e Le Galès (2007) ao abordar o tema dos instrumentos de políticas públicas, que ganha crescente atenção e relevância nos trabalhos mais recentes. Descortina-se assim, de acordo com o autor, o desafio de constatação e qualificação desses instrumentos sob determinados contextos, de modo a se buscar “isolar outras variáveis intervenientes e conferir mais operacionalidade ao conceito de capacidade estatal” (LANZARA, 2016, p.13).

Matus (1993,1996), por sua vez, traz dois importantes aspectos: propositivo – referente à gestão de governo de dado momento histórico e o conteúdo de suas ideias e propostas – e situacional, no qual, mais uma vez as condições sociais e políticas de certo momento histórico são determinantes para a mobilização de recursos dentro do aparelho de Estado. Assim, o autor traz um olhar menos voltado à trajetória histórica e ao legado institucional e mais calcado em aspectos situacionais, de planejamento estratégico e de natureza propositiva. Nesse último, a orientação político-ideológica que certo projeto de governo possui é crucial para entender como e quais capacidades estatais poderão ou não ser mobilizadas.

No caso da política industrial que, conforme apresentado anteriormente, tem em sua origem um histórico debate intenso sobre sua validade ou não, o aspecto do projeto de governo que está no poder, somado à visão política defendida pelas coalizões predominantes no plano parlamentar, são fundamentais. Isso se deve ao constante esforço de validação daquela como política pública em meio a um debate que ainda se faz presente acerca da necessidade de sua formulação e implementação. Em outros termos, a política industrial ainda se mostra dependente da ascensão de uma gestão de governo que lhe seja simpática e, consequentemente, apoie-a. Com isso, o governo pode trazê-la à agenda e, a partir de então, a mesma terá espaço para ser pensada, desenhada e implantada. Os aspectos situacional e propositivo tratados por Matus se mostram, especialmente neste caso estudado na presente dissertação, essenciais para

entender o modo como o setor público gere política industrial no caso brasileiro recente, o qual se dá, em linhas gerais, a partir de 2003¹³.

Somam-se a isso elementos de gestão concernentes à política em estudo. Em primeiro lugar, a mesma não se encontra sob o escopo de um único ministério ou agência, o que requer do Estado, necessariamente, coordenação interorganizacional¹⁴. Ademais, recursos, tanto humanos como de ordem financeira como tecnológica, são parte de sua formulação e implementação dado que metas e comportamentos por parte do grupo de empresas beneficiárias precisam ser monitorados. A dimensão financeira envolve tanto o custo fiscal-orçamentário presente e futuro direto representado pelos benefícios vinculados a contrapartidas, como se fazem presentes no desenvolvimento e manutenção de plataformas tecnológicas para o processo de monitoramento indicado.

Conforme indicado por Rodrik (2008), os elementos acima abordados, somados às dificuldades institucionais em se lidar com uma política de natureza intersetorial pouco consolidada em termos temporais, tornam ainda mais problemático um empreendimento consistente e coordenado desse tipo de política por parte do Estado. Retomando tais elementos de forma mais concreta ao caso brasileiro recente, a política industrial só foi explicitamente retomada no país a partir de 2003, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o Poder Executivo Federal após ser eleito com um projeto de governo de centro-esquerda, o qual, por sua vez, fazia-se valer de nuances nacional-desenvolvimentistas e se mostrava indubitavelmente favorável à promoção de uma política industrial. Com isso, sobretudo nessa categoria de política que ainda se mostra dependente da orientação político-ideológica do governo que ascende ao poder em determinado momento histórico, os aspectos conjunturais salientados por Matus (1993, 1996) são, conforme já indicado, de grande valia para examinar as capacidades estatais voltadas ao empreendimento de políticas industriais sob o panorama verificado na realidade política existente.

Com relação à implementação, por exemplo, Evans, Skocpol e Rueschemeyer (1985), indicam como capacidades básicas para essa dimensão da gestão de políticas públicas, visando ao alcance de uma ampla gama de objetivos estipulados pelo Estado, a existência de uma burocracia leal e habilitada somada à disponibilidade de recursos financeiros. Burocracias

¹³ De Toni (2013) aborda esse processo de inserção de política industrial na agenda a partir do papel de empreendedores políticos ascendentes junto ao novo governo. Para aprofundamento e maiores detalhes desse processo, considerar o autor como fonte de alta relevância.

¹⁴ O tema da coordenação na esfera pública é abordado sob diversos prismas na presente dissertação. Especificamente quanto à implementação de políticas públicas em contextos interorganizacionais, considerar Gontijo (2012).

nesse sentido são entendidas como coletividades coerentemente organizadas, sobretudo em carreiras relativamente insuladas de interesses socioeconômicos dominantes, e que reúnem maiores condições de tornar o Estado potencialmente capaz de implementar certas políticas. Com isso, há maior probabilidade de novas estratégias serem lançadas em tempos de crise ou mesmo que políticas públicas consolidadas tenham seguimento de forma apropriada, com inovações pontuais que aprimorem aquelas.

O exemplo histórico do *New Deal* estadunidense, implementado no contexto de intervenção estatal na economia baseada em preceitos do keynesianismo econômico, mostra-se emblemático para o entendimento de capacidades estatais a partir do neoinstitucionalismo. As capacidades estatais não são entendidas como sendo estanques e é possível verificar uma ampla variação das mesmas em diversos contextos, sendo que diferentes setores do governo, momentos históricos distintos e os atores públicos e privados envolvidos de alguma maneira na política interferem decisivamente na efetividade de sua implementação, gerando resultados melhores ou piores dependendo das características e do comportamento das variáveis sob determinada conjuntura. De acordo com Bichir (2011):

Analisando o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do *New Deal* norte-americano, Theda Skocpol e Kenneth Finegold (1982) demonstram que, por razões históricas, o estado nacional americano nos anos 1930 tinha maior capacidade de intervenção na agricultura do que na indústria; assim, as capacidades estatais disponíveis previamente explicariam o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial (...) Torna-se central, então, a organização administrativa do governo, especialmente no caso de políticas que requeiram intervenção governamental para serem implementadas. (pp. 58-59)

O enfoque analítico proposto neste trabalho se dá sobre as capacidades estatais sob o contexto, sobretudo, de implementação de uma política, em que as capacidades técnico-administrativas – principalmente a capacidade financeira, a capacitação da burocracia, a coordenação interburocrática e o monitoramento de atores não-estatais – destacam-se, entre outras capacidades do Estado, ao se ter em vista o objetivo a que se propõe a presente pesquisa. Com relação à capacidade financeira do Estado, por exemplo, Almeida et al. (2014) destacam o papel do crédito subsidiado, somado à expansão fiscal via endividamento público e desonerações tributárias setoriais pontuais, como importantes instrumentos fiscais para o fomento recente da atividade produtiva privada no Brasil.

Dessa forma, a pesquisa se encontra centrada nessas três categorias técnico-administrativas de capacidade estatal – financeira, monitoramento e coordenação interburocrática – de modo a investigar as capacidades do Estado brasileiro em implementar

política industrial. Somam-se a elas a categoria de capacidade política, na qual os espaços institucionais e informais de pactuação e negociação entre o Estado e o empresariado têm uma relevância essencial. Desse modo, as categorias de capacidades estatais acima supracitadas foram estabelecidas como critérios balizadores da pesquisa, uma vez que se assume que se tratam das capacidades com os papéis mais importantes para se entender a dinâmica estatal a fim de promover política industrial.

O caso do Inovar-Auto, por sua vez, mostra-se bastante pertinente ao debate em que se pretende contribuir, já que há o atrelamento do estímulo fiscal a objetivos ligados à otimização de agregação de valor a serem cumpridos pelos beneficiários privados. Dessa forma, tais objetivos envolvem ganhos tecnológicos e energéticos por meio da promoção de inovação e fazem com que o caso se aproxime do modelo asiático, em que há uso de incentivo econômico – desoneração tributária e/ou crédito subsidiado – em troca da exigência do cumprimento de contrapartidas por parte das empresas beneficiárias.

O programa indica representar a evolução de um processo temporal no exercício público de incentivo à inovação e desenvolvimento ao estabelecer a combinação, por um lado, do ímpeto governamental em promover política industrial com, por outro lado, o uso de instrumentos fiscais, como os exemplos das desonerações tributárias e do uso de crédito subsidiado, cuja utilização por parte do Estado passou a ser crescente após a eclosão da crise econômico-financeira mundial verificada em 2008. Entretanto, mostra-se pertinente salientar que o enfoque proposto não implica a avaliação de resultados alcançados, mas sim as condições e competências do Estado em prover, na maioria das vezes em interação com outros atores e com a sociedade, políticas públicas.

A literatura que trata ou utiliza metodologicamente capacidades estatais aborda, em alguns casos, a temática do desenvolvimento socioeconômico e da importância de mudanças estruturais para uma melhor inserção de um país no plano internacional. Assim, aspectos como industrialização e urbanização são centrais nesse esforço, em que o Estado desempenha um papel de alta relevância. Evans (2004) trata desse assunto ao comparar trajetórias de alguns países, como Brasil e Coreia do Sul, e certos setores econômicos. O autor evidencia semelhanças e diferenças que têm como consequência diferentes resultados quanto ao desenvolvimento socioeconômico verificado pelos países selecionados. Evans, Skocpol e Rueschemeyer (1985) analisam a importância de uma burocracia profissionalizada e da coordenação interburocrática para o empreendimento de políticas voltadas a processos transformativos em uma economia nacional. Salienta-se que nesse trabalho, os autores atribuem

certa ênfase às dinâmicas internas do Estado, de modo a respaldar a autonomia desse ator frente à sociedade.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA

Grande parte das políticas de desenvolvimento se deram sob experiências históricas de regimes autoritários com administrações públicas de caráter centralizado e fechado. Assim, há certa carência de paralelos históricos recentes em países de industrialização tardia em que essas políticas tenham sido desenhadas e executadas por Estados nacionais sob ambiente democrático. Mesmo ao se tomar o histórico nacional desse tipo de política, muitas das capacidades hoje existentes e disponíveis são derivadas de concepções que se deram sob um contexto político autoritário, o qual é distinto do atual e vigorou entre meados dos anos 1960 e começo da década de 1980. Naquele momento, diversas dimensões e demandas eram suprimidas ou simplesmente inexistentes. Segundo Gomide e Pires (2014):

Pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de formular e executar estas políticas, especialmente, em um contexto de vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil, assim como em outros países, entre as décadas de 1930 e 1980 ocorreram, majoritariamente, em um contexto político autoritário (com exceção do período de 1946 a 1964 para o caso brasileiro) (p. 8).

Os autores acima mencionados trazem a análise das capacidades estatais no Brasil a partir do ambiente institucional, compreendido como o conjunto de regras gerais sob um regime democrático, e dos arranjos institucionais, os quais terão tratamento aprofundado na seção subsequente.

Já autores como Wade (1990), Johnson (1982) e Leftwich (1998), ao estudarem, sobretudo, o caso do leste asiático e sua inserção no comércio internacional via industrialização voltada à exportação, tendem a entender democracia como um modelo conservador acomodatório de interesses políticos. Isso, por seu turno, seria pouco compatível com políticas de rápida e forte transformação socioeconômica. A urgência na obtenção de resultados, além das exigências requeridas por parte do Estado em termos de execução, faz com que alguns autores entendam que há maior propensão desse tipo de política ocorrer em Estados centralizados, muitas vezes com viés autoritário, com administração pública fechada e tecnocrática, cuja burocracia detenha alto grau de qualificação. Todavia, essa suposta dicotomia entre eficiência na gestão pública e democracia é contestada ao se considerar o conceito *lato*

sensu de desenvolvimento, como abordado por Sen (2000), não sendo possível, por esse ponto de vista, separar desenvolvimento das liberdades existentes à população em regimes democráticos.

Evans (2004) elabora uma construção teórica ao estudar em perspectiva comparada políticas industriais para o setor de tecnologia da informação em países em desenvolvimento de industrialização tardia. Desse modo, de acordo com o autor:

Somente quando há uma combinação entre a incorporação de interesses coletivos e a autonomia um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista. São imprescindíveis tanto autonomia quanto parceria. Esta combinação aparentemente contraditória entre coerência corporativa e conexão social, que chamo de “autonomia e parceria”, fornece a base estrutural para uma intervenção favorável do Estado na transformação industrial (EVANS, 2004, p. 38).

Com isso, o autor indica elementos importantes, tanto por parte do Estado, entendido como ator autônomo provido de interesses sob o embasamento conceitual do neoinstitucionalismo, quanto em relação à sociedade. A sinergia necessária – e não a imposição de um projeto pela via autoritária – é vital para a consecução de objetivos inerentes a políticas que envolvem diretamente atores privados, como, por exemplo, a política industrial. Ressalta-se que o Estado busca a promoção de novos grupos empresariais nacionais ou induzir empresas já estabelecidas a entrarem em áreas tecnicamente mais complexas, o que permite maior agregação de valor ao produto interno bruto.

Dessa forma, o interesse não se dá em substituir agentes privados, mas sim construir resultados conjuntamente, de modo que se mostra pouco provável a existência de uma barreira *a priori* entre o estabelecimento dessas políticas de modo eficiente e ambientes de tomada de decisão democrática. Busca-se, assim, por meio da intervenção estatal em parceria com a iniciativa privada local, “alterar a posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho” (EVANS, 2004, p. 36). Esse é, provavelmente, o objetivo maior de uma política industrial pensada no longo prazo, em termos estruturais, algo que já se deu historicamente tanto sob regimes autoritários quanto democráticos. É importante salientar que Evans se soma a autores como Rodrik (2004, 2008), Lijphart (1999) e Sabel (2004), que compreendem a dinâmica das relações entre Estado e sociedade como fundamentais para a concepção de Estados desenvolvimentistas na contemporaneidade.

3.2 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Para Gomide e Pires (2014), os arranjos institucionais consistem no “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (pp. 19-20). Tais arranjos atribuem ao Estado sua capacidade de execução, de modo a cumprir com suas metas estipuladas. Há a separação das capacidades como técnico-administrativas e políticas. As primeiras, enfatizadas em boa medida pela literatura que trata do assunto, referem-se, em linhas gerais, à burocracia, sua qualificação e capacitação profissional. Já as capacidades políticas fazem menção às condições da burocracia em estabelecer canais de interlocução com os atores sociais envolvidos e interessados em determinada política pública. No caso da política industrial, um ponto importante dessa categoria é a tentativa de se evitar a captura do Estado por interesses privados. Desse modo, Gomide e Pires (2014) apresentam alguns requisitos que políticas desenvolvimentistas devem cumprir em um ambiente institucional democrático, os quais são: a inclusão dos atores envolvidos e interessados em determinada política, o fortalecimento da *accountability* e de mecanismos de responsabilização e, finalmente, o controle de resultados alcançados.

Os autores indicam quatro combinações possíveis entre as capacidades estatais analisadas por ambos em relação a políticas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico. Salienta-se que o estudo se dá sob o contexto democrático brasileiro recente. Conforme será possível verificar na próxima seção, o Plano Brasil Maior, sob o qual se dão as ações mais recentes do governo federal concernentes a política industrial, é classificado como de baixa capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa. As combinações possíveis seguem no quadro abaixo:

Quadro 3 – Quatro combinações de capacidades por Gomide e Pires (2014)

Combinações da intensidade das capacidades estatais analisadas	
1	Alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa
2	Alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa
3	Baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa
4	Baixa capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa

Fonte: Gomide e Pires (2014)

Os autores procuram, a partir do estudo dos arranjos institucionais em políticas conduzidas em âmbito federal, estabelecer uma classificação dos elementos, tanto políticos quanto técnico-administrativos, que compõem as capacidades estatais analisadas. Dessa forma, foram estabelecidos também critérios para as capacidades técnico-administrativas, apresentadas inicialmente, e para as capacidades políticas, apresentadas no segundo parágrafo abaixo:

(1) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; (2) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); (3) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho) (...);

(1) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); (2) na existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e (3) na atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos). (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 352).

3.3 PERSPECTIVA SITUACIONAL DAS CAPACIDADES

Conforme já indicado anteriormente, o conceito de capacidade é abordado pelo economista chileno Carlos Matus, o qual trata em sua obra do que intitula como capacidades de governo. O autor caracteriza o exercício de governar como a articulação constante entre três variáveis distintas, formando o que chama de triângulo de governo. Matus (1996, pp. 50-52) as apresenta, em linhas gerais, da seguinte maneira:

- (1) Projeto de governo: enfoque no aspecto propositivo de uma gestão. Objetivos de governo e meios para alcançá-los são os destaques dessa variável;
- (2) Capacidade de governo: algo indicado pelo autor como “perícia para dirigir”;
- (3) Governabilidade do sistema: grau de dificuldade da proposta.

O projeto de governo se trata do conteúdo propositivo da gestão em exercício e é dependente tanto dos interesses representados por determinada gestão, das circunstâncias sociais e históricas em que essa se encontra, bem como de sua capacidade de governo. A última, por sua vez, refere-se à capacidade de condução que certo governo possui; consiste em técnicas, métodos e habilidades para a condução do processo social em direção a objetivos previamente estipulados em consonância ao projeto de governo. Assim, a capacidade está ligada ao uso de técnicas de planejamento, as quais são capazes também de alterá-la e melhorá-la. Já a governabilidade do sistema se dá por meio da relação entre a magnitude das variáveis controladas pelo ator e aquelas que o mesmo não controla. Assim, quanto maior o peso das

variáveis sob controle do ator, maior a governabilidade do sistema, prevalecendo o inverso no caso de peso preponderante das outras variáveis que o ator não tem condições de controlar.

Quadro 4 – Triângulo de Governo

Diferenciação dos “três vértices” do triângulo de governo	
Projeto de governo	Sistema propositivo de medidas, baseado no conjunto de propostas de ação.
Governabilidade do sistema	Sistema social dependente do peso das variáveis sob controle ou não do governo. Possibilidades de ação.
Capacidade de governo	Sistema de planejamento e condução. Capacidade para gerar ações e comandá-las.

Fonte: elaboração própria baseada em Matus, 1996, pp. 50-52

Vaz (2016) atribui considerável correlação entre a concretização das aspirações de certo governo e as capacidades que o mesmo consegue ativar. De acordo com o autor, isso é demonstrado por meio do triângulo de governo, cujos vértices são o projeto de governo, a governabilidade e as capacidades de governo. O projeto de governo, que confere conteúdo programático e político-ideológico à gestão, não têm como se realizar por si próprio, caracterizando a necessidade de se conectar aos demais vértices, os quais são a governabilidade – em última instância o poder do governo sobre os demais atores – e as capacidades, de modo a viabilizar a sua intervenção na realidade.

Em um paralelo que pode ser traçado com a construção do triângulo de governo de Matus, há a suspeita de que a baixa efetividade apresentada pela política industrial recente no país pode ser produto de três aspectos: o problema pode se dar na gestão – o que significaria dizer que a política pode ser mal implementada –, a política pode se encontrar mal formulada e/ou podem existir fatores além do alcance da política que a influenciam ou, ao menos, cerceiam decisivamente seus potenciais resultados.

Dessa forma, a política industrial pode se encontrar dessincronizada com o projeto de governo devido à possível debilidade de sua formulação. A gestão inadequada pode indicar capacidades frágeis ou insuficientes. Já o impacto de aspectos fora do alcance dos atores envolvidos na promoção da política, finalmente, pode apontar para a falta de governabilidade sobre muitas das ações do governo em prol do desenvolvimento produtivo. Em outras palavras, o macroambiente não respaldaria efetivamente, em termos de apoio político, boa parte das ações do governo quanto ao empreendimento de uma política industrial.

Com relação mais especificamente à capacidade de governo, Matus (1996) traz o planejamento como seu principal componente, o qual é entendido como um elemento apoiado em teorias da produção da ação humana. A mesma, por sua vez, gera efeitos em dado sistema de governabilidade. A natureza do problema gera uma relação de via dupla com as técnicas de planejamento pertinentes, uma vez que ambos se interpenetram e se influenciam mutuamente em uma relação de causa e efeito.

Vaz (2016) caracteriza as capacidades de governo como “o conjunto de recursos, habilidades e conhecimentos que o governo tem para atuar para implantar seu projeto em dadas condições de governabilidade” (p. 22). Reitera-se que as mesmas não se constituem como algo não estático e tampouco absoluto: as capacidades de governo são influenciadas por aspectos situacionais, o que abarca a conjuntura socioeconômica e as idiossincrasias de determinado contexto específico em termos políticos e históricos. Já em relação ao debate sobre como categorizar variáveis como dependentes ou independentes para dado modelo explicativo, a perspectiva situacional vê no triângulo de governo um sistema de causalidade interdependente dos seus vértices, caracterizando uma forma de causalidade mútua.

Como já indicado, as capacidades de governo são entendidas como um fenômeno de substância política e situacional. Isso significa que pouco importa uma capacidade potencial ou abstrata, ou seja, que não possua influência sobre um processo de intervenção em dada realidade social. Há a necessidade de que sejam mobilizados recursos de modo a promover a consecução da ativação de capacidades sob determinados contextos situacionais. Salienta-se que tudo isso se dá sob as circunstâncias específicas de certo tempo histórico, em que está em ação dado projeto de governo que, por sua vez, encontra certo nível de respaldo a partir do grau de governabilidade existente, inter-relacionando os elementos classificados como vértices do triângulo de governo.

Matus (1996) propõe como método de governo o que ele intitula como Planejamento Estratégico Situacional (PES). De acordo com o autor, o PES está baseado em três balanços, os quais são: (1) a gestão pública, que consiste em prover resultados às demandas dos atores sociais e que, caso seja malsucedida, incorre-se no risco de ocorrência de uma “barbárie tecnocrática”; (2) a gestão macroeconômica, tendo como “desvios” o tecnocratismo e o populismo fiscal e que, se esquecida, levaria a uma “barbárie política” e (3) o intercâmbio de problemas, que trata do enfrentamento de problemas específicos e cotidianos da população. O esquecimento desse balanço, segundo o autor, levaria a uma “barbárie gerencial”. Com isso,

dimensões como poder político, recursos econômicos e, sobretudo, capacidades gerenciais, são fundamentais para um resultado positivo nesse último balanço.

Para Matus, os balanços são analisados sob a ótica da eficácia formal/técnica e da material/política. Ainda de acordo com o autor, a arte e técnica de governar exigem a obtenção de um “balanço global positivo mediante compensações” (MATUS, 1996, p. 32). Caso o saldo global seja negativo, há perda de capital político e de governabilidade. O autor vê algumas causas para a deficiência de um governo. A primeira delas é caminhar na direção errada, em decorrência da má escolha de como lidar com problemas ou em função da ausência de uma grande estratégia. Uma segunda causa seria o processamento inábil do projeto escolhido, fruto da má consideração situacional ao negligenciar aspectos políticos e técnicos. Finalmente, o gerenciamento por problemas e operações pode se mostrar deficiente, debilitando também o governo.

Matus (1993) trata ainda do aspecto situacional de determinado governo. Em outras palavras, isto significa que o contexto em que se encontra determinada gestão é fundamental, na análise do autor, para a determinação das capacidades de governo à disposição do mesmo. Assim, para Matus as capacidades também não são estanques e as mudanças conjunturais são pouco previsíveis, de modo que tal elemento deve ser levado em consideração no planejamento estratégico a ser executado pelo governo.

Outro aspecto essencial para a análise de Matus é a distinção entre recursos que, de um lado, são potenciais e podem eventualmente serem utilizados e, por outro lado, aqueles que efetivamente compõem as capacidades de governo. Assim, recursos que podem ser potencialmente mobilizados, mas que se encontram dispersos no aparelho de Estado, não são capacidades efetivas no ponto de vista defendido pelo autor. As mesmas se dão sob determinada conjuntura de certo governo, tendo-se em vista dados objetivos. Isso significa que, para o autor, as capacidades se dão no contexto específico de cada governo, fazendo com que o aspecto situacional seja central para a determinação das capacidades disponíveis, entendidas como não necessariamente permanentes.

A governabilidade, que compõe o triângulo de governo, mostra-se essencial à análise proposta por Matus. A gestão precisa ter certo grau de governabilidade sobre o sistema político para controlar as capacidades, tendo assim condições de conduzi-las como mencionado pelo autor. Tal aspecto dialoga diretamente com o caráter situacional do enfoque proposto, uma vez que a governabilidade só se dá ou não diante de determinada conjuntura política.

Mostra-se relevante salientar que Matus aborda o que denomina capacidades de governo, enquanto que um amplo conjunto de outros autores se refere a capacidades estatais. Ao classificarem capacidades de forma distinta, como “de governo” e “estatais”, há desde então uma diferença na ênfase de cada construção teórica. Indica-se, no primeiro caso, o enfoque nas condições conjunturais de determinado tempo político e, no segundo, uma ideia de longo alcance institucional, em que o Estado perpassa temporalmente sucessivas gestões de governo. Todavia, o estudo de caso proposto pretende se valer de ambos os enfoques, dada a natureza do objeto em análise. Como bem pontuado de forma clara e sucinta pelos autores Diniz e Boschi (2007), “o governo soube aproveitar, calcado no legado institucional do desenvolvimentismo, as estreitas margens de manobra que delimitavam as escolhas voltadas a um projeto de desenvolvimento de longo prazo” (p. 101).

Com o trecho anterior, é possível se verificar que, tanto a ênfase de longo prazo quanto aquela sobre elementos conjunturais de certa gestão de governo em um momento histórico específico, mostram-se relevantes para entender o objeto de pesquisa do estudo de caso proposto sob as lentes analíticas das capacidades estatais. A reunião de elementos vindos do desenvolvimentismo histórico – refletido em instituições componentes do aparelho de Estado – com o ímpeto do governo eleito e no poder em determinada conjuntura, evidencia-se de forma ainda mais nítida na passagem:

Trata-se da combinação de dependência de trajetória (tanto no caso de alguns dos instrumentos para a redefinição do intervencionismo estatal, como no caso da estrutura dos grupos de interesse) com fatores contextuais e escolhas diferenciadas na direção de uma modalidade distinta de desenvolvimento capitalista (DINIZ; BOSCHI, 2007, p. 101)

O entendimento desenvolvido neste estudo de caso para analisar a política industrial recente no Brasil se dá a partir de um olhar bifocal sobre capacidades estatais, as quais são entendidas sob a perspectiva situacional, em um primeiro plano de análise conjuntural de governo, e sob uma perspectiva institucional de fundo, que respalda o conjunto de recursos historicamente construído que podem ser mobilizados por determinada gestão em certo tempo histórico. A primeira perspectiva dialoga diretamente com a construção teórica proposta por Matus, enquanto que a segunda se encontra baseada em trabalhos cujas raízes remontam ao neoinstitucionalismo histórico. Como será apresentado mais adiante no capítulo sobre a metodologia do trabalho, a articulação analítica entre neoinstitucionalismo histórico e a obra de Matus se caracteriza como a tônica da abordagem defendida na presente dissertação para tratar das capacidades estatais à luz do objeto da pesquisa.

