

# CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICA INDUSTRIAL: A DIMENSÃO RELACIONAL

Moisés Villamil Balestro<sup>1</sup>

Flavio Gaitán<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Foz do Iguaçu – PR, Brasil

Este artigo explora a dimensão da política na relação entre capacidades estatais e política industrial. A análise da experiência recente de política industrial no Brasil permitiu entender o elemento relacional das capacidades estatais. Para a política industrial ocupar a centralidade e legitimidade necessárias com horizonte temporal além dos ciclos eleitorais, ela requer um reconhecimento societal capaz de pressionar politicamente os poderes executivo e legislativo. Dar visibilidade e construir consenso em torno do desenvolvimento industrial é parte relevante da *politics* das capacidades estatais. O contexto de retomada de política industrial enfrenta um ambiente político, social, econômico e ambiental bem mais complexo do que na primeira década do século 21. A aspiração da neoindustrialização mais abrangente é permitir que o país saia da armadilha da renda média. Para isso, a visão de futuro ou expectativas ficcionais (Beckert, 2016) constituem um impulso na relação entre política industrial e capacidades estatais. Há dois nós gordios a serem enfrentados que requerem um *aggiornamento* das capacidades estatais; a dimensão relacional com os atores políticos, sociais e econômicos com a necessidade de um discurso comunicativo dos aspectos societais, políticos e o potencial de transformação da política industrial no desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** capacidades estatais; política industrial; coalizões; missão.

## STATE CAPABILITIES AND INDUSTRIAL POLICY: THE RELATIONAL DIMENSION

This article explores the political dimension of the relationship between state capacities and industrial policy. The analysis of the recent experience of industrial policy in Brazil has made it possible to understand the relational element of state capacities. For industrial policy to occupy the necessary centrality and legitimacy with a time horizon beyond electoral cycles, it requires societal recognition capable of putting political pressure on the executive and legislative branches. Giving visibility and building consensus around industrial development is an integral part of the politics of state capacities. The context of resuming industrial policy faces a much more complex political, social, economic, and environmental environment than in the first decade of the 21st century. The aspiration of broader neo-industrialization is to enable the country to break out of the middle-income trap. To this end, the vision of the future or fictional expectations (Beckert,2016) constitutes an impetus in the relationship between industrial policy and state capacities. Two Gordian knots that require an aggiornamento of state capacities are the relational dimension with political, social, and economic actors who must take up the societal, political, and transformational potential aspects of industrial policy in economic development.

**Keywords:** state capacities; industrial policy; coalition; mission.

## CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICA INDUSTRIAL: LA DIMENSIÓN RELACIONAL

El artículo explora la dimensión política de la relación entre las capacidades estatales y la política industrial. El análisis de la experiencia reciente de la política industrial en Brasil permitió entender el elemento relacional de las capacidades estatales. Para que la política industrial ocupe la centralidad y legitimidad necesarias, con un horizonte temporal más allá de los ciclos electorales, requiere un reconocimiento social capaz de ejercer presión política sobre los poderes ejecutivo y legislativo. Dar visibilidad y crear consenso en torno al desarrollo industrial es una parte importante de la política de capacidades estatales. El contexto