Em consonância com a construção de capacidades proposta por Gomide e Pires (2014), divida em técnico-administrativas e políticas, Bichir (2016) aborda o âmbito político daquelas, no qual o aspecto relacional se apresenta como sendo altamente relevante. Segundo a autora, incluem-se aí “formas de coordenação entre áreas governamentais e não governamentais; construção de coalizões de apoio e formas de construção de legitimidade para as agendas propostas” (p. 117). Com isso, o entendimento de capacidades advindo do neoinstitucionalismo histórico abarca também aspectos políticos e relacionais, elemento que provê convergência com o olhar sobre as capacidades de governo proposto por Matus.

Como também já apresentado, a perspectiva bifocal proposta é entendida como apropriada para estudar o caso, dada a necessidade ainda existente de superação do debate sobre a validade ou não do empreendimento de políticas industriais. Isso, por sua vez, leva à dependência da orientação político-ideológica de qual gestão de governo se encontra em exercício, o que justifica a proposição da perspectiva situacional de capacidades de governo. Entretanto, a perspectiva institucional se faz presente ao moldar quais recursos foram historicamente desenvolvidos, bem como estão disponibilizados, para se propiciar a formulação e implementação de políticas da natureza – e com as particularidades – da política industrial.

3.4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA INDUSTRIAL

O estudo da implementação de políticas públicas deve levar em conta tanto as consequências pretendidas quanto situações não previstas, aspecto inerente ao seu processo de desenvolvimento ao longo do tempo. A evolução na discussão da literatura sobre políticas públicas levou à reconsideração do entendimento da implementação como parte importante de qualquer política empreendida pelo Estado.

Muito embora essa última consideração possa parecer algo banal, o até então tido “elo perdido”, que caracterizava o tratamento dado à implementação pelos atores públicos e pela literatura, passou a ser revisto de modo a robustecer sua relevância para estudos de políticas públicas¹⁵. Esse processo de revisitação do conceito reforçou o entendimento de que implementação consiste em algo relevante, de modo que a efetividade de qualquer política passa por um adequado tratamento dessa etapa. Assim como o debate evoluiu no sentido de suprimir a dicotomia clássica e estanque entre política e administração, a implementação não deve ser

¹⁵ Lotta (2012) se apresenta como uma referência nesse processo de reconsideração da esfera da implementação na literatura pertinente a políticas públicas. A autora trata, junto a outros autores e dentre outros assuntos, do exercício da discricionariedade na atividade de burocratas de nível de rua.

mais compreendida sob o paradigma de uma “mera execução” da formulação de uma política, entendida como concebida sob a discricionariedade de um tomador de decisão hierarquicamente acima de uma burocracia exclusivamente executora.

Como parte integrante do esforço acadêmico de trazer a dimensão da implementação adequadamente ao debate de políticas públicas, Pires (2012) mostra como a metodologia adotada para a implementação de uma política pode acarretar na consecução de resultados diferentes. No caso analisado pelo autor, comparando estilos de implementação de certa ação do Estado – fiscalização do trabalho para fazer valer o cumprimento de leis trabalhistas –, é possível se chegar à conclusão que a implementação da determinada estratégia pré-estipulada interfere diretamente nos resultados alcançados. Em linhas gerais, um estilo híbrido entre uma postura coercitiva dos fiscais do trabalho e outra, mais sutil e instrutiva, mostrou-se como a mais eficiente para se obter o cumprimento da legislação trabalhista por parte de diversas empresas analisadas. A aplicação pura de qualquer um dos dois estilos sob exame – coercitivo e pedagógico – apresentou resultados piores, corroborando o entendimento de que implementação conta e o modo como a mesma se dá influi decisivamente no resultado concreto da política.

Assim, um bom desenho de formulação de uma política deve capturar esse elemento, bem como prever mecanismos para recalcular e flexibilizar certos aspectos da implementação diante das mais diversas variáveis da realidade em que a política está inserida. Lotta (2012) também traz importantes contribuições, sobretudo em sintonia com o autor acima citado, quanto à participação da burocracia de médio escalão no processo de implementação de políticas públicas.

Os principais modelos de análise de implementação de políticas públicas se separam fundamentalmente em arranjos *top-down*, isto é, de cima para baixo, e *bottom-up*, de baixo para cima. Em outras palavras, o primeiro arranjo advém da tomada de decisão refletida na formulação de uma política a partir de um centro político-burocrático relativamente insulado, em posição de superioridade hierárquica. Ressalta-se que, geralmente, políticas industriais se deram historicamente sob esse molde de formulação e implementação. O debate do estilo de implementação de uma política empreendida pelo Estado, mas que ainda não é em muitos casos plenamente compreendida como uma política pública, mostra-se ainda incipiente justamente por esse último aspecto. O não enquadramento devido de política industrial como política pública dificulta a discussão de elementos essenciais ao desenho daquela, como aspectos como formulação, implementação e avaliação. Já o formato *bottom-up* tem lógica invertida ao *top-*

down, em que, a partir da sociedade e dos usuários de serviços públicos, incorporam-se elementos e/ou se desenham de forma ampla políticas públicas.

Paes de Paula (2005) indica que a gestão de Bresser-Pereira, de 1995 a 1998, frente ao extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) buscou promover a separação entre atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado. As ditas exclusivas possuíam cunho estratégico – em geral associadas à formulação e avaliação de políticas públicas – e deveriam permanecer restritas aos altos escalões da administração direta. Já as atividades categorizadas como não-exclusivas deveriam ser descentralizadas no espaço público não-estatal, entendido de forma ampla¹⁶. Esse espaço é composto tanto por empresas e atores privados, agências reguladoras e executoras como por organizações sociais (OS), pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, geridas por grupos sociais engajados em certas áreas de atuação, voltadas à provisão de serviços públicos à população.

Assim, sob tal entendimento dominante à época, a implementação de políticas públicas deveria ser delegada aos atores do espaço público não-estatal. Com isso, o Estado teria maior espaço para agir estrategicamente e a execução das políticas se daria sob uma conjuntura de maior proximidade entre o ofertante e os usuários do serviço. Há, sob tal percepção, maior margem de discricionariedade do executor “na ponta”, permitindo flexibilidade e adaptabilidade à entrega do serviço.

Já Lotta e Favareto (2013) tratam da capacidade estatal no Brasil concernente à implementação de políticas de desenvolvimento sob ambiente democrático. Os autores também partem dos arranjos políticos-institucionais, os quais se dariam a partir de três elementos principais: “tentativa de articular temáticas intersetoriais, a construção de modelos de gestão de políticas públicas com coordenação entre os diversos entes federativos e a sociedade civil, a busca de maior enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas” (p. 1). Para os autores, pode haver integração horizontal das políticas públicas, isto é, integração intersetorial no campo temático, e vertical, a qual se dá no âmbito federativo entre diferentes entes. Assim, a integração horizontal requer coordenação intragovernamental, uma vez que diversos ministérios, agências e órgãos do governo devem desempenhar planejamento e ações em conjunto.

¹⁶ No campo da pesquisa científica voltada à produção industrial, considerar como exemplo de Organização Social atuante na área a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) indicado por Pacheco (2013).

Lotta e Vaz (2015) analisam arranjos institucionais complexos no Brasil, os quais têm desdobramentos sobre a formulação e implementação de políticas públicas, consistindo, de uma forma geral, em inovações para aquelas. Há ainda a separação proposta entre coordenação horizontal, de caráter temático e setorial, e a coordenação vertical, a qual envolve a articulação entre diferentes entes federativos ou mesmo outros atores sociais. Para o presente estudo de caso, o enfoque se dá essencialmente quanto à coordenação horizontal, em que há a articulação interburocrática no plano federal, muito embora o âmbito vertical possa se fazer relevante no relacionamento entre Estado e atores sociais a esse externo, como empresas e suas associações representativas. Ressalta-se que o presente estudo não se desdobra de modo específico em arranjos verticais pelo fato de a política não ser dotada de uma dimensão federativa, ainda que entes subnacionais possam ter interesses e pontos de contato com o que é implementado em âmbito federal. De com os autores:

As experiências de novos arranjos apontam para um movimento de mudança que passa de um formato de gestão baseado em uma visão hierarquizada, funcional e setorial para modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos vários atores envolvidos e voltado à efetividade (LOTTA; VAZ, 2015, p.174).

A capacidade de inovação verificada pelos autores consiste em uma relativização do paradigma do Estado mínimo, o qual se mostra enfraquecido a partir de experiências de caráter inovador na gestão de políticas públicas, fortalecendo, desse modo, o Estado. Isso, por sua vez, deve-se a certa flexibilidade do arranjo, que propicia a participação efetiva dos atores relevantes na evolução das políticas de modo coordenado, bem como não as compromete com uma possível “captura” por interesses de natureza privada.

Gontijo (2012) indica a existência de diferentes tipos de modelos de redes em que há a interação do poder público com atores sociais no processo de implementação de políticas. Destacam-se o que o autor classifica como grupos interorganizacionais, cujos exemplos são comitês interministeriais e equipes compostas por membros de diversas agências com planejamento exercido de forma integrada. Já as unidades coordenadoras se apresentam como mecanismos para orquestrar e implementar decisões sob o contexto de determinado sistema organizacional.

Como exemplificações disso no setor público, têm-se as áreas de planejamento e política fiscal. Tais unidades se restringem à coordenação de atribuições e ações, não se responsabilizando pela efetiva execução e seus respectivos efeitos “na ponta”. Ainda são indicadas as “organizações-guia”, as quais se dão sob arranjos institucionais em que

determinada organização tem atribuída a coordenação da realização de atividades por outras organizações componentes do arranjo. Trata-se de uma estrutura com maior grau de formalização, em que há também maior interdependência nas ações sob a crença compartilhada de que tal comportamento conjunto propiciará ganhos mútuos aos participantes.

Ainda segundo Gontijo (2012), existem diferentes incentivos e constrangimentos à atuação coordenada entre diferentes atores, o que, por sua vez, pode alterar o andamento da implementação de arranjos interorganizacionais. São elencados incentivos e constrangimentos ao comportamento cooperativo de quatro diferentes naturezas por Gontijo (2012).

Em primeiro lugar, há o elemento político, em que pesa o apoio e respaldo social, bem como aspectos como liderança de condução e autoridade política. Posteriormente, é elencado o aspecto econômico, centrado, no caso do setor público, essencialmente na política fiscal em curso e nas possibilidades orçamentárias consideradas. Existem também os incentivos e constrangimentos de ordem administrativa, cujos elementos determinantes são a experiência histórica e a capacidade técnico-administrativa tratada no presente trabalho. Finalmente, indicam-se elementos ideológicos, que estão embasados em condições como respaldo de ideias e valores em voga ou presentes na gestão de governo que se encontra no poder, bem como aspectos como prestígio e carisma de lideranças políticas.

Assim, é possível relacionar a lista de incentivos e constrangimentos a ações coordenadas no seio do aparelho de Estado à análise de capacidades estatais propostas. As dimensões política e ideológica dialogam com a construção teórica proposta por Matus (1993, 1996), uma vez que trazem elementos caros ao aspecto propositivo de determinado governo e ao sistema social existente em determinada conjuntura. A importância de atributos como liderança política, prestígio e do papel ideacional em certo momento histórico remetem tanto à governabilidade, como à “habilidade de condução” de um governo e o sistema propositivo que o mesmo apresenta à sociedade.

Por outro lado, as dimensões econômica e administrativa podem ser mais claramente associadas ao exame das capacidades estatais a partir do arcabouço teórico originado do neoinstitucionalismo histórico. Do ponto de vista econômico, o papel histórico-institucional de determinada organização ou área de atuação conjunta, capaz de aglutinar diferentes atores a partir de determinado recorte temático, em “demarcar território” no orçamento, assegurando que parte dos recursos em disputa tenha sua distribuição destinada àquelas, pode ser atrelado a uma visão de longo alcance sobre as instituições públicas. De forma ainda mais direta, a dimensão administrativa traz elementos como capacidade e experiência

técnicas, relacionando-se com as condições do Estado em gerar e manter conhecimento técnico e inteligência aplicados às suas atividades, seja via formação e preservação de corpo burocrático preparado, seja pelo uso de integrado de tecnologia na gestão pública, dentre outros exemplos concretos possíveis.

As dificuldades de coordenação são bastante frequentes e corriqueiras em um ambiente complexo como o aparelho de Estado, no qual convivem burocracias de diferentes origens e com distintas atribuições. Tal aspecto é amplificado com a interação entre distintas burocracias e atores da sociedade civil que, no estudo de caso proposto, tratam-se dos agentes representantes do setor automotivo, com peso fundamental na indústria de transformação no Brasil. Com isso, mostra-se que existem dificuldades intrínsecas ao aparelho de Estado em se promover políticas e arranjos intersetoriais, caso da política industrial que, por sua natureza, demanda coordenação de diferentes ministérios e agências e, portanto, tem que conviver com essas questões inerentes a políticas de caráter intersetorial.

De acordo com Gontijo (2012), “a literatura não apresenta, de forma específica e detalhada, os incentivos à promoção da coordenação como o faz com os constrangimentos” (p. 1117). Assim, os constrangimentos estão muito mais mapeados e salientes no debate do que os estímulos. O autor destaca os constrangimentos legais e políticos. Na primeira categoria de constrangimentos, elencam-se delimitações como a atuação de determinada instituição e aspectos normativos como portarias e regulamentações que inviabilizam aproximações e ações interburocráticas conjuntas. Com relação aos constrangimentos políticos, esses se dão muito sob o cálculo de custos e benefícios da empreitada. Em outros termos, caso haja um entendimento, seja predominante ou a partir de atores-chave, de que os ganhos não justificam a contento o investimento de tempo e recursos necessários à implementação de determinada ação conjunta, a mesma pode, com isso, ser constrangida.

Há, nas palavras do autor, uma “guerrilha burocrática cotidiana” (GONTIJO, 2012, p. 117), a qual deve ser recorrentemente superada para a consecução de resultados a partir de um processo compartilhado de tomada de decisão e de execução de tarefas. Isso se soma ao aspecto orçamentário, que também não se mostra convidativo a atuações para além de atribuições institucionais pré-determinadas.

Como será explorado na próxima seção, dado que o arranjo político-institucional sob o qual se dá a política industrial é, em certa medida, precário e possui diversas fragilidades, muito há no que se avançar em comparação a outras políticas públicas. A descontinuidade temporal e administrativa da política e a ausência de instrumentos perenes de financiamento

dificultam, mesmo em termos relativos, o avanço do debate e da gestão da política industrial em contraposição a outras políticas.

A intersectorialidade da mesma, associada aos elementos mencionados, incluindo-se aí os constrangimentos à formulação e à implementação de ações em âmbito público de modo concertado, trazem ainda mais desafios a uma política que, como já abordado no capítulo anterior, tem de provar constantemente sua validade, algo impensável para outras áreas de atuação estatal como, por exemplo, saúde, educação e segurança públicas¹⁷.

3.5 PLANO BRASIL MAIOR, POLÍTICA INDUSTRIAL E CAPACIDADES

O Plano Brasil Maior (PBM) será, doravante nesta seção, a política sobre a qual se busca aprofundar o debate acerca capacidades estatais e arranjos institucionais para políticas de desenvolvimento sob ambiente democrático. Ressalta-se que o programa Inovar-Auto se dá sob o contexto do PBM como política industrial e de comércio exterior vigente em âmbito federal. Trata-se na presente seção também da temática das capacidades estatais em relação a política industrial de uma maneira geral, discussão na qual *design* institucional do Estado e *accountability* se fazem presentes.

Antes de tudo, entretanto, apresenta-se como um elemento pertinente a apresentação de uma breve contextualização temporal das políticas industriais empreendidas recentemente nos últimos anos no Brasil. De Toni (2013) indica uma combinação virtuosa de variáveis distintas para o desempenho da política promovida, sobretudo, entre 2004 e 2008. Após tal período, além do enfraquecimento de tais variáveis com o tempo, houve a eclosão da crise econômico-financeira internacional, afetando ações até então em curso.

Retomando-se a combinação virtuosa, houve o (1) papel de empreendedores políticos associado a (2) certa hegemonia de ideias e crenças inovadoras acerca do papel a ser desempenhado pelo aparelho estatal em relação ao desenvolvimento socioeconômico e (3) uma coordenação interburocrática propiciada, dentre outros fatores, pelos elementos anteriormente apresentados. O autor não nega a importância das redes informais para a negociação entre atores públicos e privados, mas isso não deve ser entendido como algo com condições de anular a

¹⁷ Ver Rodrik (2008), abordado na próxima seção, que trata de trazer ao debate o tema da maneira como se fazer política industrial, indo além da centralidade da discussão acerca da sua validade ou não, isto é, se é necessário ou não que o Estado promova política industrial. Tal elemento a deixa “aprisionada”, em certa medida, em uma discussão não enfrentada por outras áreas de atuação pública, como salientado pelo autor.

institucionalidade das políticas. Junto à atuação dos empreendedores políticos, o aspecto ideacional foi fundamental para a retomada do tema na agenda.

De acordo com o autor, “na trajetória epistêmica do institucionalismo histórico, o papel das novas ideias e dos roteiros cognitivos foi sempre fundamental para explicar os mecanismos de formulação de políticas públicas” (DE TONI, 2015, p. 100).

Com relação às capacidades políticas, em que há participação de atores sociais fora do governo, no específico período de 2004 a 2006, De Toni (2015) mostra como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), vinculado ao então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – (MDIC), configurou-se como fórum de negociação público-privado para a política industrial. Quanto à coordenação intragovernamental em contato e em sintonia com a iniciativa privada, propiciada pelo arranjo do CNDI, o autor afirma:

A coordenação intragovernamental surge no ambiente do CNDI, não como um problema administrativo, nem como uma solução planejada *a priori* pelos seus empreendedores mais destacados, como o Ministro Furlan, ou pela burocracia técnica do MDIC. Ela surge exatamente da confluência de grandes fluxos políticos: problemas estruturais da indústria que ganham exposição pública crescente, políticas industriais alternativas vindas da burocracia técnica do governo e do setor privado e um ambiente político propício, estimulado pela coalizão governamental vencedora (p.106).

Todavia, Schapiro (2014) traz um panorama com diferenças em relação à política industrial do primeiro governo Lula. O autor aborda o panorama a partir de 2011, ano de lançamento do Programa Brasil Maior (PBM). A política industrial empreendida pelo referido plano é, de acordo com o autor, mais corretiva do que transformadora. Isto significa que a política possui um viés mais corretivo, cujo enfoque está na retificação de falhas de mercado e de governo, do que transformador, em que os aumentos de eficiência e produtividade e a diversificação econômica seriam os principais objetivos almejados. Assim, o autor sugere que a sua hipótese – de que o PBM se trata essencialmente de um esforço mais corretivo do que transformador – potencialmente tende a ser atribuída às debilidades existentes nas capacidades estatais, envolvendo tanto aquelas técnico-administrativas quanto as políticas.

Schapiro (2014) indica suas variáveis de análise. Em primeiro lugar, apresenta o que chama de principais instrumentos do PBM, os quais estão nas dimensões fiscal, financeira e institucional. Tais instrumentos conformam o comportamento de atores econômicos envolvidos no contexto do plano. Posteriormente, aponta como variável os arranjos institucionais, essenciais para o entendimento do tipo de política produzida.

Há ainda, de acordo com Schapiro (2014, p. 245) um saliente distanciamento entre o “PBM *in books*” – referente, sobretudo, à formulação e desenho institucional do plano – e o “PBM *in action*” – em que a implementação é a dimensão preponderante, bem como as capacidades do estado são abordadas –, o qual se mostra bastante visível e relevante para os resultados alcançados pelo plano. Conforme a distinção proposta, o plano *in books* previa, em linha gerais, um modelo de coordenação com formulação interativa construída pelos atores envolvidos. Todavia, na esfera do plano em ação, muito do que se previa no desenho institucional formulado para o PBM não se verificou a contento.

Com relação à governança, houve um funcionamento deficiente das coordenações e uma rotina irregular dos fóruns participativos. O autor aponta que a governança se dá sob um “*hub* institucional” com uma burocracia ocupando funções *ad hoc*, elementos que reforçam a fragmentação, e mesmo certa fraqueza burocrático-institucional, que o plano possui. Ainda de acordo com Schapiro (2014):

No primeiro desses campos (dimensão técnico-administrativa), a política industrial ainda padece de uma cacofonia decisória, proporcionada por um arranjo institucional oco, com representantes de diversos ministérios, mas sem centralidade decisória formal e material. Há, portanto, um problema de coordenação intragovernamental. Este diagnóstico é reforçado pela forma de representação do setor industrial. O setor tem problemas em coordenar esforços e, assim, formular uma agenda política que tenha impacto estruturante (pp. 258-259).

A conjuntura apresentada pelo autor quanto ao PBM é reforçada pela percepção expressa por De Toni (2015) que, embora reconheça a importância do papel dos empreendedores políticos para a ascensão do tema da política industrial à agenda governamental, salienta que esses atores desempenharam suas atuações concretas em um contexto específico: o primeiro governo Lula. O autor atribui a um momento determinado, propiciado por uma força ideacional desenvolvimentista que ganhou vazão, o terreno fértil para o ensaio de uma política industrial mais efetiva e consistente. Entretanto, tais condições se dissiparam posteriormente, alterando a conjuntura até então vigente. Desse modo, segundo De Toni (2015):

A atuação desses atores não foi suficientemente transformadora para alterar os arranjos institucionais que continuaram dependentes de iniciativas individuais, esporádicas e imprevisíveis. Já com capacidade organizativa do CNDI ferida mortalmente, o *modus operandi* do que se chamou de “política industrial” posterior a 2008, na prática concreta, retornou lentamente ao leito original das práticas convencionais da micropolítica e da fragmentação endêmica, na perigosa fronteira das práticas clientelistas e paternalistas que sempre marcaram a história das políticas públicas brasileiras (p. 115).

Gomide e Pires (2014), ao analisarem comparativamente algumas políticas de desenvolvimento implementadas pelo estado brasileiro, atribuem ao PBM baixa capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa. Em relação à última dimensão, os autores afirmam acerca de sua coordenação:

Apesar de prever estruturas de coordenação setoriais e sistêmicas (com representantes governamentais e do setor privado), o processo decisório e a execução de medidas seguem processos descentralizados e descoordenados em cada órgão. Não há uma agência com capacidade de coordenação central (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 363).

O monitoramento é entendido como alinhado à descoordenação do plano, tornando-o também insatisfatório. Já com relação às capacidades políticas, verificou-se pouca participação de agentes políticos – baixa articulação parlamentar – e pouca atuação de órgãos de controle. No que concerne à participação social, os autores a sintetizam da seguinte forma:

Apesar da previsão de espaços de interação entre atores governamentais e representantes do setor industrial, o funcionamento destes fóruns e câmaras é irregular e deficiente. A composição destes espaços de interação não obedece a um critério prévio, público e formal (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 367).

Assim, conclui-se que as capacidades estatais analisadas são apresentadas como baixas e distantes de se darem a contento. O aspecto financeiro-orçamentário envolvido na política com ação do BNDES também reforça o caráter majoritariamente problemático da política, apesar de serem indicados avanços na implementação de algumas capacidades financeiras, sobretudo quanto ao controle da sociedade.

Para Delgado (2016), “a incorporação de multinacionais à economia brasileira realizou-se precocemente, com tênues exigências de contrapartidas de conteúdo local na relação com os fornecedores e sem requisitos de transferência de tecnologia” (p. 175). Ainda segundo o autor, como decorrência desse processo, “a constituição de um sistema de ciência e tecnologia no Brasil não se articulou às estratégias competitivas das empresas” (p. 175). O caso em estudo corrobora essas afirmações, dada a inserção precoce das montadoras multinacionais no país e o predomínio das mesmas sobre a produção realizada no Brasil relacionada ao setor automotivo.

Como será abordado com maior detalhamento mais adiante no quinto capítulo, de apresentação do caso, críticos ao programa Inovar-Auto e à postura das montadoras instaladas no país reiteram o entendimento de que a inovação não faz parte das estratégias dessas grandes companhias multinacionais. Na pesquisa de campo também se extraiu que a principal “queda

de braço” entre Estado e mercado para a viabilização do programa se deu em relação à definição de quais seriam as contrapartidas das empresas, o que reforça a compreensão de que há certa dificuldade das mesmas em aceitar compromissos no que tange à realização de investimentos na incorporação de inovação e tecnologia à produção doméstica.

Sob tal contexto, coube historicamente a algumas empresas estatais o papel de promover inovação em poucos núcleos relativamente pouco integrados – ao estilo dos “bolsões de eficiência” abordados por Schneider (2014) na gestão pública brasileira, tendo-se como exemplo o BNDES –, voltados especificamente à produção de bens e à atividade industrial. Esse movimento, por si só, não se mostra suficiente para difundir inovação e ganhos de produtividade na atividade econômica como um todo, o que inclui tanto o setor público quanto o setor privado operante no país.

Com relação ao desenho institucional talhado nos últimos anos, sobretudo a partir de 2003, e disponível atualmente para formular e implementar política industrial no Brasil, elemento crucial para um estudo das capacidades estatais vigentes para essa categoria de política pública, Delgado (2016) profere as seguintes considerações:

A definição de organismos mais permanentes de coordenação – relativamente imunes às flutuações do ciclo político, conquanto dotados de *accountability* – favorece a continuidade da formulação e a implementação de política industrial. Não obstante a sua relevância na produção de diagnósticos, na formulação de propostas e na condução de programas, a experiência da ABDI sugere que tal organismo, para ter efetividade, deveria ancorar-se em agências mais robustas de implementação de política industrial, na tradição brasileira o BNDES e a Petrobras, ou situar-se próximo ao topo do aparelho de Estado (DELGADO, 2016, p. 199).

Rodrik (2008) chama a atenção para um ponto importante no debate sobre política industrial: o mesmo se dá muito sobre a validade em se promover tal tipo de política e é razoavelmente pobre acerca de como se realizar aquela. O autor chama a atenção para o fato de que outras políticas públicas em outras áreas não passam pelo mesmo problema. Apresenta-se o exemplo da educação, em que poucos autores questionariam se o Estado deve ou não prover educação pública. A discussão é essencialmente como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, mas não é central na discussão a validade daquelas, diferentemente do caso de política industrial.

Assim, levanta-se a questão de como se realizar política industrial, dando um passo além da discussão mais restrita à pertinência da formulação daquelas. Três elementos são tratados como centrais: *embeddedness*, termo que pode ser entendido como parceria com a sociedade ou enraizamento da política no meio social; *carrots-and-sticks*, no sentido de

instrumentos de incentivo e punição para desempenho de agentes econômicos; e *accountability*, em que a responsabilização de atores dentro do aparelho de Estado, bem como o desenho institucional do mesmo, mostram-se essenciais para o desempenho da política. Nesse sentido, o autor afirma ainda que:

As especificidades de política industrial dependem pesadamente das circunstâncias e das capacidades institucionais de um país. Ainda assim, existem alguns princípios gerais que podem ser articulados sobre como as instituições que tratam de política industrial devem ser desenhadas. Esses princípios se dão a partir das seguintes considerações:

- (1) O conhecimento requerido sobre a existência e localização de *spillovers*, falhas de mercado e barreiras que bloqueiem a mudança estrutural difundidas na sociedade;
- (2) As empresas têm fortes incentivos a tentar “tirar vantagem” do governo;
- (3) O beneficiário pretendido por uma política industrial não é nem a burocracia nem a iniciativa privada, mas a sociedade como um todo (RODRIK, 2008, p.19, tradução nossa).

Evans (2004) trata da parceria que Estado e sociedade devem ter para a promoção de política industrial. O autor afirma que é necessário um “enraizamento” da política na sociedade para que aquela se mostre exitosa. Assim, defende-se que é necessária (1) a existência de um corpo burocrático coerente, coeso e recrutado meritocraticamente associada a (2) laços entre essa burocracia e a sociedade que representem canais institucionais de negociação e diálogo entre as partes apresentadas acima, de modo a determinar o desenho e as metas de uma política industrial. Com isso, apesar da burocracia requerida ter de ser dotada de alta qualificação e certo espírito de corpo, remetendo ao conceito weberiano de burocracia, a mesma não deve ser insulada. Isso se deve, por sua vez, à necessidade da existência de canais de diálogo para o enraizamento da política na sociedade, dando sentido e consistência àquela, além de torná-la socialmente sustentável no longo prazo.

No exemplo da Coreia do Sul tratado por Evans (2004), os integrantes da burocracia têm laços com os principais funcionários das maiores empresas do país por fazerem parte dos mesmos círculos sociais desde a universidade. Como se tratam de colegas de faculdade, esses agentes se conhecem mutuamente, possibilitando certo processo de penetração da política em parte do tecido social, aspecto ao qual o autor atribui certa importância. As pontes entre os agentes da burocracia e da iniciativa privada, sobretudo, são essenciais para uma política consistente. Portanto, caso a burocracia, mesmo com certo espírito de corpo e recrutamento meritocrático, encontre-se demasiadamente insulada, ela se mantém de certa maneira apartada da sociedade, comprometendo o potencial êxito da política.

Rodrik (2008), ao tratar do tema da *accountability* para política industrial, traz elementos como a necessidade de responsabilização dos agentes públicos envolvidos na política. Nas palavras do autor, a virtude da responsabilização se dá da seguinte forma:

Ela identifica a pessoa que tem o trabalho de explicar porque a agenda se apresenta como tal, além de quem pode ser indicado politicamente responsável pelas coisas irem bem ou mal. Se há um ministro da educação responsável pela política educacional e um presidente do Banco Central responsável pela política monetária, por que não há tratamento similar para política industrial? (p. 23, tradução nossa).

Todavia, o próprio autor reconhece que, na grande maioria dos casos, falta um órgão que centralize as ações de política industrial. Tal elemento indica a natureza intersetorial da política, tornando sua gestão mais complexa. Recursos e elementos existentes no aparelho de Estado precisam ser mobilizados de forma coerente e coordenada, o que é dificultado sem a existência de uma agência central – com um agente público específico responsável pela sua condução – voltada para política industrial, conforme segue de acordo com o autor:

Muitos governos têm um ministro da indústria (ou indústria e comércio), indubitavelmente. Entretanto, (...) grande parte da política industrial efetivamente ocorre em outras partes do setor público – em outros ministérios e em bancos de desenvolvimento. Em tais circunstâncias, não se mostra claro que alguma pessoa em particular possa ter atribuída a responsabilidade pelo fracasso (RODRIK, 2008, p. 23, tradução nossa).

Tal elemento corrobora o entendimento sintetizado por Gomide e Pires (2014) em relação ao PBM, no qual, de acordo com os autores, ocorre um processo decisório desprovido de coordenação, as medidas são tomadas de maneira relativamente esparsa no âmbito de diferentes órgãos estatais e “não há uma agência com capacidade de coordenação central” (p. 363). Schapiro (2014) também chama a atenção para a “cacofonia decisória, proporcionada por um arranjo institucional oco” (p. 258) existente no PBM. O autor destaca o protagonismo do Ministério da Fazenda na execução da política industrial brasileira recente, em detrimento de uma participação mais ativa de outras instituições.

Esse elemento indica um possível sobrepeso da capacidade financeira e da dimensão fiscal em ações voltadas ao fomento do desenvolvimento produtivo no país. Já as capacidades técnico-administrativas, como qualificação da burocracia, e coordenação intragovernamental, em se tratando de uma política de natureza intersetorial, indicam ter uma possível tendência de deficiência ou subutilização. Tal ponto deverá ser mais bem explorado pela pesquisa em curso, bem como o impacto desse aspecto das capacidades em relação à

deficiência do Estado brasileiro em exigir e monitorar o cumprimento de contrapartidas por parte dos beneficiários da política¹⁸.

Schneider (2014), ao se debruçar sobre o caso brasileiro em contraposição à experiência asiática, traz algumas lições vindas da última a serem consideradas por esforços desenvolvimentistas como o brasileiro. Além de aspectos da burocracia e do apoio estatal ao comércio exterior, destacam-se dois elementos, sendo (1) a capacidade de monitorar desempenho dos beneficiários e (2) relações estreitas com empresas, sobretudo nacionais, para implementar prioridades políticas. Esse último elemento remete a Evans (2004) e o conceito de “autonomia e parceria” de que trata esse autor.

Portanto, a capacidade de monitoramento de desempenho de companhias beneficiadas mostra crucial para a política industrial em moldes similares ao caso asiático. As contrapartidas das empresas se encontram essencialmente na promoção de inovação, aumento de produtividade e diversificação econômica. O investimento estatal se justifica, sobretudo, ao induzir investimentos em áreas de alto risco e, conseqüentemente, de retorno incerto e indefinido. Isso faz com que seja pouco provável que credores privados se disponham a conceder empréstimos para a realização de tais investimentos. Entretanto, caso esses se mostrem exitosos, trarão ganhos não só aos agentes privados envolvidos, mas também à economia e sociedade entendidas em sentido amplo. Assim, o monitoramento se faz necessário para a aplicação adequada dos recursos públicos tendo-se em vista os objetivos da política.

No caso brasileiro recente, as desonerações tributárias realizadas, embora onerosas, não se mostraram de alta complexidade quanto à sua implementação. Em outras palavras, o Estado não necessitava estar dotado de grandes capacidades desenvolvidas, em termos organizacionais e técnico-administrativos, para implementar uma desoneração pura e simples, sem acompanhamentos detalhados da destinação dos benefícios. Assim, embora custosa em termos fiscais, trata-se de uma medida de baixa complexidade de execução. Mesmo tendo uma roupagem de medida anticíclica para enfrentamento de uma crise econômica, o elemento acima mencionado pode indicar uma possível deficiência das capacidades estatais em monitorar e induzir o comportamento de agentes privados, algo que, conforme já apresentado, é essencial para a política industrial condizente, em certa medida, aos moldes da experiência asiática.

¹⁸ Esse aspecto é abordado tanto por Schneider (2014) como por Rodrik (2004). Ambos os autores indicam a dificuldade do Estado em se exigir contrapartidas e punir casos malsucedidos. Uma possível carência das capacidades estatais em monitorar os beneficiários pode ser uma explicação, além de um possível patrimonialismo nas relações entre Estado e iniciativa privada e no uso de recursos públicos.

A presente pesquisa tem como proposta verificar as capacidades do Estado brasileiro em empreender política industrial, inserida em um panorama mais amplo de políticas de desenvolvimento mantidas pelo Estado brasileiro. Conforme demonstrado ao longo das seções, a opção pelo recorte analítico proposto se dá a partir do entendimento de que a implementação e o desenho institucional são pertinentes para uma ampla compreensão do PBM sob a ótica de tratamento de política industrial como política pública.

É possível concluir, a partir das últimas seções, que diversas dimensões compõem as capacidades estatais em empreender e executar políticas públicas. Elas se apresentam como elementos que interagem de modo virtuoso ou pernicioso à consecução dos objetivos a que a política se propõe atingir. Como discutido também no capítulo anterior, ambientes democráticos trazem elementos que podem impactar positiva ou negativamente políticas de desenvolvimento que visam à reforma – ou mesmo à rápida transformação – de dado panorama socioeconômico.

Com relação mais especificamente à política industrial recente em que consiste o PBM, há a sugestão de haver uma carência e/ou utilização inadequada de capacidades estatais existentes. Há ainda a suspeita de que recursos podem existir no seio do aparelho de Estado sem serem mobilizados de modo coordenado e coerente. O estudo conduzido por Schapiro (2014) e Gomide e Pires (2014) mostra que tanto as capacidades políticas quanto às técnico-administrativas possuem baixa incidência sobre os resultados do plano. Há descoordenação interburocrática e pouco envolvimento político no PBM como um todo, tornando-o pouco efetivo. A dimensão financeiro-orçamentária se mostra preponderante no grande debate econômico perante a sociedade¹⁹, a qual, por sua vez, possui crescente interesse em ter acesso à prestação de contas sobre essas ações. Todavia, diversas decisões mostram estar mantidas restritas à burocracia de cúpula e a grupos empresariais diretamente interessados – e mesmo atendidos como beneficiários – pelas medidas estatais²⁰.

Assim, ainda há muito no que se avançar no debate a que este estudo se propôs a explorar. O cenário existente, tanto do ponto de vista macroeconômico quanto da visão político-institucional do Estado, traz perspectivas desafiadoras. Há um debate que ainda se mostra relativamente incipiente associando políticas de desenvolvimento produtivo, historicamente inseridas no debate econômico sobre política industrial, às condições do Estado em promover políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico em sentido amplo²¹ em

¹⁹ Considerar, como exemplos, Cano (2010) e Almeida (2013).

²⁰ Ponto defendido por Almeida et al. (2014) quanto à maneira de execução das ações empreendidas pelo BNDES.

²¹ Considerar como referência Sen (2000).

ambientes democráticos. Dessa forma, o aspecto político e administrativo do Estado, junto a elementos como setores empresariais contemplados e agentes privados envolvidos, devem compor a análise ampla e interdisciplinar que compreenda em sua plenitude os desafios enfrentados pela sociedade.

Lascoumes e Le Galès (2007) abordam instrumentos de política pública a partir de uma perspectiva crítica. Os autores veem na instrumentalização das políticas públicas o estabelecimento de uma relação entre governantes e governados e constataam que instrumentos em ação não se mostram como recursos neutros. Os instrumentos acabam tendo efeitos específicos, independentemente dos objetivos para os quais foram propostos, e estruturam políticas públicas.

Exemplos dos instrumentos tratados pelos autores são ferramentas como tributações, regulações, contratualizações, dentre outras formas e alternativas de operacionalizar políticas e ações estatais. Conforme já assinalado, entende-se a partir do ponto de vista apresentado, que não há neutralidade nesses instrumentos e que seus efeitos vão para além das metas para os quais foram concebidos, dado que intrinsecamente carregam em si visões de mundo e que sua ressonância social em geral é mais ampla do que o previsto para tratar explícita e especificamente de determinada questão de interesse público. Assim, os autores não demonstram ter uma interpretação tecnicista sobre instrumentos de políticas públicas. Muito pelo contrário, evidenciam a presença de significações e apropriações, salientando o conteúdo político de tais instrumentos.

No caso de estudo em tela, instrumentos vindos da área tributária, como taxaçaõ a produtos importados e regimes fiscais especiais, mostram-se presentes na atuação do Estado no empreendimento de política industrial, sobretudo a partir de 2008. De Toni (2015) evidencia a mudança no padrão de formulação e implementação da política industrial brasileira recente desde o segundo mandato do governo Lula. Há, de acordo com o autor, uma volta à agenda do tema, a partir de 2003, por meio da atuação de empreendedores políticos e uma espécie de combinação virtuosa de variáveis no período. Todavia, com a eclosão da crise financeiro-econômica internacional de 2008, tal combinação foi abalada, o que afetou ações e resultados em termos de política industrial.

Ressalva-se que houve, em boa parte do período tratado, predomínio de medidas de caráter anticíclico, como desonerações fiscais e concessões de crédito subsidiado via BNDES, as quais não devem ser entendidas estritamente como ações de política industrial, mas sim como ações para manter aquecida a atividade econômica – ainda que de forma pouco elaborada e

representando custos fiscal-orçamentários presentes e futuros – no curto prazo em um momento de forte conturbação econômica.

Em consonância ao ponto de vista apresentado sobre instrumentos de políticas públicas e sua não neutralidade, o viés condenatório que desonerações e majorações tributárias encontram predominantemente no debate público endossam a perspectiva apresentada por Lascoumes e Le Galès (2007). Isto é, tal instrumentalização e o modo como a mesma é feita trazem consigo visões de mundo, valores e são apropriadas para ressignificações. Com relação às desonerações, as mesmas, apesar de não terem sofrido maiores objeções à época de sua criação, foram posteriormente condenadas como ações de caráter público, muito em função da baixa efetividade de benefícios proporcionados e do forte impacto orçamentário gerado²².

Especificamente com relação ao programa Inovar-Auto, há a utilização do instrumento tributário para indução do aumento – bem como da preservação – de investimentos no país por parte do setor automotivo. Todavia, ressalta-se que o mecanismo de majoração em 30 pontos percentuais sobre o IPI de importações, abatido posteriormente por meio da atribuição de crédito presumido da mesma monta para automóveis produzidos no país ou, ao menos, de empresas com planos de investir para produzir domesticamente, encontra-se atrelado ao cumprimento de metas relacionadas à eficiência energética e segurança veicular. Ou seja, induziu-se tanto a produção nacional como parte de seus aspectos qualitativos, puxando relativamente para cima a competitividade daquela.

Assim, as empresas foram levadas a buscar o cumprimento de metas pré-estabelecidas sob o *enforcement* do arranjo concebido – e com seus instrumentos utilizados – e posteriormente implementado. Para esse processo de implementação, a dimensão do monitoramento, conforme já pontuado, emerge como sendo um elemento fundamental ao atingimento dos resultados previstos.

Mokate (2002) traz o aspecto de complementariedade entre monitoramento e avaliação. Enquanto o primeiro consiste em estabelecer como se dará o cumprimento de um plano de trabalho, a avaliação tem o papel de verificar se tal cumprimento levou ao atingimento dos objetivos que mobilizaram a criação do desenho da iniciativa. Assim, a avaliação deve constatar se os objetivos foram cumpridos ou não, enquanto que o monitoramento serve para gerar informações que subsidiarão análises posteriores e das relações causais entre atividades e

²² Para maiores detalhes, é possível considerar a seção desta dissertação que trata especificamente de tributação e do impacto das desonerações sobre o IPI, tanto do ponto de vista orçamentário, como sobre outros aspectos como o federalismo fiscal.

o cumprimento do que fora estabelecido. Com isso, conclui-se a avaliação necessita de informação qualificada gerada via monitoramento.

A autora critica os paradigmas gerenciais historicamente aplicados no setor público, cujo enfoque se dá fundamentalmente sobre a execução de planos de trabalho pré-definidos. As atividades passam a ser entendidas como fins em si mesmas, ou seja, em outros termos, o cumprimento de processos e protocolos passa a ser entendido como condição suficiente para a prestação de um bom serviço à sociedade. Com isso, a responsabilização dos gestores recai tipicamente não sobre a obtenção de resultados e satisfação de objetivos, mas sim se dá pela execução das atividades propostas.

A avaliação, por sua vez, no setor público esteve historicamente associada a ser “externa”, realizada essencialmente por terceiros, cuja imagem é de “fiscalizadores”. Outra tendência é a de que a avaliação é conduzida de modo *ex post*, o que se mostra insatisfatório ao não permitir um aprendizado de retroalimentação. Assim, a avaliação é vista de maneira pouco amigável pelos agentes do setor público, como algo “fiscalizatório”. Além disso, seu caráter *ex post* convencional dialoga pouco com a implementação e com correções de rumo ao longo da trajetória de uma política pública. Desse modo, há pouco impacto da avaliação em contribuições efetivas da avaliação em políticas em curso. Somente em momentos posteriores poderá se dar, em alguma medida, a contribuição da avaliação feita em outras políticas públicas.

Mokate (2002) indica que muitas vezes há falta de clareza de quais são os objetivos e resultados esperados, o que configura uma fragilidade do marco conceitual que norteia uma determinada política. Tal elemento, por sua vez, pode afetar o transcorrer de uma política, uma vez que as atividades devem estar orientadas à consecução de objetivos operacionais e intermediários que, por sua vez, levarão ao objetivo final de uma política, o que lhe confere valor. Esse, por seu turno, pode ser analisado e mensurado, o que caracteriza o processo de avaliação. O processo indicado pela autora para uma avaliação de política pública satisfatória ainda envolve a identificação e concertação de quais indicadores se apresentam como relevantes, bem como a definição e manipulação dos fluxos de informação gerados.

Salienta-se, mais uma vez, que o presente estudo de caso não pretende fazer a avaliação do programa Inovar-Auto. O enfoque está sobre as condições do Estado em formular e implementar políticas voltadas ao desenvolvimento produtivo, com instrumentos indutores de comportamentos por parte das empresas, a partir do arcabouço teórico advindo da literatura que trata do conceito de capacidades estatais.

Com todos os elementos apresentados, é possível se obter um panorama geral das ações voltadas a política industrial recente no Brasil a partir da ótica das capacidades estatais. Constitui-se como oportuno entendê-las à luz de uma perspectiva aqui intitulada como bifocal, o que consiste em considerá-las tanto do ponto de vista situacional como institucional.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Conforme já indicado, a presente dissertação tem sua estrutura metodológica baseada em um estudo de caso, o qual se baseia principalmente em análise documental, entrevistas com atores-chave – fundamentalmente com análise de conteúdo a partir de então – e revisão de literatura pertinente. A pesquisa é qualitativa e está calcada no arcabouço teórico ligado às capacidades estatais relacionadas à temática da política industrial. O recorte teórico escolhido tem suas fontes, sobretudo, em uma literatura vinda da ciência política e do campo da administração voltada ao planejamento para a área pública.

Ao se conectar aos processos de formulação e implementação de políticas públicas e às capacidades disponibilizadas para tais dimensões da política, a opção pela pesquisa qualitativa se mostra pertinente. A abordagem metodológica se dá a partir dos estudos de autores como Stake (2001), Yin (2001) e Flores (1994) e está estruturada sob o modelo de estudo de caso com análise de conteúdo. Destaca-se o papel de Flores (1994) na presente dissertação, o qual se mostra como uma referência para estudos de caráter qualitativo. O autor apresenta propostas de trabalho para análise de conteúdo a partir do material coletado em entrevistas com especialistas e atores-chave para fenômenos, assuntos e eventos relevantes à pesquisa desempenhada em campo.

4.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo deste trabalho é contribuir para o debate sobre as condições que o Estado brasileiro reúne para promover política industrial a partir da perspectiva teórica das capacidades estatais. A pesquisa tem como objetivo, partindo de um caso que aproxima os debates sobre o uso de instrumentos financeiros, como desoneração tributária e crédito subsidiado, e sobre objetivos de política industrial, verificar como o Estado está ou não estruturado com as capacidades demandadas para promover esse tipo de política. Nesse sentido, como se dá a organização técnica e administrativa interna do Estado é algo central. Por um lado, é a partir daí que ocorrerá a formulação e implementação de políticas públicas por parte do Estado. Por outro lado, o exame de como isso se reflete em suas capacidades de se relacionar politicamente com o setor produtivo privado é crucial para a promoção eficaz de uma categoria de política pública como a política industrial.

Uma segunda contribuição proposta se dá mais especificamente em relação ao debate conceitual sobre capacidades estatais. Como apresentado no capítulo que trata centralmente desse assunto, propõe-se na presente dissertação um olhar analítico bifocal sobre capacidades, os quais são relacionados ao que é tratado como capacidades sob perspectiva institucional e capacidades sob o ponto de vista situacional. Ambas as proposições são geradas a partir de diferentes vertentes teóricas. A primeira indicada anteriormente está baseada fundamentalmente no arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico e no que os autores filiados a essa corrente caracterizam como capacidades estatais, enquanto que a segunda perspectiva parte da obra de Carlos Matus e o que o mesmo intitula como capacidades de governo.

4.2 SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DO CASO

A opção por realizar um estudo de caso emergiu da trajetória própria da pesquisa. A partir de uma indagação inicial de como abordar política industrial à luz das teorias relacionadas a capacidades estatais, literatura recomendável para o exame do papel do Estado no empreendimento de política industrial, o desenvolvimento da pesquisa indicou a relevância e adequação do programa Inovar-Auto como objeto para um estudo de caso. Tendo como início revisão de literatura concernente às duas frentes de análise propostas, política industrial e capacidades estatais, a pesquisa seguiu com entrevistas de aproximação ao tema, que foram fundamentais para diagnosticar o quadro atual sobre política industrial no Brasil e para reforçar a premissa inicial de tratar o tema a partir de um ou mais setores.

Todavia, a escolha do Inovar-Auto não se deu fundamentalmente pelo setor automotivo contemplado, mas sim pelo desenho do arranjo formulado para o programa de atrelamento de indução de comportamento por parte das empresas por meio de instrumentos fiscal-orçamentários. Em outras palavras, isso significou a determinação de metas monitoráveis como contrapartidas ao crédito tributário presumido estipulado, o que se trata de uma vantagem de natureza financeira à produção realizada no Brasil frente à importação de veículos, a qual não tem direito previsto a tal mecanismo de abatimento tributário. Dessa maneira, o caso foi entendido como relativamente diferenciado em relação à praxis de política industrial no Brasil recentemente e selecionado para estudo mais detalhado nesta dissertação. Entretanto, mesmo contemplando práticas inovadoras para os padrões brasileiros, o caso também abarca práticas tradicionais ao não deixar de se dar sob as condições de atuação reunidas pelo Estado no

momento da elaboração desta dissertação. Portanto, o programa constituiu-se em um caso abrangente para a análise de política industrial no Brasil.

Esta pesquisa parte do entendimento de que se trata efetivamente de um caso específico, reforçando a escolha pela condução de um estudo de caso único. O Inovar-Auto pode ser considerado desse modo uma espécie de “ponto fora da curva” ao ser uma aproximação mais clara ao modelo asiático, graças ao seu arranjo constitutivo em se valer da utilização estatal de instrumentos de indução de comportamentos atrelado a contrapartidas por parte das empresas beneficiárias. Dessa forma, o caso se diferencia do uso de instrumentos como desonerações tributárias e concessão de crédito subsidiado de modo anticíclico e pouco elaborado – o que se deu majoritariamente a partir de 2008 – e se relaciona à promoção de política industrial ao ter, no cerne da sua concepção, objetivos ligados a maior sofisticação da produção com emprego de mais investimentos e desenvolvimento e uso de novas tecnologias.

Conforme já apresentado anteriormente, o caso em tela se mostra adequado à análise proposta ao combinar, por um lado, o uso da capacidade financeira do Estado à exigência, por outro lado, do cumprimento de contrapartidas por parte de beneficiários. Isso se dá graças ao objetivo central da política de induzir ganhos tecnológicos de inovação. Também como já explorado, há um histórico abordado por diversos autores, como Schneider (2014), Rodrik (2004), Almeida (2013) e Coronel et al. (2014), em relação à benevolência com que o Estado brasileiro concede benefícios sendo pouco efetivo quanto ao cumprimento de objetivos por parte das empresas. O exemplo das desonerações tributárias recentes mais do que corrobora esse aspecto, apesar da ressalva de se tratarem de medidas apresentadas como de caráter anticíclico, com vistas essencialmente à manutenção do nível de emprego e renda na atividade econômica nacional.

Assim, o estudo do caso indica ser uma interessante oportunidade para se verificar como as capacidades estatais, tanto técnico-administrativas como políticas, de acordo com a perspectiva apresentada por Gomide e Pires (2014), estão dispostas para a promoção de política industrial. Como também já indicado, a escolha e utilização de duas lentes analíticas, advindas do neoinstitucionalismo histórico e da contribuição teórica do autor Carlos Matus, faz-se condizente ao caso em função da pouca consolidação histórica de política industrial entendida e praticada como política pública, sobretudo em decorrência de um debate em construção recorrente acerca da sua validade ou não. Com isso, há a dependência de qual gestão de governo está no poder, o que leva ao seu empreendimento ou não de acordo com a orientação político-ideológica do governo de determinado momento histórico.

Isso traz à tona o aspecto situacional abordado por Matus. Há ainda como decorrência dos elementos elencados a pouca institucionalidade consolidada e voltada especificamente para esse tipo de política, o que, por sua vez, reforça a necessidade, uma vez decidida a sua formulação e implementação, de ampla coordenação dentro do aparelho de Estado e com atores privados envolvidos. Dessa forma, a perspectiva analítica do neoinstitucionalismo histórico se faz relevante, dado que ela leva em consideração a trajetória histórica e o legado institucional existente, de modo a estudar a caracterização de capacidades estatais para esse tipo de política.

4.3 CARACTERIZAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS PESQUISADAS

O Estado, a fim de implementar políticas com desenho ao menos semelhante ao do Inovar-Auto, deve estar preparado para monitorar os atores beneficiados, exigindo capacidade de verificação das entregas feitas pela iniciativa privada. Com isso, é possível que se verifiquem resultados de pesquisa em relação a como o Estado reúne condições e competências que compõem a sua capacidade em formular os objetivos esperados a serem alcançados por empresas, bem como executar a política. Assim, já nesse âmbito da implementação no plano técnico-administrativo, o exame se dá, essencialmente, quanto às capacidades de coordenação interburocrática e de monitoramento dos resultados efetivamente concretizados.

Além da qualificação da burocracia envolvida, esses elementos requerem o planejamento e trabalho concertados de diferentes áreas do governo, uma vez que diferentes ministérios, agências e instituições, como bancos públicos de desenvolvimento, precisam ser mobilizados coerentemente e de forma conjunta. Mesmo com a intenção de se levantar mais dados quanto ao monitoramento da implementação da política, de modo a verificar parte do seu desempenho, salienta-se que a pesquisa não pretende investigar a avaliação da política industrial estudada. O enfoque, conforme já indicado, encontra-se em como o Estado reúne ou não capacidades para formular e implementar a referida política.

Com relação às capacidades técnico-administrativas, o recorte se dá com a seleção das capacidades financeira, de coordenação interburocrática e de monitoramento das contrapartidas das empresas. Já quanto à capacidade política, a participação dos atores privados relacionados em fóruns e arenas decisórias, bem como outras formas de interação desses atores no processo de formulação e implementação da política, mostra-se como uma categoria de análise também a ser examinada.

Abaixo segue o quadro-resumo do modo de análise das capacidades estatais estipuladas como relevantes ao caso. A primeira categoria de classificação das mesmas se dá entre as capacidades técnico-administrativas e políticas, de acordo com a proposta trazida por Gomide e Pires (2014). Conforme é possível identificar, o referencial teórico utilizado se dá a partir de duas linhas principais, as quais são o neoinstitucionalismo histórico (NH) e a construção proposta por Carlos Matus a partir do planejamento estratégico empregado à administração pública. Ambas, como já indicado anteriormente, mostram-se complementares ao enfatizarem, respectivamente, trajetória histórica e legado institucional, por um lado e, por outro, aspectos situacionais de determinado governo em um contexto social específico.

Quadro 5 – Análise das capacidades estatais demandadas

Análise das capacidades estatais			Referencial Teórico
Técnico-administrativas	Financeira	Instrumentos de incentivo fiscal-orçamentários	NH
		Disponibilidade de recursos e sustentação financeira	NH/MATUS
	Coordenação interburocrática	Insulamento, envolvimento e articulação de órgãos	NH/MATUS
		Espaços institucionais	NH
	Monitoramento	Elaboração e acompanhamento técnico de metas	NH/MATUS
		Sistemas de informação e procedimentos no setor público	NH
Políticas	Relação Estado e empresariado	Elaboração negociada de metas	NH/MATUS
		Arenas de concertação e negociação	NH/MATUS
		Coalizão de forças políticas	MATUS

Fonte: Elaboração própria

4.4 ENTREVISTAS DE APROXIMAÇÃO AO TEMA

Como um dos primeiros passos para a elaboração da pesquisa que se reflete na presente dissertação, foram conduzidas algumas entrevistas entre junho e outubro de 2015 em São Paulo e Brasília com especialistas em política industrial, políticas públicas e capacidades estatais. Essas primeiras entrevistas foram realizadas no primeiro ano da pesquisa sob o intuito de levantar possibilidades mais específicas de tratamento ao tema a ser explorado. Naquele momento, um recorte analítico mais bem delimitado de como tratar política industrial e capacidades estatais ainda se encontrava em construção. Ao longo desse processo, chegou-se ao caso do Inovar-Auto que, conforme exaustivamente já explorado, conecta o debate de instrumentos orçamentário-fiscais ao de política industrial e seus objetivos relacionados à promoção de diversificação econômica. Como também já indicado, o caso se mostra adequado ao exame de como se dão as contrapartidas por parte dos beneficiários, bem como as condições que o Estado possui para monitorá-los.

As entrevistas foram fundamentais para tornar claras as fragilidades dos arranjos formais relacionados à política industrial. Dessa forma, houve a partir daí a busca por um caso que não ficasse circunscrito de forma estrita a tais arranjos relativamente débeis. Com o uso da capacidade fiscal atrelado ao caso, há um entendimento preliminar de que o caso esteja menos suscetível aos arranjos institucionais gerais do PBM, como é a situação de boa parte de outros setores econômicos contemplados pelo plano. As entrevistas foram concedidas, em ordem temporal, pelos seguintes especialistas nessa fase preliminar:

A primeira foi concedida por Alexandre Gomide e Roberto Pires (Ipea), na qual foram tratadas algumas abordagens teóricas sobre capacidades estatais voltadas a políticas de desenvolvimento no Brasil. Os autores sugeriram ser interessante a estratégia de enfoque por setor econômico para estudo de política industrial recente.

Posteriormente, Jackson De Toni salientou as diferenças para ações voltadas a setores distintos. Para o setor automotivo, verificou-se a diferença, quanto ao caso asiático, em relação à não exigência de contrapartidas à desoneração recente de IPI implantada. A exceção se dá no programa Inovar-Auto, que condiciona crédito tributário presumido a contrapartidas, em sua maioria, de ganhos de eficiência energética e segurança veicular. De Toni tratou também do papel dos empreendedores políticos, sobretudo no primeiro mandato de Lula. A força ideacional pró-desenvolvimento com atores com papéis-chave no período se mostra

praticamente ausente no debate atual. Já a simbiose entre agronegócio e sistema financeiro representa concretamente que a maior parte da elite econômica nacional abriu mão da industrialização no país.

Já em São Paulo, Mario Schapiro, da Escola de Direito da FGV-SP, indicou que a política industrial brasileira recente se mostra mais corretiva do que transformadora, com debilidades técnico-administrativas e políticas. Deu-se enfoque na má avaliação das políticas já realizadas, sobretudo quanto à precariedade de métricas de impacto e custo-benefício. Schapiro indicou também o problema do voluntarismo estatal despreparado e desorganizado, absorvido por grupos de interesse “espertalhões”. Esse aspecto é relevante para o caso brasileiro recente e retoma a necessidade de eficácia – e não só de ambição – a uma política industrial.

Finalmente, Roberto Vermulm, professor aposentado pela FEA-USP, trouxe uma perspectiva pessimista para industrialização no Brasil e para o país em termos macroeconômicos. O entrevistado participou da formulação da PITCE e fez uma apresentação dos arranjos institucionais precários para política industrial desde então. O setor automotivo é entendido por Vermulm como “outro objeto de pesquisa”, devido ao acesso direto de grupos de pressão a autoridades de cúpula. Demais setores se encontram afetados pela baixa institucionalidade que atinge a política industrial de modo geral.

4.5 PESQUISA DE CAMPO

Após o processo de aproximação ao tema de modo mais específico, bem como a validação dos recortes teóricos e temporais considerados, desempenhou-se o planejamento para a pesquisa de campo. A mesma, como já mencionado, esteve baseada em entrevistas semiestruturadas com especialistas e atores com participação na formulação e implementação do programa, efetuando-se análise de conteúdo a partir de então.

Como critérios para determinação dos entrevistados, optou-se por agentes envolvidos no programa a partir de uma primeira divisão: aqueles oriundos de burocracias no aparelho de Estado concernentes ao caso e aqueles relacionados ao caso a partir da perspectiva da iniciativa privada. Com relação ao primeiro grupo – burocracias do setor público – foram contatados agentes dos ministérios e agências identificados como centrais para o programa, os quais são MDIC, ABDI, BNDES, MF e MCTI. No entanto, registra-se aqui a recusa de concessão de entrevista de agentes procurados no MCTI, os quais indicaram o MDIC como fonte mais apropriada para fins de pesquisa.

Já quanto ao segundo grupo – indivíduos relacionados à iniciativa privada relacionada ao tema – foram procuradas associações empresariais e sindicatos patronais concernentes ao programa, bem como consultorias com trabalhos e estudos elaborados a empresas do ramo e a imprensa especializada no setor automotivo. Registra-se, para fins de pesquisa, a recusa da Anfavea em conceder, por meio de seus representantes, entrevista presencial para o autor. Muito embora isso afete de alguma maneira a pesquisa, ao representar uma dificuldade adicional à mesma, não a compromete em seu desenvolvimento e tampouco impede a obtenção de conclusões de modo fundamentado. De modo a sanear esta dificuldade, utilizaram-se fontes de conteúdo a partir de matérias e vídeos disponíveis por meio eletrônico, bem como a partir de *workshop* promovido pela revista Automotive Business em 12 de setembro de 2016, o qual foi de grande valia para compreender o entendimento do setor sobre o programa Inovar-Auto.

Dada a sensibilidade do tema por compor parte das estratégias competitivas das empresas beneficiárias, a partir da perspectiva privada, e dada sua dimensão fiscal-orçamentária, do ponto de vista público, os nomes dos entrevistados foram mantidos em sigilo. Entretanto, reitera-se que agentes de alta relevância ao caso foram procurados, sendo que a maioria desses concedeu entrevistas presenciais ao autor. Assim, agentes que têm ou tiveram atuação no setor público e em entidades de cunho privado nos momentos de formulação e implementação do programa foram entrevistados. Ressalta-se que a maior parte desses é entendida como especialista no setor automotivo ou em gestão de políticas públicas a partir da perspectiva das burocracias relacionadas ao programa e à política industrial. Os agentes da iniciativa privada, além de amplo conhecimento setorial, apresentam o ponto de vista a partir das empresas concernentes ao programa e alvo do mesmo.

Quadro 6 – Reunião das listas dos entrevistados consultados

Descrição dos entrevistados e outras fontes consultadas ²³		
Lista Setor Público	Lista Setor Privado	Lista Academia (fase de aproximação ao tema)
Entrevistado A: funcionário de agência pública	Entrevistado G: membro de entidade relacionada ao setor automotivo	Alexandre Gomide e Roberto Pires: Funcionários do Ipea e

²³ Encontram-se apresentadas além dos entrevistados, na coluna Setor Privado, fontes como palestrantes, consultores e integrantes da imprensa especializada voltada à cobertura do setor automotivo.

Entrevistado B: funcionário de agência pública	Entrevistado H: prestador de serviço especializado a empresas relacionadas ao setor automotivo	organizadores de artigos e coletâneas voltados a capacidades estatais e desenvolvimento
Entrevistado C: secretário de ministério federal		
Entrevistado D: agente de ministério federal	Marco Saltini: vice-presidente da Anfavea	Mario Schapiro: Professor da Escola de Direito da FGV-SP
Entrevistado E: agente de ministério federal	Vitor Klizas: consultor da JATO Consultoria	
Entrevistado F: funcionário de agência pública	Letícia Costa: consultora da Prada Assessoria	Roberto Vermulm: Professor aposentado pela FEA-USP
Entrevistado I: ex-funcionário de banco público	Pedro Kutney: editor da revista Automotive Business	

Fonte: Elaboração própria

Do ponto de vista do conteúdo das entrevistas realizadas, registra-se que os roteiros, de caráter personalizado e direcionados aos entrevistados, abarcaram as capacidades pré-identificadas como essenciais ao caso na fase prévia à pesquisa de campo, as quais são, do ponto de vista técnico-administrativo, as capacidades financeira, de coordenação interburocrática e de monitoramento, e, como capacidade política, o relacionamento público-privado entre Estado e empresariado.

Além disso, os roteiros propostos foram todos iniciados com a indagação aos entrevistados acerca da gênese do Inovar-Auto. Com isso, estabeleceu-se um espaço inicial para que os entrevistados pudessem, a partir de suas perspectivas, relatar a trajetória inicial do programa. Posteriormente, seguiram-se perguntas sobre a caracterização do mesmo. Finalmente, questionamentos especificamente com enfoque, implícita ou explicitamente, sobre as capacidades elencadas acima, pré-identificadas na fase da pesquisa cuja ênfase recaiu sobre a revisão de literatura, foram efetuados. Ressalta-se que tal agrupamento de capacidades se mostra como decorrência inerente à pesquisa, sob a condição de ser compreendido como de relevância para o caso por meio de análise de conteúdo das entrevistas realizadas.

5 APRESENTAÇÃO DO CASO INOVAR-AUTO

O entendimento sobre o caso na fase inicial da pesquisa, como uma espécie de resultado da trajetória brasileira recente em empreender política industrial, mudou ao longo da própria pesquisa. O programa poderia ser interpretado àquela altura como uma espécie de síntese entre os esforços em promover política industrial com o uso da capacidade financeira do Estado, via indução de comportamentos e cumprimento de metas pré-estabelecidas por meio de instrumentos fiscais. O caso, conforme já abordado, atrela crédito presumido fiscal ao cumprimento de contrapartidas por parte dos seus beneficiários.

A experiência brasileira recente esteve baseada na promoção de políticas industriais formais com baixa efetividade e no uso de instrumentos fiscais e orçamentários de modo pouco elaborado conforme também já indicado em capítulos anteriores. As ações estatais, embora custosas financeiramente, mostravam-se pouco complexas quanto à sua formulação e implementação, o que requereria um acompanhamento mais próximo e atento ao comportamento das empresas beneficiárias. Assim, o caso seria uma evolução de um processo em que o aprendizado teria se dado, sobretudo, ao longo do curso em que as medidas conduzidas pelo Estado foram sendo criadas, implantadas e testadas quanto à sua eficácia e seus resultados.

Todavia, ao longo da pesquisa, tal entendimento, embora preserve certo fundo de razão, foi sendo alterado ao se compreender mais detalhadamente as origens e a implementação do programa. O caso se iniciou como uma medida concreta de defesa comercial vinculada ao estímulo à inovação e a investimentos em P&D por parte do setor automotivo. Para tanto, a promoção de ações visando ao aumento da segurança veicular e da eficiência energética em veículos produzidos no Brasil qualificariam tal produção, ou seja, torná-la-iam melhor em termos qualitativos. Como consequência, a mesma teria melhores condições de competitividade internacional, em uma lógica semelhante ao modelo asiático de industrialização, notório por vincular incentivos fiscais via desonerações fiscais e crédito subsidiado ao cumprimento de contrapartidas pelas empresas beneficiárias.

5.1 O PROGRAMA INOVAR-AUTO

Lima (2016) remete ao PBM e ao seu foco no setor automotivo, o que se materializa no programa Inovar-Auto. O mesmo se mostra voltado ao reerguimento da indústria do setor instalada no país via medidas de incentivo à produção doméstica. Em linhas gerais, conforme

pontuado pelo autor, as principais dimensões do PBM eram as seguintes: (1) estímulo ao investimento e inovação, em que se destacam desonerações e financiamentos dirigidos ao fomento de investimentos, (2) comércio exterior, com ações de defesa e promoção comercial e (3) defesa da indústria nacional e do comércio interno, com o novo regime automotivo representado pelo Inovar-Auto, compras governamentais e desoneração da folha de pagamento como forma de redução de custos às empresas e, indiretamente, de incentivar a produção.

Ainda segundo o autor, o programa Inovar-Auto tinha como objetivo assegurar e aprimorar as condições de competitividade da indústria de transformação nacional. O estabelecimento de metas e a indução à instalação de grandes empresas transnacionais do setor no país, via aumento de IPI para importados e posterior crédito presumido vinculado ao cumprimento de metas estipuladas pelo programa, contribuíram para aumentar a capacidade produtiva nacional, estimulando emprego e fabricação de veículos no país.

O MDIC confere às empresas interessadas em participar do programa suas respectivas habilitações para que possam fazer parte do mesmo. Além de realizarem inscrição, as mesmas devem (1) realizar atividades de produção no país, (2) praticarem investimentos em P&D, (3) efetuarem dispêndio em engenharia, tecnologia industrial e desenvolvimento de fornecedores e, por fim, (4) devem aderir ao Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV), cuja responsabilidade cabe ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Caso a empresa cumpra pelo menos três dentre as quatro regras elencadas, ela está em condições de ser habilitada e usufruir do programa. O instrumento fiscal indutor de comportamento por parte das empresas é a atribuição de créditos presumidos de IPI, ou seja, trata-se de um crédito fiscal a ser utilizado em um segundo momento para quitação de débitos referentes a IPI.

Lima (2016) vê como desafios ao setor no Brasil a ampliação das exportações e diminuir a dependência do mercado interno. Outro ponto tratado pelo autor é a potencial dificuldade em manter e aumentar os investimentos no país com P&D e ciência e tecnologia com o fim do programa em 2017. O autor ainda atribui pouco efeito do Inovar-Auto em termos transformativos na produção da indústria nacional.

De acordo com Vitor Klizas, representante da consultoria JATO Dynamics, em palestra no *workshop* intitulado “Os Desafios da Legislação Automotiva 2017”, organizado pela revista especializada no setor Automotive Business e realizado em São Paulo em 12 de setembro de 2016, o programa começou a ter sua elaboração esboçada em 2009. Klizas destaca que não havia à época um marco regulatório para o setor no Brasil e que isso, a longo prazo,

representaria uma perda de competitividade internacional para a produção brasileira. De acordo com Klizas²⁴:

Tudo começou em outubro de 2012, quando o decreto saiu, certo? Não é verdade: tudo começou em 2009, quando a gente começou a desenvolver o que seria uma regulamentação automotiva para o Brasil, um país completamente sem marco regulatório, e o que nos chamava atenção naquele momento era que, se continuássemos na mesma linha de atuação em termos de eficiência energética, em 2015 nós não teríamos produto para exportar para a Argentina. Ok, você não exportar para o resto do mundo, mas para a Argentina não, não é? Sacanagem, não podemos perder para a Argentina. Então começamos a pesquisar – fizemos um *benchmarking* internacional de todos os marcos regulatórios do mundo – para trazer as melhores experiências para o mercado brasileiro. E isso serviu de plataforma de negociação para com o Sindipeças, para a Anfavea, para todos os *players* da cadeia automotiva da implementação do decreto negociado chamado Inovar-Auto, que foi a conciliação dos interesses dos vários *players*. Poderia ser melhor? Poderia ser pior? Poderia. Mas esse foi o objeto da primeira discussão, e foi objeto de uma pesquisa global das maiores referências do mundo (informação verbal).

Ainda segundo Klizas, o Inovar-Auto, após o momento inicial de entendimento de sua necessidade, passou a tratar de maneira abrangente três pontos específicos: (1) eficiência energética; (2) rastreamento de conteúdo local e (3) incentivo a atividades de engenharia, pesquisa e desenvolvimento. Para tanto, a fim de se obter os resultados esperados a partir dos objetivos então estabelecidos, foram formulados mecanismos atrelados a instrumentos de natureza fiscal. Nas palavras do consultor²⁵:

Consigo uma série de benefícios, tal como o benefício do incentivo da atividade de engenharia e P&D, eu consigo redução de IPI no caso de eficiência energética e eu consigo fazer o offset daqueles 30 pontos de IPI adicional, no caso de conteúdo. Então ele traz uma série de benefícios. E têm compromissos? Têm. Todo mundo aqui que acompanhou o processo de habilitação sabe que tem. Todas as montadoras assumiram compromissos de atingimento de metas que têm que ser cumpridas até o fim do Inovar-Auto. Como oportunidades no meio do caminho. Então, não é simplesmente com a regulamentação que traz benefícios e incentivos. Não, ele também traz a necessidade de assumir compromissos e cumprir metas. Eu costumo falar que todas as tecnologias que nós estamos abordando agora, elas são tecnologias que, na sua grande maioria, já estavam existentes e que, em todos os países onde a eficiência energética já vem sendo abordada a mais tempo. Então nós estamos incorporando tecnologia. Na verdade, essas tecnologias chegariam de qualquer jeito. Porque o Brasil se consolida como um grande produtor mundial, traz plataformas globais e, dentro dessas plataformas, a tecnologia vem. Por osmose? Não, eu odeio esse termo, mas ela vem de qualquer jeito, porque ela faz parte do projeto global (...) o que o Inovar-Auto trouxe? A data. Só, nada mais novo. (informação verbal).

²⁴ Informação fornecida por Vitor Klizas, em palestra em *workshop* realizado pela revista Automotive Business em 12 de setembro de 2016.

²⁵ Idem à nota anterior.

Na palestra proferida por Klizas em evento promovido pela imprensa especializada, no qual o público consistia essencialmente em executivos e funcionários de empresas, associações e outras instituições da indústria automobilística, a ênfase esteve muito sobre a questão do conteúdo local. Ainda se explorou como o mecanismo de indução de comportamentos a serem incorporados pelas empresas beneficiárias se deu. Isto é, foi indicado que houve inicialmente o aumento de IPI em 30% para que, em um segundo momento, regras fossem criadas para abater essa majoração tributária a partir de medidas a serem concretizadas pelas companhias, ou seja, as contrapartidas que teriam que cumprir para não sofrerem o ônus representado pelos 30 pontos percentuais. Nas palavras de Klizas²⁶:

Quando você criou essa regra de conteúdo, tinha que ter a regra de como fazer o *offset* dos 30% adicionais de IPI que foram incorporados aos veículos. E aí a gente sabe nitidamente quem nasceu primeiro, o ovo ou a galinha? Não importa o nome que você dê, mas quem nasceu primeiro foram os 30% de IPI. Na sequência veio como fazer o *offset*. Então no início, logo que saiu a regra dos 30%, todo mundo levantou a mão e falou: “opa, isso é uma barreira não-tarifária. Você está impondo uma barreira para importação de veículos”. Com maior detalhamento se viu que não era só para importação e criou-se um disposto através do conteúdo para que você produzisse crédito dos presumidos de IPI para que você fizesse o *offset* desses 30%. Então quem nasceu primeiro? Foram os 30%. Depois a maneira de como fazer o *offset*. (informação verbal).

Marco Saltini²⁷, vice-presidente da Anfavea, em palestra também no mesmo evento organizado pela revista Automotive Business em 12 de setembro de 2016, contextualizou a situação atual do mercado, dimensionando-a em números. Segundo o mesmo, em 2012 o Brasil se encontrava na situação de ter de escolher entre virar importador ou se manter como produtor de veículos, dado o alto fluxo de importados à época. Caso a opção fosse pela primeira alternativa, que seria “não fazer nada” quanto ao panorama vigente naquele momento, isso representaria redução de investimentos e nível de emprego e prejudicaria o país, além de gerar uma tendência deficitária na balança comercial do setor. Dentre outros impactos elencados, haveria consequências negativas para a cadeia de suprimentos, redução de investimentos em capacidade produtiva e P&D no país (informação verbal).

Em relação especificamente ao nível de emprego relacionado à indústria automotiva no país, o quadro abaixo reúne os dados dos últimos anos, em que é possível verificar a variação do volume da quantidade de vagas preenchidas ao longo do tempo. Como é possível depreender dos dados disponibilizados, o número de empregos no setor em 2016

²⁶ Informação fornecida por palestra proferida em *workshop* realizado pela revista Automotive Business em 12 de setembro de 2016.

²⁷ Idem à nota anterior.

praticamente voltou ao mesmo patamar verificado em 2007, após atingir seu ápice nos últimos dez anos em 2013.

Quadro 7 – Emprego no Setor Automotivo no Brasil

Nível de Emprego no Setor Automotivo no Brasil		
Ano	Emprego (mil pessoas)	Variação ano anterior
2007	120,3	13,17%
2008	126,8	5,40%
2009	124,5	-1,81%
2010	136,1	9,32%
2011	144,6	6,25%
2012	151,7	4,91%
2013	157,0	3,49%
2014	144,5	-7,96%
2015	130,5	-9,69%
2016	121,2	-7,13%

Fonte: Anfavea²⁸

Todavia, com a criação do programa em 2012, de acordo com Saltini, vice-presidente da Anfavea, foram anunciados investimentos da ordem de R\$ 85 bilhões, sendo mais de R\$ 15 bilhões direcionados para a área de P&D, o que, dentre outras externalidades, gerou melhores condições de competitividade, promoção de ganhos em eficiência energética dos veículos, bem como ampliação e aprimoramento tecnológico da capacidade produtiva existente no país. Conforme os números apresentados, o número de unidades industriais aumentou de 57 para 67 unidades industriais, as quais permitiram o país alcançar a capacidade produtiva de cinco milhões de veículos por ano²⁹. O vice-presidente da Anfavea, Marco Saltini³⁰, ainda destacou a criação de centros de engenharia com condições de realizar o desenvolvimento de veículos em âmbito mundial, bem como a inserção de produtos com maior grau de eficiência e competitividade, tanto do ponto de vista do mercado interno quanto externo (informação verbal).

²⁸ Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.anfavea.com.br/coletiva.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2017.

²⁹ Dados apresentados por Marco Saltini, vice-presidente da Anfavea, no *workshop* intitulado “Os Desafios da Legislação Automotiva 2017”, organizado pela revista especializada Automotive Business em São Paulo em 12 de setembro de 2016. Conteúdo disponível no endereço eletrônico abaixo: <http://www.automotivebusiness.com.br/forumab2016/palestraslegislacao2016/Marco%20Saltini_Anfavea.pdf>. Acesso em 20 set. 2016.

³⁰ Informação fornecida por palestra proferida em *workshop* realizado pela revista Automotive Business em 12 de setembro de 2016.

Apesar dos ganhos apontados no ponto de vista de Saltini, o mesmo trouxe à baila na sua apresentação o problemático e desafiador contexto atual. Mesmo com os efeitos trazidos pelo Inovar-Auto, interpretados como benéficos, o forte movimento recessivo verificado no acumulado dos anos entre 2014 e 2016 fez com que a produção do setor se reduzisse sensivelmente. De acordo com os dados disponibilizados, os licenciamentos de veículos para o mercado interno caíram 33% entre 2012 e 2015, de 3,8 milhões de unidades para 2,568 milhões³¹. Já para 2016, a previsão para o desempenho total anual em setembro do mesmo ano era de nova queda de 19%, consistindo em um volume de licenciamentos de 2,08 milhões de unidades. Tal panorama, somado ao aumento de capacidade produtiva propiciado pelas condicionalidades do programa, fizeram com que a capacidade ociosa total atingisse 52% e, para o subsetor de veículos pesados, o índice alcançasse 75%³². O quadro abaixo apresenta os dados fechados de 2016, o qual totalizou 2,050 milhões de licenciamentos, número que representa queda de 20,2% em relação ao desempenho verificado no ano anterior.

Quadro 8 – Licenciamentos de veículos no Brasil

Licenciamento de veículos no Brasil		
Ano	Volume (mil unidades)	Variação ano anterior
2007	2.463	2,45%
2008	2.820	14,49%
2009	3.141	11,38%
2010	3.515	11,91%
2011	3.633	3,36%
2012	3.802	4,65%
2013	3.767	-0,92%
2014	3.498	-7,14%
2015	2.569	-26,56%
2016	2.050	-20,20%

Fonte: Anfavea³³

Com relação à dimensão do comércio internacional e atuação de um *player* como a OMC, essenciais ao estudo do caso e mais exploradas no próximo capítulo, Amsden (2004) reconhece que as regras trazidas com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC)

³¹ Dados em conformidade com a apresentação realizada por Marco Saltini, vice-presidente da Anfavea, no *workshop* intitulado “Os Desafios da Legislação Automotiva 2017”, organizado pela revista especializada Automotive Business em São Paulo em 12 de setembro de 2016. Parte dos dados também se encontra em apresentação preparada em outubro de 2016 para entrevista coletiva de imprensa para divulgação dos dados do setor à época, disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/coletiva.pdf>>. Acesso em 01 dez. 2016.

³² Idem à nota anterior.

³³ Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.anfavea.com.br/coletiva.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2017.

não podem ser caracterizadas como estritamente rígidas e sem margem de manobra. De acordo com a autora, há certa flexibilidade para instrumentos como subsídios seletivos voltados a inovação e P&D. Isso se deve à necessidade do organismo internacional, à época, em angariar novos países-membros. Desse modo, foi possível, a partir dessa “área cinzenta”, que países estabelecessem suas novas políticas e instrumentos em prol do seu próprio desenvolvimento produtivo em convívio com a OMC e demais *players* externos correlatos.

Como ponto de vista crítico ao Inovar-Auto, Letícia Costa, da Prada Consultoria, em entrevista à revista especializada no setor Automotive Business em 18/08/2014³⁴, afirma que “o que temos visto até o momento é que este é um programa de proteção disfarçado de programa de inovação. Dificilmente o que já se chama de Inovar-Auto 2 terá os mesmos incentivos, então a pergunta que fica é ‘Como vou continuar protegendo o mercado sem competitividade?’. É necessário sim planejar, manter o equilíbrio entre o curto e o médio prazo, pensar em 2015 com planejamento e replanejamento, com vertente forte para a produtividade, qualidade e competitividade, que é a premissa do Inovar-Auto”.

Ainda segundo Letícia Costa, em reportagem veiculada pela revista Automotive Business em 06/04/2015³⁵, “essencial para que se desenrolem os nós do setor é que haja, por parte do governo, uma desburocratização em todo o processo na cadeia produtora”. Ainda de acordo com a consultora, não se verifica a existência de um projeto oficial direcionado para cadeia do setor. O programa Inovar-Auto também é visto como dotado de distorções de interpretação e pouco estável quanto ao seu regramento. “No momento, porém, é fundamental que não sejam alteradas as regras do programa”, em conformidade com suas próprias palavras. Por fim, como ponto central da sua crítica, segundo a reportagem acima indicada, encontra-se a seguinte questão: “a indústria quer continuar tendo um grande e protegido mercado interno ou se vai, finalmente, ser um relevante *player* no cenário global”.

Pedro Kutney³⁶, editor do portal Automotive Business, veículo de imprensa e comunicação especializado no setor automotivo, em vídeo disponibilizado no *website* do portal em retrospectiva ao ano de 2016, também apresenta uma visão crítica, mas voltada ao comportamento das montadoras e demais fabricantes relacionados ao setor automotivo no Brasil. De acordo com Kutney, a sensação é de o Brasil se vê diante de “mais um bonde

³⁴ Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/20273/inovar-auto-unico-efeito-pratico-e-a-protecao-de-mercado>>. Acesso em 31 out. 2016.

³⁵ Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/21739/montadoras-precisam-aprender-com-as-cries>>. Acesso em 31 out. 2016.

³⁶ Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/abtv/4/News/1035/tendencias-tecnologicas-para-a-industria-automotiva>>. Acesso em 23 dez. 2016.

perdido” com relação às novas tecnologias empregadas na produção de veículos cada vez mais modernos e eficientes energeticamente. Isso se deve a um processo global atualmente em curso, sobretudo nas economias mais desenvolvidas, usualmente denominado “Indústria 4.0”, o qual consiste em um crescente aprimoramento tecnológico da indústria mundial em seu estado da arte. Tal processo se caracteriza como transformador e de ruptura com as antigas estruturas que moldaram até então a produção e consumo de diversos bens industrializados, incluindo-se aí os veículos automotores.

Sob esse contexto, quanto ao Brasil, avista-se um crescente distanciamento no que se refere à qualidade da produção e o nível de tecnologias limpas e de ponta empregadas nacionalmente. Segundo Kutney³⁷, “historicamente os veículos no Brasil sempre foram defasados”, o que, dentre outros fatores, leva à produção de veículos caros e “de baixo nível tecnológico”. O mesmo é contundente em sua crítica aos produtores instalados no país ao afirmar que os mesmos “não fazem nada além do que manda a lei”. Exemplos disso são os *airbags* frontais, os quais, ainda de acordo com o editor do portal Automotive Business, só foram agregados à produção doméstica por força de lei.

De modo similar, “se não fosse pelas exigências do Inovar-Auto, muitos carros no Brasil já estariam gastando muito mais combustível do que gastam. Mesmo assim, os fabricantes fizeram o mínimo necessário, com as soluções mais baratas possíveis para reduzir o consumo”, atesta Kutney. Ainda sobre o Inovar-Auto, a maior parte das montadoras implementou melhorias de cunho tecnológico em sua produção já dominadas e amplamente difundidas em muitos países, o que evidencia o nível de distanciamento que já existia na produção doméstica *vis-à-vis* o que é comercializado no exterior, mesmo antes do advento da chamada “Indústria 4.0”. A eletrificação da produção de veículos se mostra também como algo até mesmo utópico no Brasil atualmente, dada a profunda dependência de insumos importados e a ausência de plantas de fabricação desses componentes no país. Esses elementos desfavorecem a indústria automotiva instalada em território nacional e suas perspectivas a longo prazo.

Tais elementos trazidos por Kutney dialogam com Delgado (2016), o qual atribui uma condição de precocidade à inserção de companhias transnacionais como parte essencial da estrutura produtiva nacional. Ainda de acordo com Delgado, conforme já abordado anteriormente, a fragilidade em relação a contrapartidas no que tange a assuntos como

³⁷ Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/abtv/4/News/1035/tendencias-tecnologicas-para-a-industria-automotiva->>. Acesso em 23 dez. 2016.

transferência de tecnologia e indução de produção de maior valor agregado domesticamente afetou desde então a economia brasileira. Como decorrência, há a pouca participação de dispêndios em P&D e ciência e tecnologia como parte ativa de uma estratégia corporativa de mercado na maioria das empresas instaladas no Brasil, permanecendo o pouco que se investe nacionalmente nessas áreas cruciais ao desenvolvimento socioeconômico, em sua maioria, em companhias com forte participação estatal e no setor público de uma maneira ampla.

Na próxima seção, tratar-se-á de apresentar o caso a partir dos dados obtidos nas entrevistas concedidas para a elaboração da dissertação, a qual é organizada e analisada a partir do recorte teórico proposto. Desse modo, há a caracterização, por parte dos entrevistados, de como se deram as origens do programa e sob que contexto isso ocorreu.

5.2 PANORAMA GERAL E GÊNESE DO PROGRAMA

Foram conduzidas nove entrevistas presenciais em São Paulo, Brasília e no Rio de Janeiro. Também se registra a presença do autor da presente dissertação em *workshop* intitulado “Os Desafios da Legislação Automotiva 2017”, realizado em São Paulo em 12 de setembro de 2016, organizado pela revista especializada no setor automotivo Automotive Business.

Dada a sensibilidade verificada com muitos dos entrevistados em se tratar de temas que envolviam a esfera fiscal pública, a concessão de benefícios fiscais e as estratégias e conexões das empresas e do Estado no seu relacionamento mútuo, bem como outros aspectos a partir de então decorrentes, optou-se por manter as fontes em sigilo, identificando-as apenas por meio de letras. Assim, os entrevistados são codificados aleatoriamente de A a I. No quarto capítulo desta dissertação, referente à metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa, encontra-se uma breve descrição de cada entrevistado, na qual se destaca o vínculo com a instituição representada pelo mesmo no momento da concessão da entrevista.

Ao ser indagado sobre as origens e a gênese do programa, o entrevistado A destacou o problema inicial do aumento da importação de veículos. Tratava-se, à época, de um quadro que caracterizava uma “invasão” de carros importados, sobretudo de novos entrantes asiáticos, os quais consistiam em empresas que não haviam construído plantas no Brasil. Sob tal contexto, o entrevistado afirma:

O setor automotivo fez uma série de pleitos, desde o final do segundo governo Lula, já vinha fazendo uma série de pleitos no sentido de criar talvez não barreiras de proteção, mas de criar um programa que tivesse a capacidade de proteger o mercado nacional e, ao mesmo, estimular que essas empresas que estivessem exportando muito

para o Brasil viessem a instalar plantas no Brasil. O grande problema é o seguinte: como a política do governo nunca foi proteger simplesmente, até porque há restrições internacionais, o grande dilema foi: quais as contrapartidas? A ideia surgiu justamente de usar uma contrapartida vinculada à sustentabilidade da política. Foi uma ideia muito criativa na verdade, porque o aumento do IPI estava submetido a empresas que não tinham plantas no Brasil. E com data de validade, com previsão de acabar em 2017 (entrevistado A, em entrevista concedida em 30 de agosto de 2016).

O entrevistado A ainda mencionou o painel em curso na OMC³⁸ sobre o Inovar-Auto. Vários países denunciam o Brasil por práticas protecionistas de política industrial, as quais estariam em desacordo com as normas internacionais vigentes. O Brasil, por sua vez, alega em sua defesa que existe certo tipo de espaço para medidas dessa natureza, uma vez que sua base estaria na promoção de inovação, na ciência e tecnologia, materializada nas contrapartidas do programa, incluindo-se aí também a atração de centros de P&D também. O entrevistado apontou o surgimento do programa a partir dessa conjuntura, que consistia em uma janela de oportunidade de crise no setor associada a um governo simpático à implementação de medidas de defesa comercial. Houve ainda muita pressão política para criar um programa voltado ao setor automotivo, vinda essencialmente de atores vinculados às regiões produtoras, especialmente os prefeitos da grande São Paulo, o governador do Estado de São Paulo na época e congressistas a esses ligados. Houve espaço para uma ampla união em torno do apoio ao programa. Ainda segundo o entrevistado, nas suas palavras:

A coalizão foi muito grande. Isso é importante: a abrangência e diversidade. E era suprapartidário: não houve ninguém que se opôs ao programa. Mesmo hoje, você tem críticas de setores, que eu acho que são fundamentadas, ao excesso de incentivo fiscal dos governos Lula e Dilma. Nesse caso, houve incentivo fiscal? É evidente que houve. Inclusive tem que ser mensurado, mas certamente na casa de milhões de reais por mês, o que corresponde ao IPI que deixa de ser arrecadado nesses setores. Agora, tem contrapartidas. Essa é a grande diferença, o grande diferencial do programa é esse. Na época, nos primeiros anos do Inovar-Auto, houve um surto de novos investimentos no Brasil no setor automotivo, exatamente de empresas multinacionais que estavam querendo fugir dessa barreira e vieram a se instalar no Brasil (entrevistado A, em entrevista concedida em 30 de agosto de 2016).

Ainda com relação ao início do programa Inovar-Auto, o entrevistado D relatou a que houve análise prévia de estudos conduzidos por órgãos governamentais sobre competitividade da indústria automotiva no Brasil, tendo-se uma visão comparativa com a indústria global, de modo a identificar os principais *gaps* da produção brasileira em relação àquela realizada no exterior. E a partir disso, foi indicado na entrevista que já se tinha

³⁸ <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1831528-omc-considera-ilegais-programas-da-politica-industrial-brasileira-diz-jornal.shtml?cmpid=newsfolha>>. Acesso em 12 nov. 2016.

conhecimento no governo sobre em que áreas havia a necessidade de se avançar em política industrial.

Assim, dado que a barreira dos 30 pontos percentuais já havia sido posta, aproveitou-se essa ação governamental prévia para, ali alicerçada, praticar política industrial orientada às necessidades então diagnosticadas. Mesmo assim, foi ressaltado o longo processo de negociação – em torno de quase um ano, conforme relatado – para abordar determinadas questões detalhadamente, como qual seria a linha de base a ser estabelecida. Como se pôde apreender dessa entrevista, essas reuniões iniciais ocorriam no máximo a cada 10 dias, quando com o setor privado, e as de governo, com os ministérios envolvidos, eram, na média, quase que duas por semana.

Na mesma entrevista ainda se abordou o tratamento prévio ao impacto que o programa teria sobre a produção. De acordo com o entrevistado D, muitos cálculos e simulações internas foram feitos para ver qual a linha de corte, o que consistiu em uma das riquezas da formulação. Tratava-se esse de um ponto importante, pois as contrapartidas tinham que ser mais altas do que a média, mas não tão altas a ponto de que as empresas não conseguissem alcançar.

Ainda com relação às origens do Inovar-Auto, “foram dois anos e meio de reuniões semanais para discutir o que seria o programa” (entrevistado B, em entrevista concedida em 6 de setembro de 2016). De acordo com o mesmo, graças ao crescimento do Brasil e do seu mercado à época, consolidou-se a percepção de que existia uma oportunidade de atração de investimentos. Assim, o enfoque não estava em uma agenda de competitividade, mas de atração de investimentos. Dessa forma, o mercado interno deveria ser encarado como um “ativo”, como o é em outras partes do mundo, como chancelado pelos casos de países que disponibilizam laboratórios de P&D e incentivos fiscais em função, tanto dos vultosos investimentos que são realizados, quanto pelo fato da capacidade instalada da indústria automobilística ser alta.

A desoneração do IPI foi abordada pelo entrevistado A, indicando haver uma crítica considerável por parte do Ministério da Fazenda. A desoneração prévia ao programa Inovar-Auto, explorada em capítulos anteriores desta dissertação, consistia em um quase desconto de IPI, sendo alvo de diversas críticas, dentre as quais se destacam: (1) não havia garantia, no arranjo da sua concepção, de repasse por parte das montadoras, da redução do IPI para o consumidor final. Assim, criticavam-se tais medidas uma vez que elas representavam uma recuperação de margens de lucro privado às custas de renúncia fiscal pública, com internalização do benefício proporcionado; (2) outra crítica concernia essencialmente à dimensão fiscal, na qual a desoneração de IPI sobre veículos novos impactou

consideravelmente sobre o orçamento público, significando perda voluntária de arrecadação. Em contraposição a isso, o caso do Inovar-Auto, por sua vez, trouxe uma solução criativa ao estabelecer uma barreira até então inexistente de 30 pontos percentuais sobre o IPI para montadoras sem plantas no Brasil.

Diferentemente das desonerações anteriores, isso não representou uma diminuição sobre a arrecadação. Com a barreira, as empresas que já estavam ou que vieram a se instalar no país foram induzidas a manter e/ou aumentar sua produção local. Já os veículos que continuavam sendo importados, por seu turno, tiveram uma majoração tributária da ordem de 30% sobre o IPI recolhido.

Ainda segundo o mesmo entrevistado, trata-se de um caso único na história da política industrial brasileira, por envolver monta financeira de tal magnitude, de modo a enquadrar os níveis de poluição máximos da produção nacional nos padrões internacionais. Com isso, tecnicamente possibilitou-se que, ao final do programa, a indústria obtivesse um nível de competitividade mais elevado para poder exportar parte dessa produção para o mundo sem maiores restrições, tornando, ao menos em tese, o programa e seus benefícios dispensáveis no longo prazo. De forma sintetizada, “você dá a meta, objetivo, dá um prazo e diz que, depois desse prazo, eles vão ter que caminhar com suas próprias pernas” (Entrevistado A, em entrevista concedida em 30 de agosto de 2016).

Já o entrevistado F afirma que o Inovar-Auto se trata de uma “furada” para o consumidor final, tendo o efeito concreto de fechar adicionalmente ainda mais a economia brasileira. Todavia, é apontado o efeito benéfico do programa sobre o investimento no país: “a capacidade instalada de 3,5 milhões pulou para 6,5 milhões em quatro anos. Praticamente dobrou” (entrevistado F, em entrevista concedida em 30 de agosto de 2016). Assim, ainda de acordo com o mesmo, outra consequência, além do incremento do investimento no setor, foi o aumento de preço de carros em função do movimento de maior fechamento da economia, afetando por essa via o consumidor. Foi mencionada também a existência de diversos projetos de expansão – incluindo inovação em novos veículos – em que cada nova planta, em uma economia mais fechada e protegida segundo a perspectiva relatada, requer que ao menos parte da cadeia de fornecedores venha junto à fábrica e se instale no país. Com isso:

É o que aconteceu: muitas fábricas vieram, investiram para justificar a participação no Inova-Auto. Esperava-se que isso trouxesse muito mais fornecedores, com essa proteção, e que houvesse um aumento da densidade do tecido automotivo da indústria brasileira. Isso era pelo movimento de substituição de importação. (...) A capacidade instalada das fábricas está abaixo da média histórica e muitos investimentos pararam

no meio do caminho porque vislumbraram esse cenário mais à frente (entrevistado F, em entrevista concedida em 30 de agosto de 2016).

Para o entrevistado A, dada a estrutura oligopolizada do setor e as condições gerais macroeconômicas e fiscais existentes no país, não há incentivo para inovação. Já o programa por sua vez, como forma de tentar romper esse círculo vicioso, vai acabar em 2017 supondo, ao menos em tese, que a realização de investimentos em inovação já tenha sido efetivada. Caso isso não se confirme, de acordo com o que se relatou, “nós vamos ter o que: uma crise no mercado interno doméstico, a volta de carro importado com preço baixo, que não vai ter barreira” (entrevistado A, em entrevista concedida em 30 de agosto de 2016). Reitera-se que esse cenário projeta uma retirada dos 30 pontos adicionais de IPI após uma eventual derrota do Brasil no painel em que o mesmo é denunciado na OMC.

Em consonância com a relevância do comércio internacional para essa questão, o entrevistado A afirma que, para o estudo e compreensão do programa, o mesmo não tem como ser considerado fora daquela dimensão. Isso se reflete na eficiência energética de motores, base do esforço público-privado envolvido para a concepção e criação do programa. Tal aspecto técnico consistia no principal obstáculo para a entrada dos carros produzidos no Brasil no mercado europeu e em outros mais desenvolvidos; veículos similares são fabricados e comercializados naqueles mercados com nível de emissão de poluentes muito menor. Outro aspecto de comércio internacional, como apontado na apresentação de Marco Saltini, vice-presidente da Anfavea, em *workshop* em 12 de setembro de 2016, decisivo para a concretização do programa foi a “invasão” de importados à época, a qual colocou o país na situação de ter que se decidir se tomaria medidas a fim de seguir como produtor de veículos ou se tornar-se-ia um importador dos mesmos. Assim, com esses desafios de comércio internacional em perspectiva, surgiu o programa Inovar-Auto.

O entrevistado G trouxe que o que se dizia no setor produtivo relacionado ao programa Inovar-Auto, à época da negociação prévia do mesmo, foi que o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, somente “bateu o martelo” quanto a concretizar a realização do programa ao ser informado que, naquele momento histórico, a montadora asiática JAC Motors teria passado em vendas a produção da Ford no Brasil. Tal dado teria acelerado o efetivo lançamento do Inovar-Auto. Ainda segundo tal entrevistado, o setor de autopeças esteve à margem do processo de formulação do programa, uma vez que suas empresas e entidades representativas não tiveram participação nos termos negociados para a criação do mesmo.

De acordo com o entrevistado H, o Inovar-Auto acabou sendo efetivamente guiado financeiramente por duas vertentes principais: eficiência energética e localização de peças. Apresentou-se que a única forma de abatimento dos 30 pontos de IPI adicionais se dá mediante utilização de conteúdo local na produção das montadoras, sendo que aquelas caracterizadas como grandes já tinham considerável volume conteúdo local aplicado à sua produção. Consequentemente, para alcançar o cumprimento das metas, elas já começaram adiantadas em comparação aos novos entrantes. Assim, as pequenas e médias montadoras se adaptaram ao programa mais de um ano depois do seu lançamento. Com o planejamento sendo feito com o programa em curso, essas tiveram maior dificuldade para maximizar os ganhos que poderiam ter sido propiciados pelo Inovar-Auto.

Para o entrevistado I, a gênese do Inovar-Auto se deu sob determinadas condições, sendo tanto de caráter geral da indústria brasileira quanto específicas da indústria automobilística. Verificava-se um contexto de relativa reprodução do entorno de 1995, no qual a indústria apresentava um hiato saliente de competitividade, abrindo espaço para a penetração de importações de alta monta, representando implicações industriais para o setor automobilístico, cujo peso na balança comercial é muito relevante, e tendo por esse canal consequências de natureza macroeconômica. Desse modo, houve o renascimento de uma preocupação com as questões de preservação da capacidade industrial do país, sobretudo a partir de 2011 com o PBM. Com isso, começou-se a se buscar algum tipo de mecanismo que pudesse reproduzir os efeitos positivos que o acordo automotivo de 1995 tinha obtido.

O acordo de 1995 foi construído em torno de uma mudança na política setorial que promoveu um aumento expressivo do imposto de importação de automóveis que poderia ser reduzido em contrapartida às exportações ou investimentos realizados no Brasil. Então a ideia foi aumentar a tarifa de importação e reduzi-la na medida em que as empresas apresentassem determinadas contrapartidas em termos de exportações realizadas e de investimento. Inicialmente o arranjo era só exportação, mas, posteriormente, foi estendido às cotas de importação para a realização de investimentos. No entanto, esse tipo de instrumento tarifário não era mais possível em 2011 em função dos acordos validados pelo Brasil como membro ativo da OMC.

Quanto a esse organismo internacional e sua influência sobre estratégias nacionais de desenvolvimento, Amsden (2004) atribui à OMC a necessidade de os países imprimirem a essas suas estratégias um enfoque em torno da promoção de P&D e cooperação regional, ambos entendidos em sentido amplo. Desse modo, “à luz dos constrangimentos impostos pela OMC,

padrões de desempenho terão de se tornar menos orientados à exportação e mais orientados a P&D, em comparação ao que foram nos primeiros anos do pós-guerra” (AMSDEN, 2004, p. 292, tradução nossa). Com isso, como será possível verificar mais adiante, o programa, para se sustentar na OMC, tinha a necessidade de se constituir como um caso de promoção de inovação e P&D no setor automotivo brasileiro. Para tanto, o entrevistado I salienta o caráter transformativo sobre a produção nacional desejável do Inovar-Auto, tanto para o desenvolvimento econômico em si via maior sofisticação daquela, quanto para que o programa pudesse estar condizente, desse modo, às regras da OMC.

No próximo capítulo, realiza-se uma análise das capacidades entendidas como demandadas para o caso, ainda na primeira fase de revisão de literatura, e validadas na fase da pesquisa de campo. Com isso, também se confronta o que seria esperado a partir da literatura com o que é verificado e analisado a partir do conteúdo de entrevistas presenciais. As mesmas foram concedidas por atores-chave para a formulação e implementação do programa examinado no presente estudo de caso.

6 ANÁLISE DAS CAPACIDADES DEMANDADAS PELO INOVAR-AUTO

De acordo com o levantamento feito anteriormente à pesquisa de campo, foram levantadas quatro capacidades como sendo requeridas à formulação e implementação do programa Inovar-Auto, as quais são: (1) financeira, a qual abarca tanto as instituições de natureza fiscal quanto as condições orçamentárias presentes e futuras para promover políticas públicas; (2) de coordenação interburocrática, algo necessário para políticas de ordem intersetorial como a política industrial; (3) de monitoramento de contrapartidas por parte das empresas beneficiárias, que, mesmo tendo o potencial de se constituir na principal contribuição da formulação do Inovar-Auto, caracteriza-se como a fragilidade mais saliente na sua implementação; e (4) a capacidade política, que engloba as relações entre Estado e mercado que compõem tanto a formulação quanto a implementação do programa. Já na fase de campo, abordada nos próximos subitens, essas capacidades foram validadas como categorias de análise caracterizadas como úteis à pesquisa e ao atingimento de suas conclusões.

6.1 CAPACIDADE FINANCEIRA

Entende-se como capacidade financeira no caso, essencialmente, o uso por parte do Estado do instrumento fiscal correspondente à elevação dos 30 pontos percentuais do IPI sobre produtos importados. O entrevistado E trouxe uma perspectiva importante com relação àquela no que concerne às contrapartidas a serem cumpridas pelas empresas, conferindo certa sustentabilidade ao arranjo de incentivos vinculados criado para o programa. Nas suas palavras:

Você sim elevou os trinta, e você reduz mediante condicionalidades, que são as contrapartidas. O que você tem de renúncia efetiva – isso a gente já sabe, já discuti isso e o TCU aceitou – e no demonstrativo de renúncias que é publicado pela Fazenda, o que eles colocam como renúncia são os benefícios de P&D e engenharia. Os 30 pontos eles nem colocam como renúncia porque na verdade foi elevado e reduzido mediante condicionantes. Então ele foi um programa que, fazendo uso desse mecanismo de elevação e depois créditos, você não teve um grande impacto fiscal dele (entrevistado E, entrevista concedida em 6 de setembro de 2016).

Havia também, por parte de órgãos estatais, o entendimento de que o programa em elaboração consistia em uma oportunidade de se introduzir contrapartidas importantes do ponto de vista tecnológico, de modo a promover a modernização da indústria brasileira, o emparelhamento tecnológico e estimular a uma maior eficiência energética da frota produzida domesticamente. Desse modo, “o Inovar-Auto – e isso passou até para o nome do Programa,

daí inovar – não poderia ser simplesmente um Programa de incentivo às compras locais” (entrevistado I, em entrevista concedida em 26 de outubro de 2016). Em consonância a isso, o mesmo não poderia se restringir à preservação de oferta do mercado interno. Desse modo, emergiu o estabelecimento de contrapartidas, materializadas em metas de melhoria tecnológica focadas, sobretudo, em metas de emissão.

6.1.1 Instrumentos de incentivo fiscal-orçamentários

A fim de induzir o cumprimento das metas, o Estado se fez valer do uso de instrumentos de políticas públicas. Houve a opção pelo instrumento de natureza tributária, refletido na majoração do IPI em 30 pontos percentuais. De acordo com o entrevistado I, em entrevista concedida em 26 de outubro de 2016, “o fato do instrumento usado ser um instrumento tributário faz com que a Fazenda seja o gestor do programa necessariamente”. Tal entendimento corrobora o protagonismo do Ministério da Fazenda em ações de política industrial constatado por Schapiro (2014). Como também apontado por De Toni (2015), há uma prevalência do uso de instrumentos de natureza tributária em políticas voltadas ao desenvolvimento produtivo, verificado, sobretudo, a partir de 2008.

Ressalta-se que, a partir da coleta de dados na pesquisa de campo, cristalizou-se a percepção de que o papel do Ministério da Fazenda se deu de maneira mais proeminente na concepção do programa. Sob sua esfera se deram as discussões mais intensas entre Estado e iniciativa privada nessa fase, concernente ao dimensionamento das contrapartidas. Naquele mesmo momento, o MDIC desempenhava um papel de subsidiar as discussões com dados e informações, por parte do Estado, sobre produção, importações e aquisições. Além disso, o MCTI, dada a dimensão de incentivo à inovação componente do Programa, participava com esses outros atores na fase de formulação. De acordo com entrevistado:

Então, nesse sentido, o Inovar-Auto estava construído em torno de uma mudança na regra, nesse caso não mais tarifária e sim tributária, com a finalidade de criar um custo que, nesse caso, é um aumento de 30% no IPI para o automóvel que poderia ser reduzido e, em contrapartida, a compras locais. Não à exportação ou à realização de investimentos, mas em relação à compra local. A discussão do Inovar-Auto, então, se deu basicamente em torno das condições de operacionalização dessa lógica e, principalmente, da discussão das contrapartidas que seriam exigidas do setor automotivo e para fazer jus a essa redução de IPI ampliado (...). Então põe o IPI para todo mundo e retira os 30% do IPI para as empresas que atingissem uma determinada meta de compras locais (...). Ele era um Programa que atribuía um custo para todo mundo. Então ele era igualitário, ele era isonômico. Ele criava um custo para todo mundo de 30% em IPI (entrevistado I, em entrevista concedida em 26 de outubro de 2016).

Para o entrevistado G, a Receita Federal pode ser considerada como um *player* central para a viabilização do sistema de rastreabilidade de peças, o qual, em sua opinião, apresenta-se como bem montado do ponto de vista da fiscalização. Assim, a dimensão da capacidade estatal financeira também envolve o aspecto histórico-institucional da existência e solidez de uma organização pública como a Receita. Sem a mesma e sua consolidação em perspectiva histórica, questões relevantes à consecução da formulação e implementação do programa, como processar a necessidade de comprovação documental das contrapartidas, bem como o próprio sistema de rastreabilidade, não teriam como ser endereçadas do modo como se verificou desde as negociações para a criação do Inovar-Auto anteriores a 2012.

Para o entrevistado H, os mecanismos de monitoramento no tocante à tributação são entendidos, de maneira geral, como bem desenhados e com funcionamento adequado. Isso se deve muito em função dos moldes já delineados por meio do decreto, o que leva à boa definição das metodologias de apuração dos créditos. Já a parte técnica do monitoramento, como questões sobre o que é considerado P&D e engenharia, injeção de plástico, dentre outros itens – abordada em maior detalhamento mais adiante – foi tardia e ficou a desejar. Isso ainda é agravado pelo conflito entre a legislação oficial em paralelo com o manual de auditoria, cuja elaboração se encontra em desenvolvimento e capitaneada pela Anfavea, de modo que as empresas não têm assegurado qual texto será levado em consideração.

6.1.2 Disponibilidade de recursos e sustentação financeira

Em contraposição ao exemplo das desonerações tributárias já tratadas ao longo deste trabalho, o caso do Inovar-Auto não apresentou grandes necessidades de ser dotado de alta disponibilidade de recursos para sua execução. Pelo contrário: o desenho sob o qual o programa foi concebido, de modo geral, potencialmente gera mais receita ao governo via majoração tributária – para importados sem determinado volume de conteúdo local empregados em sua composição – e para a produção nacional que não cumprir com as contrapartidas estipuladas, cujo mecanismo para arrecadação advém de multas e punições pelo não atendimento das referidas contrapartidas.

Dessa forma, a participação de instituições de natureza financeira, como MF e RBF, encontra-se centrada mais em como operacionalizar o programa, via determinação quantitativa de contrapartidas, sua mensuração e comprovação documental do cumprimento de metas, do

que ligada à provisão de recursos para sua sustentação, conforme salientado pelo entrevistado I. Dado o desenho do Inovar-Auto, há inclusive, como já pontuado, potencial de aumento arrecadatório global a partir do aumento em 30 pontos percentuais do IPI a veículos que não cumpram as contrapartidas integrantes do programa. Isso também contemplou o enfrentamento a críticas no âmbito do MF ao uso das desonerações fiscais, como pontuado pelo entrevistado A já na fase de entrevistas da pesquisa. Com isso, esses elementos se constituem como uma evolução ao uso de desonerações, como tratadas no terceiro capítulo desta dissertação e mapeadas previamente à pesquisa de campo,

6.2 CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO INTERBUROCRÁTICA

Em termos de coordenação interburocrática necessária e desempenhada para a elaboração e funcionamento do programa, apreendeu-se, a partir dos entrevistados, que o núcleo duro do programa consistia no MDIC, ABDI e BNDES, sendo que o Ministério da Fazenda entrou nas negociações principalmente para atender temas ligados aos cálculos de impacto fiscal e aspectos operacionais relacionados. O MCTI teve participação centrada em assuntos de legislação de P&D e engenharia. Já o MRE desempenhou um papel relacionado ao acompanhamento de acordos internacionais e o possível impacto que o programa poderia ter em âmbito externo. O entrevistado E ressaltou que grande parte dos instrumentos do Inovar-Auto são de natureza interministerial. Isso significa que, para a publicação de um ato dessas características, faz-se necessário um alinhamento de duas ou mais instituições para um mesmo ato comum. Desse modo, relatou-se a ocorrência de reuniões periódicas, nas quais os envolvidos podem entender o problema, debater propostas e viabilizar possíveis soluções.

Já o entrevistado C, por sua vez, enfatizou a correlação positiva que se verificou entre as condições do Estado em implantar um modelo baseado em contrapartidas e um momento econômico de crescimento. Isso significa que a formulação se deu sob um contexto de economia pujante e mercado interno altamente aquecido. Entretanto, mesmo com uma mudança posterior do ciclo econômico, o Inovar-Auto desempenhou um papel importante ao propiciar a manutenção do nível de investimentos realizados pela iniciativa privada. Com isso, a capacidade produtiva aumentou e, assim, assegurou-se capacidade produtiva com condição de suprir uma futura retomada do crescimento econômico e, por consequência, da expansão da demanda por veículos. De acordo com o entrevistado:

Foi o programa que permitiu, quando a economia caiu, a manutenção dos níveis de investimento em P&D desse setor que é importantíssimo. A capacidade estatal fez com que, na verdade, com que os investimentos fossem mantidos em um setor importante na economia que tem hoje mais de 20% do PIB. Foi uma ação lá de trás que permitiu que isso se mantivesse. (...) P&D é uma coisa que as empresas começam a cortar nesse tipo de momento da economia. Mas podemos creditar à formulação e à gestão do programa, à contratualização que o programa traz, o que permitiu que isso se mantivesse (entrevistado C, entrevista concedida em 6 de setembro de 2016).

Os entrevistados B e D indicaram o *benchmarking* da União Europeia (UE) como referência utilizada pelo Inovar-Auto para o estabelecimento das metas. Todavia, foi ressaltado que a UE começou em 2005 a sua discussão, implementando efetivamente as medidas decididas em 2008. “E nós queríamos na metade do tempo”, constatou o entrevistado D. Assim, determinou-se a meta da UE como o que ficou classificado como “meta desafio”. Fixaram-se também uma intermediária e uma meta base, a qual possui caráter obrigatório de atingimento.

O papel de órgãos ambientais em outras partes do mundo – caso da Europa, por exemplo – foi ressaltado pelo entrevistado B como principal condutor dessas ações, cujo enfoque se dá na mitigação do efeito deletério da emissão de poluentes. Todavia, na experiência brasileira, a coisa se deu pela perspectiva da inovação na produção, bem como esteve baseada também em novas formas de conceber e implementar política pública. O entrevistado B também pontuou que não há outras políticas públicas industriais em que houve um desenho e desenvolvimento de sistema para monitoramento e controle, o que corrobora o caráter diferenciado do caso com a experiência de outros setores com política industrial no país, bem como salienta o “excepcionalismo” do setor automotivo e da Anfavea com seu relacionamento com o Estado, aspecto mais explorado adiante.

6.2.1. Insulamento, envolvimento e articulação de órgãos

Já no momento de implementação do Inovar-Auto, o MDIC passou a desempenhar uma atuação de maior centralidade, sendo o principal ponto de articulação para ações tanto entre diferentes órgãos públicos como entre o Estado e as empresas e suas associações representativas. Conforme extraído de entrevista concedida ao autor, em trecho sobre a formulação do programa:

As reuniões, de modo geral, ocorriam na Fazenda, no Ministério da Fazenda. Existiam outras reuniões que ocorriam no MDIC. Em geral eram reuniões mais de avaliação, de realização de cálculos, eram reuniões mais técnicas, vamos dizer assim. Assim, as reuniões no MDIC, de modo geral, eram “intragoverno”, enquanto que as reuniões entre governo e mercado eram realizadas no Ministério da Fazenda (...) porque no fim

quem iria decidir se daria ou não, devolveria ou não, condições de devolução, era a Fazenda, mas também tinha preocupações operacionais. Quer dizer, que nós não criássemos uma regra que depois não fosse implementável operacionalmente (...). Eu, como disse a você, entendo que a discussão, principalmente entre governo e mercado, era de contrapartida. A Fazenda tinha uma preocupação operacional nitidamente, e essa preocupação operacional delimitava os espaços possíveis de sugestões para essas contrapartidas. (entrevistado I, em entrevista ao autor concedida em 26 de outubro de 2016).

Ainda conforme relatado pelo entrevistado I, havia a participação nas reuniões, em muitos momentos quando se fazia necessário, da Secretaria da Receita, dada a função de arrecadação, bem como da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda. O MF enfatizava intensamente, na fase de desenho do programa que a contrapartida tinha que ser, de algum modo, documental. Isso se deve à responsabilidade da Receita em não aceitar devolução de crédito tributário se não houver documentação comprobatória que faça jus àquele.

Assim, é possível verificar a diferença de ênfase de diferentes órgãos estatais, reforçando mais uma vez a abordagem defendida na presente dissertação de que o Estado não se trata de um bloco monolítico. Ao invés disso, no seio da esfera estatal, existem diversos interesses e enfoques que precisam dialogar e se relacionar da forma mais concertada possível. Isso se traduz quando o entrevistado I afirma que “Fazenda olhava muito a viabilidade operacional das contrapartidas”, como apresentado anteriormente, enquanto que outros órgãos como MDIC, MCTI, BNDES e ABDI enfatizavam “os efeitos esperados industriais das contrapartidas” (entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016).

Tal elemento reforça a necessidade de articulação e diálogo entre os órgãos relacionados à política, bem como seu envolvimento efetivo na formulação e implementação daquela. Caso algum órgão seja pouco participativo dentro do arranjo institucional competente a gerir a política, ou mesmo se demonstre como tecnicamente negligente em sua participação, a política é negativamente afetada e tem seu alcance de resultados comprometido. Dado que não há, nesse caso, um comando único dentro de um departamento da estrutura organizacional do Estado, a capacidade de órgãos relativamente autônomos se coordenarem é ainda mais vital à implementação da política.

Como é possível depreender nessa subseção, há envolvimento e coordenação entre os órgãos relacionados ao programa Inovar-Auto, muito embora os instrumentos de coordenação, abordados na seção subsequente, não se caracterizem como os mais bem desenhados e apropriados para as demandas do caso. De todo modo, apesar das deficiências existentes, alguma coordenação interburocrática, ainda que em alguns momentos “puxada” pela ação do setor privado articulado politicamente, acontece.

6.2.2. Espaços institucionais de coordenação

Embora não se mostre como o tema mais problemático do programa – conforme abordado mais adiante acerca do monitoramento –, a coordenação apresentou fraquezas pontuadas na fase de pesquisa de campo para elaboração da presente dissertação. Nas palavras de um dos entrevistados:

O cronograma de reuniões não era preestabelecido, as reuniões eram marcadas e desmarcadas e remarcadas, algumas vezes eram criadas, outras vezes eram canceladas. De forma que a coordenação por reunião é uma forma precária. Ela pode funcionar, mas é um sistema simples, precário de coordenação. As reuniões acabavam e não tínhamos um espaço de manutenção de interrupção. O próximo encontro seria uma próxima reunião, que muitas vezes na reunião seguinte, muita coisa já tinha mudado do que se combinou na reunião anterior ainda estava valendo e tal. (...) Ele foi um processo de eletrocardiograma: mandava, parava, recuava. Então nitidamente a coordenação era insuficiente (entrevistado I, em entrevista ao autor concedida em 26 de outubro de 2016).

Entretanto, em contraposição ao funcionamento débil caracterizado pelo entrevistado I, o mesmo vê como positivo o processo participativo que, de alguma forma e mesmo com fragilidades na sua execução, deve se dar no âmbito de políticas que, por definição, requerem a ação conjunta do Estado com o setor privado. Todavia, retomando as deficiências, tanto de formulação quanto de execução, no ponto de vista do entrevistado, o programa “teria que ter uma câmara, alguma instância permanente de funcionamento, transparente, que pudesse processar, gerar a informação, consolidar, levar adiante” (entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016).

Porém, conforme relatado pelo mesmo, a coordenação se dava sob um arranjo precário, em que as reuniões se sucediam uma em sequência da outra, de forma pouco efetiva e transparente. Com isso, a coordenação foi caracterizada pelo entrevistado como “confusa”, ainda mais por envolver muitas instituições públicas e privadas sob variadas instâncias das mesmas em sucessivas reuniões. Assim, “embora tenha tido muita frequência, tenha sido frequente, eu não diria a você que foi um processo propriamente. Foi uma sucessão de pontos. (...) Na verdade foram muitas reuniões e aquilo foi andando” (entrevistado I, em entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016).

Esse ponto suscita a importância dos arranjos institucionais abordados por autores como Gomide e Pires (2014) em que a existência de arenas decisórias institucionalmente estabelecidas, com agendas determinadas e transparentes, contribuem com o funcionamento de

uma considerável quantidade de políticas públicas. A experiência brasileira indica que há uma carência de espaços institucionais adequados voltados à política industrial. Muito disso pode ser explicado pela pouca consolidação histórica dessa categoria de política de acordo com os elementos já explorados ao longo da presente dissertação. Isso, como também já pontuado anteriormente, é agravado pelo seu caráter intersetorial, que requer coordenação entre diferentes órgãos governamentais, concebidos para agirem de modo departamentalizado e restrito às áreas de sua atuação direta.

Como apontado por Gontijo (2012), o processo de articulação interburocrática não se mostra, na maioria dos casos, como algo trivial, dadas as diferenças desde a formação dos agentes de diferentes órgãos até a atribuição de tarefas em um processo colegiado necessário à implementação certas políticas. As últimas se caracterizam por transcender as atribuições de um único locus institucional departamentalizado, como uma única agência ou ministério, integrante da usualmente rígida estrutura da administração pública. Desse modo, tanto a articulação e o envolvimento dos órgãos concernentes à natureza da política, bem como a consolidação de espaços institucionais de diálogo em termos históricos, emergem como categorias de análise para o exame da capacidade técnico-administrativa de coordenação interburocrática que, por sua vez, é inexoravelmente parte de uma política pública com as características da política industrial.

6.3 CAPACIDADE DE MONITORIAMENTO

A partir da pesquisa de campo se pôde verificar que a capacidade de monitoramento se constituiu como a principal insuficiência na implementação do programa. Alguns elementos explicativos dessa fragilidade constatada são apresentados nos subitens a seguir. Esses são elencados desde a suavização das metas, no que tange à sua condição de representar uma ruptura transformadora quanto ao nível tecnológico aplicado à produção doméstica, até a inconsistente dotação do Estado em termos de dispor de sistemas de informação preparados para utilização no monitoramento de metas.

6.3.1 Elaboração e acompanhamento técnico de metas

No que tange ao exame das capacidades de monitoramento, os entrevistados D e E mencionaram como um dos instrumentos utilização já estabelecida as entregas, por parte das

empresas, de relatórios trimestrais e anuais, bem como visita técnica anual realizada anualmente às empresas, na qual a linha de produção é vistoriada, e apresentação preparada e disponibilizada pela companhia monitorada. Já com relação a instrumentos em fase de implantação em 2016, há a amostragem nas empresas com auditoria de terceira parte, realizando-se auditoria dos livros e, com isso, gerando-se um relatório no padrão do mercado, elemento caracterizado como inovador, dado que não se trata de uma prática recorrente do Estado em políticas que envolvem ações em conjunto com a iniciativa privada. O entrevistado E ainda salientou o visível impacto do programa sobre as decisões de investimento de montadoras e fornecedores de primeiro nível.

A partir da pesquisa de campo, foi possível extrair que as metas foram elaboradas se tendo em vista duas perspectivas diferentes, sendo: (1) a determinação de contrapartidas no formato de quanto, em porcentagem, ter de dispêndio em P&D e (2) metas de eficiência energética nos moldes de estipular indicadores como quantos quilômetros por litro os veículos produzidos deveriam conseguir desempenhar. No primeiro tipo de mecanismo, espera-se implicitamente que as empresas, ao realizarem mais dispêndio em certa atividade voltada à pesquisa, cheguem a um incremento da sua inovação e, conseqüentemente, a produção em âmbito nacional se aprimore qualitativamente com esse processo. Já o segundo tipo de contrapartida foca na consecução de um resultado pré-estabelecido, sendo, nesse caso, secundário estipular detalhadamente quais os passos a serem cumpridos para se chegar ao indicador escolhido. Então há uma combinação dos dois mecanismos. Essa contrapartida por resultado é considerada inovadora dentro da prática comum de políticas públicas.

Ainda com relação ao monitoramento implantado, bem como ações em curso, o entrevistado D afirmou que o “sistema a gente trabalha com módulos de estratégico-ferramentaria, que são as aquisições que as montadoras fazem mensalmente, que é isso que vai gerar, diríamos assim, um crédito presumido para fins da redução dos 30 pontos” (entrevistado D, em entrevista concedida em 6 de setembro de 2016). Esse sistema, já implementado e que gera relatórios mensais, representa uma espécie de fotografia das aquisições feitas no país em termos de volume e composição, o que significa que há um mapeamento a partir de então de que componentes são nacionais ou não. Já o módulo de eficiência energética se encontra em vias de implantação até o final de 2016.

Para o momento de prestação de contas do programa, previsto para 2017, de acordo com o entrevistado E, as montadoras terão que apresentar os relatórios de confirmação do atingimento da meta, sendo mandatório, no mínimo, o cumprimento da obrigatória. Obter-se-á

contraprova com dados de emplacamentos, gerados pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), junto àqueles oriundos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), sendo esses para serem cruzados quanto a aspectos de massa e poluentes. Todas essas informações disponibilizadas serão processadas ao fim do regime, ou seja, em 2017, e servirão como uma contraprova referente à redução de emissão de poluentes bastante respaldada. Ressalvou-se ainda que tanto nos relatórios, isto é, no que concerne às aquisições mensais, quanto em outros documentos ou registros, qualquer inconsistência observada é encaminhada oficialmente à Receita Federal, a qual tem a prerrogativa de adotar as providências que julgar necessárias.

O entrevistado I vê no monitoramento a principal lacuna do Programa. Todavia, aquele apresenta outras fragilidades não abordadas pelos entrevistados C e D, por exemplo. Enquanto os últimos trataram fundamentalmente de deficiências como os sistemas de informação e plataformas tecnológicas relacionados à implementação do monitoramento, o entrevistado I trouxe as questões de institucionalidade e *timing* necessários às medidas propostas. Assim, em suas palavras:

O Programa não poderia ser simplesmente criado por um marco legal. Ele precisava de uma institucionalidade por trás dele para poder colocar na prática a verificação das contrapartidas que estavam sendo exigidas. E isso levaria tempo para ser construído. Então iria existir um problema de *timing*. O programa ia ser lançado e se a gente não começasse tão logo ou, de preferência, antes mesmo do lançamento do programa a construir essa institucionalidade o programa ia cair numa situação de ausência de mecanismos efetivos de implementação dele, que foi o que aconteceu. (entrevistado I, em entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016).

Ainda de acordo com o mesmo entrevistado, o programa foi iniciado sem monitoramento. Desde o começo, cabia às empresas encaminhar as notas fiscais de compras no país. Todavia, isso somente constatava que o produto havia sido adquirido em território nacional, não necessariamente tendo sido produzido no país. Com isso, era possível que o produto tivesse sido comprado de um importador instalado no país, sendo possível que uma peça totalmente importada poderia gerar, sob essas condições, um crédito tributário integral. Tal problema também foi explorado por Vitor Klizas, como já mencionado anteriormente, o qual apontou a introdução da rastreabilidade de peças como mecanismo de superar tal problema verificado no início operacional do Inovar-Auto.

Já os prazos e metas foram suavizados ao longo do processo de implementação do programa, sobretudo as metas voltadas a tecnologia e aprimoramento da eficiência energética na produção. “A gente queria que atingíssemos um padrão europeu do Euro 5 em 2017. Isso

não foi nem de perto arranhado” (entrevistado I, em entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016). A consecução de metas mais ousadas se materializaria em reprojetar automóveis e sistemas produtivos relacionados, com amplo impacto transformador na produção no país. Entretanto, o programa se restringiu aos limites das contrapartidas possíveis, o que significa dizer que os ganhos proporcionados foram incrementais ao sistema já existente, sem maiores rupturas ou transformações.

No entanto, caso as contrapartidas tivessem um poder mais transformador, isso estaria em sintonia com uma estratégia em consonância com o papel desempenhado pela OMC, dado que há a sua aceitação para o uso de instrumentos fiscais voltados ao desenvolvimento tecnológico, mas não para fins de defesa de indústria nacional. Assim, uma vez que a questão tecnológica se enfraquece ao longo do programa, o mesmo acaba reforçando interpretações que o entendem como protecionista. Isso se deve ao programa acabar se mostrando muito suave nas contrapartidas que efetivamente levam a inovação e desenvolvimento. Com isso, com jeito de proteção à produção doméstica, o Inovar-Auto se fragiliza potencialmente na sua defesa. Caso isso não se apresentasse dessa forma e o programa se evidenciasse como “de incentivo tecnológico meritório porque está mexendo com emissão, convergente com metas do milênio, por exemplo, (...) é completamente diferente” (entrevistado I, em entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016).

Já pelo que se pôde extrair do entrevistado H, demonstra-se que há uma nítida heterogeneidade em relação às capacidades estatais para implementação de uma política dessa natureza: o monitoramento de âmbito fiscal é realizado de modo consistente em função da capacidade institucional consolidada para tratar da área, sendo facilmente adaptada e direcionada às necessidades do programa. Já o monitoramento de ordem técnica não encontra grandes aprendizados acumulados no seio do aparelho de Estado, tendo, como consequência, sua execução limitada no caso concreto do Inovar-Auto. Isso é agravado por fatores como a escassez de tempo verificada entre a gênese do referido programa e sua implementação, dado ímpeto governamental em criar e gerar resultados rapidamente, o que impediu a maturação da formulação e implantação de mecanismos voltados ao monitoramento de metas.

O funcionamento efetivo do programa se dá dividido em duas partes: monitoramento de metas e fiscalização tributária. A parte técnica concernente ao monitoramento ligado a conteúdo local e eficiência energética, que representam a maior parte do programa em termos financeiros, está sob a alçada do MDIC e caberá também a empresas terceiras de auditoria. Já os relatórios de engenharia e P&D, que representam as metas de

investimento, têm sua fiscalização a cargo do MCTI e MDIC conjuntamente. Já os créditos de IPI serão fiscalizados pela Receita Federal do Brasil (RFB). Destaca-se que há um molde de documentação em vigor para os créditos de IPI gerados pelo programa, o qual deve ser devidamente preenchido e atualizado mensalmente.

O sistema de acompanhamento de localização de peças chama a atenção no que tange à implementação do programa. Isso se deve ao controle já estar sendo feito mensalmente, de modo a permitir a averiguação da aderência à realidade da declaração sobre crédito tributário das empresas. Para o entrevistado H, “o governo não tem braços para realizar essas fiscalizações, por isso que, de fato, tem pedido ajuda à Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA) e à Anfavea para elaborar um manual de auditoria” (entrevistado H, em entrevista concedida em 2 de dezembro de 2016).

Ainda segundo essa fonte, outro ponto importante da implementação voltado à questão do monitoramento posterior se dá em relação aos insumos estratégicos que foram regulamentados somente em 2014. Até lá, cada uma empresa contabilizava o que considerava unilateralmente como insumo estratégico. Para a definição de quais seriam os insumos estratégicos, verificou-se um peso maior do Estado sobre a decisão. Já a influência das montadoras sobre as portarias se deu *a posteriori*, via manual de auditoria da Anfavea.

Autores como Rodrik (2004), Amsden (2004), Pinheiro (2015), Almeida (2013) e Schneider (2014), tratam da questão do atrelamento do monitoramento de metas à concessão de benefícios voltados a empresas e suas atividades produtivas. O funcionamento desse tipo de mecanismo dentro do previsto no desenho da política – e mesmo ter sua funcionalidade periodicamente bem ajustada ao longo de sua implementação – constitui-se em algo essencial para o êxito da política. Schneider (2014) e Almeida (2013) indicam o histórico de benevolência e frouxidão do Estado em conceder incentivos à iniciativa privada, o que também é constatado por Rodrik (2004) ao se debruçar sobre a maioria das experiências latino-americanas, em que há um uso desequilibrado de um sistema de incentivos do tipo *carrot-and-stick*, isto é, prevendo muitos estímulos e escassas punições de acordo com a performance dos beneficiários.

O caso em estudo indica, todavia, uma falta histórica de organização do Estado em monitorar o comportamento de empresas alvo de políticas dessa natureza, remetendo, por esse canal, ao arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico e seu olhar sobre as capacidades estatais. A pouca consolidação de acúmulos temporalmente em políticas de natureza intersetorial, as quais requerem coordenação de diferentes órgãos estatais, tendem a se apresentar como um elemento explicativo à pouca capacidade estatal em monitorar companhias

de alguma forma alvo de políticas públicas. Isso, por sua vez, pode ajudar a compreender a “benevolência” constatada pelo conjunto de autores apresentados no segundo capítulo desta dissertação e brevemente retomados anteriormente.

Paralelamente, a possível não atribuição de prioridade ao monitoramento das metas, dada a necessidade primeira em se conter a “invasão” de veículos importados, tende a se constituir em um elemento explicativo sobre o porquê do gargalo verificado no monitoramento do programa. Isso se configura em um elemento que remete à obra de Matus (1993, 1996) e reforça a importância desse nível de análise para uma compreensão ampla do caso em tela.

6.3.2 Sistemas de informação e procedimentos no setor público

O entrevistado C, ao apontar as principais dificuldades enfrentadas pelo programa Inovar-Auto, mencionou a descontinuidade administrativa, sobretudo no plano diretivo dos ministérios e agências governamentais envolvidos. Assim, há um processo que se dá como muitas “idas e vindas” e, desse modo, há a ocorrência de muitos atrasos. Repactuações e rearticulações se fazem necessárias a cada mudança de equipe em algum órgão participante de um arranjo de natureza interburocrática, de modo que uma discussão que já se encontrava concluída retorna a estágios anteriores, retardando o ritmo de evolução das ações de implementação do programa.

Apesar de apontadas como naturais no setor público, suscetível a mudanças políticas constantes, motivadas por diversas razões, tais descontinuidades cumulativamente afetam o desempenho de uma política pública e seus resultados. O segundo ponto elencado pelo entrevistado foi a gestão de plataformas tecnológicas no setor público. Indicou-se uma debilidade concernente a sistemas de informação desenvolvidos e utilizados pelo Estado, com uma descentralização considerável, originada pela gestão descentralizada desses sistemas por cada ministério. Assim, como consequência, verificam-se vários sistemas não integrados. Segundo o entrevistado:

Eu acho que há uma debilidade no Estado para lidar com uma coisa que é fundamental para qualquer política pública – e que está muito centralizado ainda – que é a gestão das plataformas tecnológicas do Estado. É descentralizado do ponto de vista decisório, você não consegue avaliar um programa desse sem uma plataforma tecnológica por trás. Uma coisa é você avaliar com uma planilha Excel; outra coisa é você ter uma inteligência tecnológica por trás. (entrevistado C, em entrevista concedida em 6 de setembro de 2016).

Soma-se a isso elementos conjunturais da gestão pública que afetam também, sobretudo, a implementação de políticas e se materializam no impacto e nos resultados da mesma. No caso do Inovar-Auto, o momento macroeconômico recessivo sob o qual se deu sua execução se fez refletir em contingenciamentos e outros eventos imprevistos no contexto de sua concepção. Com isso, mudanças no modo em que se dá a implementação ocorrem, tendo um impacto direto na sua qualidade e diminuindo o seu potencial de entrega de resultados à sociedade. Ainda de acordo com esse entrevistado:

Primeira coisa que num momento de contingenciamento cai é sistema. O salário do servidor é a última, mas o sistema é o primeiro. E aí vão te chamar e dizer: olha, precisava fazer isso aqui. E você vira e pergunta: como é que eu faço isso aqui se não tem recurso para fazer? (...) Porque a gente, como acredita no projeto, a gente vai até onde estica, até onde dá. Do ponto de vista técnico, legal, até onde dá. Certo momento a gente chega e vai dizer: olha, o que a gente vai fazer daqui para frente? Chega ao ponto de algumas situações de virar e falar: vamos fazer do jeito que der (entrevistado C, em entrevista concedida em 6 de setembro de 2016).

Em consonância aos elementos apresentados acima, os entrevistados D e E indicaram que não se obteve a implementação de um sistema único especificamente desenvolvido para o programa. Assim, a quantidade de análises que poderiam ser feitas com todos os elementos reunidos no sistema, de modo a ser possível cruzar diversos dados seria uma. Já o que se disponibiliza a partir de planilhas se encontra em uma condição muito mais limitada, interferindo no desempenho da implementação do programa.

A questão dos sistemas de informação e procedimentos no setor público remete ao neoinstitucionalismo histórico e à pouca consolidação ao longo do tempo de capacidades técnico-administrativas concernentes a essa temática e com aplicação em políticas públicas. Há assim uma carência de acúmulos históricos de experiências e desenvolvimento de instrumentos voltados a sistemas de informação na gestão pública. Isso se reflete na ausência de plataformas tecnológicas integradas e que abarquem, pela via de sistemas de informação, múltiplos órgãos públicos concernentes a uma dada política de modo coordenado, como salientado pelo entrevistado C.

6.4 CAPACIDADE POLÍTICA

A capacidade política, conectada ao relacionamento entre Estado e atores não-estatais inerentes a essa categoria de política que são, no caso, a iniciativa privada, caracteriza-se como um elemento de alta relevância para a análise do caso. O mesmo apresenta uma

dinâmica de negociação e funcionamento entendida como colegiada, na qual a definição de metas e contrapartidas consiste no “meio-termo” entre aquilo que é proposto e defendido por cada uma das partes em negociação, isto é, Estado e empresariado.

Para tal, a participação de um setor, cujo peso econômico é considerável, além de se caracterizar como articulado politicamente, faz-se essencial para que ambos os tipos de atores façam parte do mesmo jogo. Assim, a coalizão de forças políticas – o que inclui o grupo de interesses representado pelo *lobby* do setor – em torno do programa se mostra como um elemento essencial para que o programa seja criado e posto em execução. Com isso, diferentemente de outros setores fabricantes de produtos manufaturados, a indústria automotiva consiste em um ator político forte para os padrões brasileiros de relacionamento entre Estado e empresariado. Isso permite que ela seja atendida em programas do alcance e da magnitude do Inovar-Auto. Para tal, há um movimento de coordenação entre ambos que permite o desenvolvimento do programa, ainda que tal processo seja débil em alguns momentos.

Como é possível verificar nos subitens a seguir, nem tudo que se refere ao programa se dá sob a alçada de arenas devidamente amadurecidas e institucionalizadas. Isso se deve, dentre outros fatores, aos escassos acúmulos históricos que permitam ao Estado estar dotado de uma institucionalidade voltada à política industrial. Outro ponto de fraqueza mais específico do caso em estudo é a escassez de tempo verificada entre o anúncio e concepção de muitas das medidas do programa e sua implementação.

6.4.1 Elaboração negociada de metas

Em consonância ao entendimento constatado pelo entrevistado D, o entrevistado I indicou a reticência dos representantes das empresas às contrapartidas, havendo pouca ousadia e muita problematização e relativização das demandas de contrapartidas que partiam de órgãos estatais. Assim, em suas palavras, as contrapartidas “todas eram muito difíceis, todas eram difíceis de serem atendidas, ou difíceis de serem apuradas, ou difíceis de serem fiscalizadas ou o que fossem” (entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016). Assim, como já pontuado, enquanto boa parte das burocracias envolvidas tinha seu enfoque na dimensão tecnológica, as empresas, por sua vez, buscavam evitar que as contrapartidas fossem excessivas e, conseqüentemente, afetassem negativamente a economicidade da sua operação domesticamente. Portanto, a “queda de braço” apontada na fase de formulação do Inovar-Auto se deu em relação às contrapartidas tecnológicas.

Com relação à formulação das metas, o entrevistado H as vê como sendo mesmo o meio-termo entre aquilo que é desejado pelas empresas e aquilo que é de vontade do governo. Caso a montadora ou a Anfavea procure o Estado com uma proposta exequível, que inclua contrapartidas, o governo abre espaço para o diálogo em torno da negociação dos termos mais específicos a fim de materializar a proposta. Ainda segundo o entrevistado, “a palavra final é sempre do governo”, mas com amplo espaço para escutar e debater aquilo que trazido pela iniciativa privada. Isso se encontra em consonância ao verificado em boa parte das demais entrevistas, de modo a refutar um entendimento mais simplista de “captura” do Estado pela iniciativa privada representada pelo setor automotivo, atuante politicamente e com forte poder econômico local.

O entrevistado H também atestou que “tudo que o governo quer é que as montadoras atinjam essas metas”, referindo-se às metas gerais do programa e as acordadas de modo customizado. Ainda de acordo com a fonte, mesmo com a arrecadação advinda de eventuais multas por descumprimento das metas, o atingimento das mesmas ainda é preferível ao não dar espaço para que as montadoras ingressem com eventuais contestações no sistema judiciário. Desse modo, explica-se o interesse por parte do Estado em buscar negociar metas caso a caso em conformidade às demandas e especificidades de cada montadora, conferindo margem de relacionamento aberto e barganha com as empresas.

Ao se confrontar a literatura mobilizada nos capítulos anteriores com as informações apreendidas em campo, pode-se constatar tanto o caráter relacional quanto situacional da elaboração negociada de metas como parte da capacidade política intrínseca ao programa. Da perspectiva situacional, cuja abordagem se dá a partir de Matus (1993;1996), as condições próprias do setor e do Estado para pactuar metas e contrapartidas, bem como aspectos circunstanciais como as condições favoráveis do mercado interno, que se encontrava aquecido à época, propiciaram que o programa fosse formulado e implementado nos termos fixados posteriormente. Já do ponto de vista relacional, como se pode apreender em Bichir (2016), construções teóricas mais recentes calcadas no arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico incorporam, ao conceito de capacidade estatal, a temática das relações entre os atores envolvidos em determinada política, ampliando-o dessa forma em relação às primeiras construções mais “weberianas” do conceito.

Ambas as perspectivas supracitadas se adequam ao exame das capacidades na temática abordada neste subitem, reforçando o entendimento bifocal tratado na presente dissertação a partir de ambas as perspectivas, situacional e institucional, de análise das

capacidades estatais. Assim, elementos de caráter circunstancial somados às condições de ação dos atores concernentes à política no momento de seu desenho e execução contribuem para se elaborar um entendimento sobre o caso, assim como aspectos relacionais entre os agentes são também essenciais a essa finalidade. As relações entre os envolvidos na política se apresentam de forma ainda mais crítica em função da natureza de políticas industriais, em que há a tanto a participação pública quanto privada, sendo essa última essencialmente pela via das empresas beneficiárias.

6.4.2 Coalizão de forças políticas

Quanto ao caráter excepcional do relacionamento e acesso do setor automotivo ao Estado, “é uma pena que isso não aconteça para os outros setores. É isso que eu vejo”. (entrevistado B, em entrevista concedida em 6 de setembro de 2016). Em comparação a outros setores da indústria de transformação, esses não mostram dotados de uma visão madura e consolidada de relacionamento com o setor público, o qual, por sua vez, também não conta com informações qualificadas desses setores para uma interlocução mais profícua. Assim, em nenhuma outra política pública, o setor atendido se posiciona da mesma forma. Ainda de acordo com o entrevistado, em suas palavras:

É, porque quando o setor é muito importante ele está na agenda de todos. Então o automotivo, se você pegar as associações, elas conversam com todos os ministérios. Não tem nenhum *policymaker* que tenha desconhecimento sobre os problemas do setor, que a agenda já foi difundida, já foi explicada, e a própria imprensa ajuda a divulgar quais são os problemas do setor. (...) Você marca uma reunião uma vez por semana e todos vêm. (...) A minha percepção é que não é só poder econômico ou representatividade na economia. Mas tem uma questão que é frequência. Porque aqui na esplanada a gente trabalha com a economia da tensão. Quanto da agenda de ministros, secretários, diretores você consegue bloquear para aquele assunto? Anfavea consegue fazer isso de forma sistemática, ela tem uma série de ritos, uma presença muito grande em Brasília. Aí vocês falam: “Ah, vocês só escutam a Anfavea”. Não, ela está aqui toda semana (entrevistado B, em entrevista concedida em 6 de setembro de 2016).

Em contraposição à representação política das montadoras e seu relacionamento junto ao setor público, o entrevistado A traz à baila a realidade vivenciada pelo setor de autopeças, a qual está mais em sintonia com aquela verificada pela maioria dos setores econômicos em matéria de acesso à política industrial³⁹. De acordo com o que se pôde coletar

³⁹ Vermulm, em entrevista de aproximação ao tema concedida em 21 de outubro de 2015, evidenciou esse aspecto de debilidade e fragmentação de ações de política industrial voltadas a diferentes tipos de setores.

em parte da pesquisa de campo, alguns críticos do Inovar-Auto afirmam que Brasil deveria ter feito uma espécie de Inovar-Auto para autopeças, um “Inovar-Peças”, dado que aquelas consistam em uma espécie de “*commodity*” e, assim, são mais fáceis de serem exportadas. O mesmo entrevistado salientou, ao abordar a gênese do programa, a ampla coalizão política suprapartidária que lhe deu apoio inicial necessário à viabilização do seu lançamento e entrada em funcionamento.

Além disso, o país já domina a tecnologia de muitas delas, com nível de competitividade e de tecnologia parelhos a países com nível de desenvolvimento mais consolidado. Assim, tanto nesse aspecto quanto no do “poder de fogo” da representação e articulação políticas com o Estado, o caso se evidencia como diferente daquele das montadoras. Ainda com relação ao Inovar-Auto e o papel político das empresas e associações que as representam, nesse caso em relação a um breve prognóstico de possibilidades futuras, muito embora se ressalve que este não se trata do enfoque da presente dissertação, o entrevistado acredita “que a coalizão política no futuro vai ser suficiente para manter o programa. O problema vai ser a OMC. Porque as retaliações vão vir” (entrevistado A, em entrevista concedida em 30 de agosto de 2016).

O entrevistado G relatou parte dos problemas enfrentados pelo setor de autopeças no Brasil. O mesmo se caracteriza como dependente da demanda por produção vinda das montadoras. Com isso, dado que o nível de sofisticação da produção no país não se evidencia como muito elevado historicamente, “o setor de autopeças permaneceu parado no tempo” (entrevistado G, em entrevista concedida em 4 de outubro de 2016).

Ainda com relação ao setor, dado que novas montadoras entrantes vieram com seus fornecedores junto, o programa trouxe o problema de pulverização da produção de autopeças, diminuindo a escala e o volume da demanda para os seus fabricantes. Esse problema, por sua vez, foi agravado com a crise econômica reforçada a partir de 2015 e, conseqüentemente, com a queda do volume de vendas no mercado interno. Outro ponto problemático abordado foi a falta de transparência nos termos de referência junto ao governo: cada montadora entrante celebra o seu termo de compromisso para participar do programa. Com isso, cada uma tem seu “próprio Inovar-Auto”, com condições customizadas ao seu porte e à sua realidade.

Dessa forma, o caráter situacional, apontado na obra de Carlos Matus, referente à coalizão das forças políticas em torno do programa, apresenta-se como elemento crucial para que o mesmo “saia do papel” e seja efetivamente formulado e implementado. Isso, por sua vez, difere da realidade enfrentada por outros setores industriais que, ainda que contemplados por

políticas multissetoriais como o PBM, não têm acesso a ações de porte similar ao programa Inovar-Auto.

O problema concreto e altamente incômodo no momento de elaboração do Inovar-Auto – o aumento considerável das importações de veículos, ameaçando os níveis locais de produção e emprego – caracteriza-se como uma circunstância de dado período histórico essencial para se compreender as motivações que possibilitam a “quebra da inércia”, de modo a permitir que o programa se efetivasse como ação de natureza público-privada voltada ao incremento de sofisticação do nível de produção local. A articulação política e força econômica do setor automotivo, bem como sua experiência consolidada como grupo de pressão, também se constituem como elementos explicativos fundamentais para tal processo de êxito em obter a elaboração de ações voltadas ao setor.

6.4.3 Arenas de concertação e negociação

Segundo o entrevistado H, até hoje os planejamentos estratégicos para cumprimento das metas das montadoras são revistos. Isso se deve a alterações de legislação ainda em curso, bem como em manual de auditoria que abarca regras diferentes do que consta na legislação, cuja elaboração cabe ao MDIC em colaboração com a Anfavea e AEA. De acordo com a mesma fonte, ao longo do Inovar-Auto algumas montadoras perceberam que algumas metas eram inviáveis para suas respectivas realidades. Ainda em relação às montadoras, essas são classificadas como integrantes de três grupos diferentes: segmento *premium* – com até 35 mil veículos produzidos por ano –, que só importavam e passaram a produzir internamente em função da implantação do Inovar-Auto no país; as intermediárias e as grandes, que se encontram em posição de maior grau de consolidação na produção doméstica e venda de veículos no mercado interno.

Com isso, as metas do Inovar-Auto, incluindo-se aí a localização de peças, não eram muito problemáticas para as montadoras consideradas grandes, dado que elas já produziam um alto volume domesticamente. Em decorrência disso, o investimento necessário para se adequar ao programa foi menor em comparação às demais montadoras, sendo que o principal investimento consistiu na adequação da produção às metas de eficiência energética. A recessão econômica que veio à tona ao longo da implementação do programa fez com que investimentos em ferramental e em localização de peças pelas pequenas e médias não se justificassem mais financeiramente. Consequentemente, elas se voltaram ao Estado, tendo o MDIC como seu

interlocutor, com a argumentação de que não teriam como – nem maiores motivações para – cumprir as metas nos moldes vigentes.

A partir de então, o Estado procedeu da seguinte maneira: separou as montadoras nos três segmentos já abordados e, mediante termos de compromisso diretos celebrados entre o setor público e cada montadora, realizaram-se negociações para alcance de metas com nível de dificuldade customizado para cada montadora. Por exemplo, para se fazer a estamparia que exigida pelo programa, não há como dispendir menos do que uma quantia aproximada de R\$ 300 milhões (trezentos milhões de reais). Isso, para uma montadora que produz 20 mil veículos por ano, representa um investimento que não se justifica financeiramente, segundo dados relatos pelo entrevistado H.

Com a verificação dessas especificidades, mediante a necessidade e a proposta de cada montadora ao Estado, havia a realização de uma contraproposta governamental. Se a empresa não conseguisse cumprir algumas metas ou em alguma atividade fabril pontualmente, isso seria relevado mediante compensação por outros canais, como adensamento de cadeias, maior localização de peças, lançamento de novos veículos no Brasil, dentre outras ações de cunho compensatório. Tratava-se assim, de uma segunda negociação de metas, mas nesse caso, customizada caso a caso, sem, contudo, prejudicar o Estado, de modo que o acordado fosse satisfatório para ambas as partes.

Ressalta-se que, ainda de acordo com a mesma fonte, as montadoras individualmente tinham amplo acesso direto ao aparelho estatal para negociar diretamente os termos dessas negociações, sendo o MDIC apontado como o principal ponto de interlocução com o setor público. Já quanto à fiscalização, tais termos de compromisso customizados terão seu monitoramento em conformidade ao previsto pelo Inovar-Auto, ou seja, da mesma forma que para as demais metas de todas as outras empresas participantes do programa.

Quanto à Anfavea e seu funcionamento interno tendo em vista o programa, o entrevistado H indicou os grupos de trabalho do Inovar-Auto na Anfavea, os quais são: comitê fiscal, comitê de eficiência energética e comitê de retorno, composto pelos diretores das empresas e que trata de assuntos de cunho mais estratégico. Tudo aquilo que ocorre de inovação em termos de legislação para o Inovar-Auto é discutido nesses comitês para, posteriormente, formalizar-se uma posição da Anfavea sobre o assunto em questão, a qual “põe a mão na massa para, não legislar sobre o programa, mas para defender os interesses das montadoras” (entrevistado H, em entrevista concedida em 2 de dezembro de 2016). Ainda segundo a fonte, o comitê fiscal foi caracterizado como bem atuante, sendo o fórum de discussões sobre

inovações na legislação, como decretos e portarias, tanto previamente quanto durante a implementação dessa legislação.

A insuficiência verificada na disponibilização de espaços formais, como câmaras específicas, voltadas à negociação e pactuação de contrapartidas e comportamentos a serem adotados pelas empresas e pelo Estado, remete ao baixo grau de consolidação dessas arenas temporalmente. Isso pode ser parcialmente explicado pela intermitência da implementação de política industrial, fruto, dentre outros fatores, do debate que se mostra ainda em aberto acerca da sua validade ou não enquanto política pública a ser fomentada pelo poder público nacional.

Olhando-se pela perspectiva situacional das capacidades, a negociação e pactuação entre Estado e iniciativa privada está ligada aos interesses e possibilidades que cada um dos lados têm em determinado contexto histórico e social. Em outras palavras, mostra-se como situacional tanto o “poder de fogo” de cada parte do processo de negociação inerente à política como o fórum privilegiado para que aquele se dê. Isso, por sua vez, é fruto da dose de governabilidade que cada ator usufrui sobre o sistema em um determinado contexto, caracterizando a fluidez e transitoriedade existentes no conceito de capacidades de governo de Matus.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO

Este trabalho buscou trazer contribuições próprias à discussão sobre política industrial no Brasil a partir da literatura que trata do conceito de capacidades estatais. A proposta de abordagem se dá por meio de uma perspectiva aqui intitulada bifocal, cuja origem está na combinação das óticas institucional e situacional das capacidades estatais.

A partir da pesquisa de campo, da revisão de literatura pertinente ao estudo de caso e de análise documental realizadas, algumas explicações puderam ser levantadas quanto ao funcionamento do programa Inovar-Auto. Como é possível concluir com base nos capítulos anteriores, o principal gargalo verificado se deu no monitoramento das contrapartidas. Com base nas capacidades elencadas como essenciais para a análise do programa: financeira, de coordenação e monitoramento – no plano técnico-administrativo – e de relacionamento entre Estado e empresariado – como capacidade política –, de acordo com a classificação proposta por Gomide e Pires (2014), chega-se à conclusão de que essas não tiveram comportamentos homogêneos ao longo do programa.

Do ponto de vista da capacidade financeira, o uso de um instrumento tributário – majoração de 30% de IPI sobre importados – de baixo impacto orçamentário em contraposição às desonerações tratadas no segundo capítulo, juntamente ao envolvimento do MF e da RFB na elaboração do programa com mecanismos de controle para verificação do cumprimento de compromissos assumidos por parte das empresas, já diferenciam o Inovar-Auto de muitos outros casos de política industrial. Assim, houve mobilização da capacidade financeira ao envolver atores como MF e RFB, tanto ao se estabelecer a majoração tributária aos importados na monta de 30 pontos percentuais de IPI, quanto ao trazer à mesa de negociação instâncias daqueles atores para determinação de mecanismos de controle para as contrapartidas.

Quanto à capacidade de coordenação, embora carente de um arranjo institucional mais delimitado e consolidado – a mesma se deu essencialmente via sucessivas reuniões relativamente pouco articuladas institucionalmente, como pontuado pelo entrevistado I –, houve, de alguma forma, coordenação prática entre os atores envolvidos. Isso se deve fundamentalmente à frequência, tanto no ritmo das reuniões, quanto da presença do setor – via Anfavea – no acesso a diversas burocracias, como salientado pelo entrevistado B. Assim, a convergência entre atores privados e burocracias, em que ambos têm um diálogo frequente e se

caracterizam como interessados em agir, mostra-se como elemento fundamental para a consecução da coordenação necessária ao empreendimento de políticas e medidas concretas voltadas ao setor automotivo. Portanto, houve efetiva participação conjunta público-privada na formulação e implementação do programa, ainda que de modo *ad hoc* e por canais pouco institucionais e/ou pouco formalizados.

Mesmo quanto à capacidade política, o setor automotivo se diferencia da maioria do empresariado industrial ao acessar diversos órgãos estatais de modo recorrente e ao conseguir que sua agenda seja compreendida e, em boa parte, implementada, ao envolver burocracias que lhe interessem para esse processo. Como indicado também pelo entrevistado A, do ponto de vista legislativo, praticamente não houve objeções à elaboração do programa no Congresso Nacional. Havia um caráter suprapartidário em sua defesa, dado o amplo respaldo político vindo de diferentes partidos a partir das regiões produtoras, que se fez refletir no Congresso Nacional. Soma-se a isso o ímpeto do Executivo Federal, simpático a medidas de política industrial e de defesa comercial, em conduzir o programa a partir do problema real verificado de ameaça aos níveis de produção e emprego locais, tornando extremamente sólida a coalizão política em torno do Inovar-Auto.

A própria coordenação em torno do programa, no que concerne às relações entre Estado e mercado, flui, apesar da carência de espaços público-privados mais institucionalizados, como câmaras setoriais. Essa constatação reitera o entendimento da condição de “excepcionalismo” do setor automotivo em relação ao seu acesso ao Estado e suas burocracias relevantes para o setor. Assim, a capacidade política e seu aspecto relacional não se caracterizam como problemáticos à formulação e à implementação do programa, dada a diferenciação do setor automotivo em representatividade junto ao Estado em termos relativos, isto é, quando comparado à média do nível de representação do empresariado industrial brasileiro.

Com isso, das capacidades estatais pertinentes ao estudo de caso e tratadas na presente dissertação, a que se apresenta como principal carência do arranjo e, consequentemente, mais problemática, é a capacidade de monitoramento de metas e contrapartidas. Foram apontados nas entrevistas fatores como insuficiência de institucionalidade para o programa, *timing* escasso para a implementação das medidas necessárias, descontinuidade administrativa nos órgãos estatais envolvidos e, como elemento a essa também relacionado, carência de sistemas de informação e plataformas tecnológicas integrados e preparados para processar e gerar todo nível de informação requerido.

Desse modo, é possível levantar algumas possibilidades quanto aos motivos dos problemas e questões verificados no programa e, sobretudo, na dimensão do seu monitoramento. Uma primeira alternativa é que não se deu prioridade porque o monitoramento simplesmente não era a maior das prioridades, dado o caráter de defesa comercial inicial que propulsionou a concepção e lançamento do programa. Como pontuado por Marco Saltini, vice-presidente da Anfavea, em palestra proferida em 12 de setembro de 2016, o setor automobilístico entendia, em 2012, que o país se encontrava em uma espécie de dilema em se manter produtor de veículos ou se tornar um importador, dado o crescente volume de importações constatado à época. Assim, dado que tratamento a esse problema real que compôs a concretização do programa foi relativamente bem-sucedido e a produção interna cresceu – atingindo seu pico entre 2012 e 2014 –, o monitoramento acabou efetivamente se configurando no processo de implementação como uma questão secundária. O peso político e de acesso dos representantes do setor ao Estado reforça essa explicação.

Uma segunda possibilidade alternativa é que não se deu prioridade em função de falhas de implementação no processo e de identificação do que se pretendia com o programa. Assim, sem uma coesão política e um comando norteador relativamente bem definido a se seguir, o potencial dos resultados do programa poderia ter se perdido em boa medida e ficado aquém do que seria possível de ser alcançado. Essa possível alternativa dialoga com o entendimento extraído de parte das entrevistas, sobretudo de Vermulm, ainda em fase de aproximação ao tema, e do entrevistado I. Para ambos, prevalece a ausência de uma aderência social em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. Em outras palavras, falta, no conjunto da sociedade, uma amálgama entre Estado, empresariado e trabalhadores condizente com o empreendimento de política industrial que a respalde. Assim, o ímpeto de um governo por si só não se mostra suficiente para o sucesso daquela e, enquanto houver essa carência social e política, os avanços tenderão a ser limitados.

Com isso, falta conjunto e concertação às ações de política industrial empreendidas em diversas frentes, sob a realidade de diferentes setores econômicos. Para tanto, far-se-ia necessária uma pactuação entre as classes produtoras e o Estado, a qual estaria voltada a prover um sentido para um projeto de desenvolvimento nacional em que a política industrial seria parte constituinte fundamental.

Entretanto, em sintonia com essa linha de argumentação e de modo a viabilizar a consecução desse projeto comum, há que se formar um núcleo duro, cujo cerne se dá a partir da sociedade e seus canais de representação. “Então ela teria que começar nos partidos políticos.

Então imagina quão distante a gente está desse negócio. Você entendeu? Tem que começar ali e, ali, ela criaria as suas raízes por um conjunto de leis, marcos regulatórios etc.” (entrevistado I, em entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016). Como conexão desse panorama ao programa Inovar-Auto e suas particularidades do caso, ainda de acordo com o mesmo entrevistado, há o tratamento da questão em conformidade ao seguinte trecho:

Mas eu tendo a fazer uma apreciação de que a grande lacuna foi de coesão política realmente. Quer dizer, na verdade o Inovar-Auto foi construído em torno a múltiplos objetivos que conviveram sem que a arbitragem desses objetivos tivesse aparecido com a clareza necessária. Então, nesse caso, eu acho que faltou ao Inovar-Auto um comando político mais estrito e definido. Afinal, o que se pretende com o programa? Ele pretendia muitas coisas ao mesmo tempo (...). Eu prefiro colocar tudo isso aí que se discutiu aqui como um sintoma de que o núcleo duro da política industrial não existe. Não existe o princípio organizador da política industrial. E quando você parte para fazer política descentralizadamente, o Inovar-Auto discutindo umas coisas, não sei o quê na têxtil discutindo outra, na pequena e média empresa outra e tal. Então você acaba sem essa capacidade de fazer convergir o conjunto (entrevistado I, em entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2016).

A terceira possibilidade se dá mais estritamente sobre a fragilidade de capacidades técnico-administrativas. Isso significa que poderia se ter dado prioridade ao programa e que, ao longo do seu processo de formulação e implementação, não houve capacidade técnico-administrativa suficiente para geri-lo. Muito embora para alguns aspectos essa hipótese faça sentido e seja condizente ao que se verificou em campo – como com relação aos sistemas de informações disponíveis atualmente para o exercício da gestão pública –, ela não se constitui como uma explicação completa ao pouco endereçar a questão política e socialmente. A coordenação interburocrática e seu funcionamento organizacional também não podem ser explicados majoritariamente pelo lado técnico.

Desse modo, tal terceira possibilidade supracitada se constitui mais precisamente em uma decorrência das duas primeiras propostas explicativas. Em outras palavras, os objetivos ligados a defesa comercial, responsáveis em última instância pela formulação e lançamento do programa em 2012, somados à ausência de um grande pacto social em torno da política industrial no Brasil contribuem à inibição, ainda que não por completo, da construção de capacidades técnico-administrativas.

Com isso, pode-se concluir que as três possibilidades levantadas reúnem elementos explicativos ao desempenho do Inovar-Auto quanto à sua formulação e implementação, mas não são satisfatórias individualmente para explicar de modo definitivo importantes problemas e lacunas do programa. Assim, conclui-se que o que houve ao final – e que explica o desenvolvimento do Inovar-Auto – foi uma combinação de elementos integrantes das

possibilidades abordadas. Ressalva-se mais uma vez que a presente dissertação não se pretende como um estudo de avaliação do programa.

Em relação ao seu referencial teórico, reitera-se que esta dissertação tem como base duas grandes concepções do conceito de capacidades. A primeira deriva do arcabouço do neoinstitucionalismo histórico e as capacidades estatais tratadas por essa vertente teórica. A segunda concepção advém de Carlos Matus e do conceito de capacidades de governo proposto a partir de sua obra. Dessa maneira, tanto aspectos situacionais como institucionais, compreendendo-se aí desde a conjuntura política de dado momento até o legado histórico acumulado, são abordados por este trabalho, provendo uma perspectiva abrangente de capacidades estatais condizente à análise de política industrial no Brasil nos termos aqui propostos.

7.2 LIMITAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Esta dissertação teve como suas bases bibliográficas as literaturas que tratam de política industrial e de capacidades estatais. No decorrer da pesquisa, em relação à segunda categoria de literatura supracitada, chegou-se à elaboração de uma perspectiva bifocal do conceito de capacidades estatais, cuja essência está em abordar capacidade estatal a partir da amálgama das suas perspectivas institucional e situacional, como já explorado ao longo dos capítulos anteriores. Desse modo, além de fazer parte do debate sobre política industrial recente no Brasil, este trabalho apresenta também como proposta de contribuição explorar o conceito de capacidade estatal da maneira indicada acima, ou seja, a partir de uma perspectiva intitulada como bifocal.

Como também já indicado ao longo deste trabalho, o mesmo se constitui em um estudo de caso que trata do programa Inovar-Auto, o qual por sua vez é analisado unicamente dadas as suas singularidades em relação a outras experiências de política industrial, mas que se mostra abrangente ao estar inserido no mesmo panorama geral sob o qual se dão as práticas comuns do Estado brasileiro. Com isso, a partir desse caso, esta dissertação pretende contribuir a uma discussão maior sobre política industrial entendida em sentido amplo.

Apesar de se tratar de um estudo de caso único, o que pode em certa medida dar margem a limitar o alcance de suas conclusões, a abordagem se mostra válida em função do contexto e também do desenho sob o qual o programa Inovar-Auto foi formulado. Em relação ao primeiro item, o contexto já se caracteriza em certa medida como diferenciado, corroborando

o recorte por um estudo de caso único, em função da articulação política e da força econômica do setor automotivo. Isso faz com que o mesmo seja contemplado por políticas públicas que colaboram com seu desenvolvimento. Com isso, verifica-se, nesse particular da indústria automotiva, o Estado em ação, diferentemente de outros setores, os quais se apresentam como pouco – ou mesmo não – contemplados por políticas em sua maioria débeis e fragmentadas junto ao poder público.

Assim, o problema real enfrentado pelo setor com o aumento das importações de veículos verificado, sobretudo, entre 2011 e 2012, fez com que o mesmo costurasse junto ao governo um programa que, além de lidar com os aspectos supracitados de defesa comercial, combinasse metas a serem atingidas pelas companhias participantes do programa. Com isso, encontra-se aí um aspecto fundamental que faz da sua formulação um caso diferenciado, sobretudo em comparação à experiência brasileira recente. Isso se refere, tanto às ações contemporâneas de política industrial, quanto às medidas anticíclicas de incentivo à produção local, como as desonerações fiscais, adotadas em certo momento pelo governo federal e também abordadas nesta dissertação.

O atrelamento de contrapartidas a estímulos fiscais não é exclusividade do Brasil: a experiência asiática de política industrial, abordada ao longo dos capítulos anteriores, já se valia desse tipo de mecanismo para induzir comportamentos por parte das empresas beneficiárias da política. Todavia, esse elemento se fez pouco presente na experiência brasileira recente e, além disso, requer do Estado a capacidade de monitorar os demais atores não-estatais que compõem o arranjo. Isso faz com que o caso atraia a atenção para servir de base ao exame de como o Estado se encontra ou não dotado de capacidades para implementar programas semelhantes ao em tela, que tem em sua formulação a previsão do monitoramento do cumprimento das empresas de contrapartidas.

Este trabalho encontra, como algumas de suas limitações, o não tratamento em profundidade da questão da “ressonância social” desejável à promoção e à sustentabilidade da política industrial. Em outros termos, esse assunto é tangenciado quando esta dissertação se refere ao problema da ausência de um “núcleo duro” da política industrial, o que significa que há pouca aderência no tecido social, entendendo-se aí empresariado, trabalhadores e academia, em termos de apoio e participação em uma ação conjunta entre Estado e sociedade em prol de uma política pública voltada ao desenvolvimento produtivo, cujo principal objetivo é a transformação da estrutura de produção nacional. Isso significa proporcionar sua maior

sofisticação, por meio do aumento de sua produtividade, da intensificação do uso de tecnologia e inovação e do incremento em investimentos em P&D.

Registra-se também a limitação temporal que restringe algumas possibilidades deste trabalho. Isso se dá em função do programa Inovar-Auto ainda se encontrar em andamento, o que, dentre outros elementos, não permite que se elabore uma avaliação do mesmo a contento. Com isso, como já reiterado em algumas passagens da presente dissertação, a mesma não consiste em um esforço de avaliação de política pública: a pesquisa se situa centrada na formulação e implementação já ocorridas do caso, o que contorna a limitação temporal apontada.

As principais dificuldades verificadas se encontram no esforço requerido em fazer com que todos os atores envolvidos concordassem em conceder entrevista, bem como falassem por completo nas mesmas. De modo a contornar a última dificuldade elencada, a solução encontrada foi tratar os entrevistados consultados com suas identidades preservadas por meio da sua codificação aleatória de A a I, o que se dá em função das sensibilidades inerentes ao caso, como aspectos que atingem as estratégias competitivas das empresas envolvidas e, pelo lado do Estado, de âmbito fiscal e organizacional. Buscou-se ainda outras fontes para validação e triangulação das informações levantadas na pesquisa. Salienta-se ainda a exposição de deficiências, sobretudo na capacidade de monitoramento requerida ao funcionamento do programa de acordo ao previsto em sua formulação, que também torna sensível a exposição dos agentes públicos entrevistados.

7.3 PERSPECTIVAS DE PESQUISA

Como indicado em seu início, a premissa assumida neste trabalho é a de que a política industrial se constitui em uma categoria de política pública de alta relevância para coordenar um processo de transformação da estrutura produtiva em âmbito nacional, intenciona-se, por meio do exame de um caso como o do Inovar-Auto, verificar as capacidades estatais necessárias à promoção desse tipo de política. Assim, a última é parte-chave de um conjunto de mecanismos que dão sustentação à formulação e execução de um projeto nacional de desenvolvimento com condições de propiciar uma inserção mais qualificada do país, em termos econômicos e sociais, no plano internacional.

Desse modo, uma perspectiva de pesquisa que se apresenta em aberto para ser explorada em maior detalhamento é uma reflexão em termos amplos sobre a experiência brasileira com política industrial a partir de 2003, momento em que políticas explícitas são

retomadas e voltam à agenda de governo. Isso pode ser realizado a partir do exame da questão da ausência de um “núcleo duro” de política industrial, bem como o baixo grau de alcance e enraizamento, para usar a expressão cunhada por Evans (2004), dessa categoria de política pública junto à sociedade civil.

O próprio debate em construção em torno do conceito de capacidades estatais é outra perspectiva de pesquisa que segue com condições de ser mais explorada. A polissemia do termo ainda se apresenta muito presente na ampla e crescente literatura que aborda o tema. A perspectiva bifocal proposta, composta das óticas situacional e institucional das capacidades, constitui-se em uma contribuição sugerida pela presente dissertação que pode ser utilizada em outros contextos de outras políticas públicas com características semelhantes ou distintas daquelas verificadas na política industrial.

Reitera-se que essa perspectiva, como proposto neste trabalho, compreendida a partir de dois planos de análise – situacional e institucional –, dá-se em função da dependência ainda verificada, ao menos no horizonte temporal considerado, da orientação político-ideológica da gestão de governo no poder para a concepção e execução de política industrial. Esse elemento reforça a necessidade de entender capacidades sob a ótica situacional, cujo embasamento teórico se dá fundamentalmente a partir das contribuições e desdobramentos da obra de Carlos Matus. Todavia, além desse aspecto de ordem mais conjuntural levado em consideração, a política industrial precisa ainda se alicerçar no legado histórico-institucional disponível no seio do aparelho de Estado para que seja empreendida. Isso faz com que seja imperioso também trabalhar conceitualmente as capacidades estatais a partir também do arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico, o qual embasa a perspectiva institucional referida neste trabalho e também requerida para se compreender como se dá a formulação e implementação de uma categoria de política pública como a política industrial.

Por fim, outro ponto instigante suscetível de pesquisas vindouras se configura mais especificamente no exame da capacidade estatal em monitorar o cumprimento de contrapartidas, o que pode ser generalizado como estar dotado da capacidade de elaborar e utilizar mecanismos de acompanhamento de comportamentos de atores não-estatais induzidos pelo desenho de políticas públicas. Esse ponto é o que chama mais a atenção no caso do Inovar-Auto, tanto pela previsão do monitoramento em sua formulação quanto pela verificação de suas debilidades em sua implementação.

Tal fragilidade da capacidade de monitorar atores não-estatais corrobora certa literatura das áreas de economia e de ciência política, cujos alguns exemplos são Schneider

(2014), Almeida (2013), Rodrik (2004), Coronel et al. (2014), que atribuem um padrão de benevolência do Estado brasileiro em sua concessão de benefícios a empresas, com baixo grau de acompanhamento da destinação desses recursos e do impacto transformador que esses benefícios devem, ao menos supostamente, gerar sobre a estrutura produtiva brasileira. Assim, essa benevolência apontada tende a ter como parte de suas raízes a escassa musculatura desenvolvida historicamente pelo Estado, o que se reflete na pouca institucionalidade consolidada que, de alguma forma, encontra-se relacionada ao tema.

REFERÊNCIAS⁴⁰

ALMEIDA, Mansueto. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, Edmar & BOLLE, Monica Baumgarten (orgs), **O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 273-294.

ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben Ross. Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

AMSDER, Alice H. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. New York and Oxford: Oxford University Press, 2004.

ALVARENGA et al. Texto para Discussão 1512. **Políticas Anticíclicas na Indústria Automobilística: Uma Análise de Cointegração dos Impactos da Redução do IPI sobre as Vendas de Veículo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

ANTUNES, Adelaide M. S. **Inovação e Propriedade Industrial e Indústria Química**. Química Nova, Vol. 36, No. 10, 2013.

ARBIX, Glauco. **Inovar ou Inovar**: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: USP, 2007.

ASSUNÇÃO, Juliano J.; ORTIZ, Felipe Augusto T.; PEREIRA, Luis Felipe V. N. **Textos para Discussão: A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: Lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal**. Brasília: Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/textos_discussao/downloads/td8.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BICHIR, Renata M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro, IESP-UERJ, tese de doutorado, 2011.

BICHIR, Renata M. Novas Agendas, Novos Desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 104, mar. 2016.

BRASIL, Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de

⁴⁰ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925, de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nºs 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 18 de setembro de 2012.

Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12715.htm>.

Acesso em 21 dez. 2015.

BRASIL. Carga Tributária no Brasil 2014. Receita Federal do Brasil (Outubro de 2015).

Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>>. Acesso em 15 fev. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo-desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org), **Nação, Câmbio e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 55-93.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A quase estagnação brasileira e sua explicação novo-desenvolvimentista. In: BARBOSA, Nelson; MARCONI, Nelson; PINHEIRO, Maurício C.; CARVALHO, Laura (orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 101-120.

CANO, Wilson & GONÇALVES, Ana Lucia. Política Industrial dos Anos Lula. In: **Os Anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond Editora, 2010. p. 181-207.

CARDOSO, Fernando H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CHANG, Ha-Joon. **Maus Samaritanos: O Mito do Livre-comércio e a História Secreta do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper n. 53).

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, Mar. 2014.

DELGADO, Ignacio G. Dilemas de Coordenação e Capacidade do Estado para a Política Industrial: trajetórias e horizontes da China, da Índia e do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: Ipea, 2016.

DE NEGRI, F.; BAHIA, L.; TURCHI, L.; DE NEGRI, J. A. **Determinantes da acumulação de conhecimento para inovação tecnológica nos setores industriais no Brasil – setor automotivo**. Brasília: Ipea, 2009.

DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. Brasília, Universidade de Brasília, tese de doutorado, 2013.

DE TONI, Jackson. Uma nova governança no padrão de relacionamento público-privado da política industrial brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 97-117, set. 2015.

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

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. **A Difícil Rota do Desenvolvimento: empresários e agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

DUPAS, Gilberto. O Impasse do Valor Adicionado Local e as Políticas de Desenvolvimento. In: FLEURY, Maria Tereza Leme & FLEURY, Afonso (orgs), **Política Industrial 2**. São Paulo: Publifolha, 2004.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter B. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FLEURY, Maria Tereza Leme & FLEURY, Afonso. Por uma Política Industrial Desenhada a Partir do Tecido Industrial. In: FLEURY, Maria Tereza Leme & FLEURY, Afonso (orgs), **Política Industrial 1**. São Paulo: Publifolha, 2004. p. 79-107.

FLORES, J. G. **Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa**. Barcelona: PPU, 1994.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. **Capacidades Estatais e Democracia**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1 e 14.

GONTIJO, José G. L. Coordenação, Cooperação e Políticas Públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

HARRISON, A.; RODRIGUEZ-CLARE, A. Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries. In: RODRIK, D.; ROSENZWEIG, M. (Eds.) **Handbook of Development Economics**, v. 5. Netherlands: North-Holland, p. 4039-4214, 2010.

HIDALGO, C.A.; KLINGER, B.; BARABÁSI, A.-L.; HAUSMANN, R. The Product Space Conditions the Development of Nations. **Science**, v. 317, p. 482-487, 2007.

IPEA, Nota Técnica: Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis – Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Dimac, 2009.

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

LASCOUMES, P.; LÈS GALES, P. Understanding Public Policy through Its Instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, Vol. 20 (1), 2007. p. 1-21.

LANZARA, Arnaldo. **Interpretações sobre o conceito de capacidades estatais**. In: I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas; São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www5.each.usp.br/wp-content/uploads/2016/11/I-Col%C3%B3quio-de-Estudos-em-Gest%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2017.

LEFTWICH, A. Forms of democratic developmental States. Democratic practices and development capacity. In: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Ed.). *The democratic developmental State. Political and institutional design*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy**. Government forms and performance in thirty-six democracies. Yale: Yale University Press, 1999.

LIMA, Uallace M. Texto para discussão 2167. **O Brasil e a cadeia automobilística**: uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014. Brasília: Ipea, 2016.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, Gabriela S; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr/jun 2015.

MACIEL, Marcelo S. **Dependência de trajetória nos incentivos fiscais**: fragmentação do empresariado na reforma tributária. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Universitárias do Rio de Janeiro, dissertação de mestrado, 2009.

MANCUSO, Wagner P. O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, jun, 2007.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MOKATE, Karen M. Convirtiendo el “Monstruo” en Aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, vol. 53, n.1, jan-mar. 2002.

PINHEIRO, Mauricio C. A recente política industrial brasileira foi bem desenhada? In: BARBOSA, Nelson; MARCONI, Nelson; PINHEIRO, Mauricio C.; CARVALHO, Laura (orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 443-466.

PACHECO, Regina Silvia. **Capacidade Institucional do Estado Brasileiro e Novo Desenvolvimento: desafios atuais**. In: 10º Fórum de Economia da FGV; São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Regina%20Pacheco%20-%20Capacidade%20insttc%20do%20Estado.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n.1, jan.-mar. 2005.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAP.BR FGV**, vol. 5. n. 2, Junho 2007.

PIRES, Roberto R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

RODRIK, Dani. **Industrial Policies for the Twenty-First Century**. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September 2004.

RODRIK, Dani. **Normalizing Industrial Policy**. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September 2007.

RODRIK, Dani. **Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How**. Middle East Development Journal, 2008.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELN, E.; HO, M. (Ed.). **De staat van de democratie**. Democratie voorbij de Staat. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, F. L. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, p. 64-80, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reforma da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, vol. 43, n.2, mar-abr., 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Mendes. 3a reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHAPIRO, Mario G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (orgs.) **Capacidades Estatais e Democracia**, Brasília: Ipea, 2014.

SCHNEIDER, Ben Ross. The desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (orgs.) **Capacidades Estatais e Democracia**, Brasília: Ipea, 2014.

SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Katznelson I, Milner H. V. **Political Science: State of the Discipline**. New York: W.W. Norton, 2002. pp. 693-721.

SKOCPOL, Theda. & FINEGOLD, Kenneth. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, Vol. 97, No. 2, 1982.

STAKE, Robert E., Case Studies, In: Denzin, N. & Lincoln, Y. (eds.) **Handbook of Qualitative Research**, second Edition. London: Sage Publications Inc., 2001.

VAZ, José Carlos. **Oportunidades de Pesquisa e Temas para Reflexão sobre Capacidades na Gestão Pública Brasileira**. In: I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas; São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www5.uea.br/wp-content/uploads/2016/11/I-Col%C3%B3quio-de-Estudos-em-Gest%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2017.

WADE, Robert. **Governing the Market**: economic theory and the role of government in East Asian Industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WERNECK, Rogério L. F. Abertura, competitividade e desoneração fiscal. In: BACHA, Edmar & BOLLE, Monica Baumgarten (orgs), **O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 373-392.

WILSON, W. O Estudo da Administração (RSP Revisitada). **Revista do Serviço Público**, vol. 56, n. 3, jul. 2005.

YIN, Robert K, **Estudo de Caso – Planejamento e Método**, 2 ed., Porto Alegre: 2001.

ANEXO A – ROTEIRO-BASE PARA ENTREVISTAS COM SETOR PÚBLICO

- 1) Como se deu a gênese do programa? Como o incentivo fiscal vinculado a contrapartidas foi determinado como mecanismo de indução de comportamento por parte das empresas?
- 2) Quais estudos prévios foram feitos para se verificar a viabilidade do programa? A sua organização participou dos mesmos?
- 3) Como a sua organização se relacionou com outras burocracias e instituições empresariais para criar e implantar o programa e durante a operação?
- 4) Qual o papel da sua organização no processo decisório de definição das metas e implementação do programa?
- 5) Qual a influência das empresas e de outras burocracias no processo decisório de definição das metas e implementação do programa?
- 6) Quais mecanismos de coordenação – como reuniões, comitês e grupos de trabalho – foram pensados e implantados?
- 7) O funcionamento desses mecanismos se deu de acordo com o que foi planejado ou não? Por quê?
- 8) Quais mecanismos foram estabelecidos e implantados para monitorar o cumprimento de metas pelas empresas beneficiárias?
- 9) O funcionamento desses mecanismos se deu de acordo com o que foi planejado ou não? Por quê?
- 10) Quais foram as dificuldades ao longo do programa e a que o senhor as atribui?

ANEXO B – ROTEIRO-BASE PARA ENTREVISTAS COM SETOR PRIVADO

- 1) Quais estudos prévios foram feitos pelas empresas quanto à viabilidade do programa quanto ao cumprimento das metas propostas?
- 2) Como as empresas se relacionaram com as diferentes burocracias envolvidas na concepção do programa, de modo a viabilizá-lo? Como se dá o acesso direto das empresas ao Estado?
- 3) Como se dá o papel da Anfavea especificamente no relacionamento com as diferentes burocracias envolvidas?
- 4) Qual o papel e influência das empresas no processo decisório de definição das metas e implementação do programa?
- 5) As empresas ficaram em uma posição mais para exitosa quanto ao estabelecimento de metas, de acordo com seus interesses, ou estiveram mais para tomadoras de determinações vindas do Estado?
- 6) Quais mecanismos de coordenação – como reuniões, comitês e grupos de trabalho – foram pensados e implantados entre Estado e empresas?
- 7) O funcionamento desses mecanismos se deu de acordo com o que foi planejado ou não? Por quê?
- 8) Quais mecanismos foram estabelecidos e implantados para monitorar o cumprimento de metas pelas empresas beneficiárias?
- 9) Quais os impactos desses mecanismos sobre as empresas? Quais foram as maiores dificuldades para implementá-los?
- 10) O funcionamento desses mecanismos de monitoramento se deu de acordo com o que foi planejado ao final? Por quê?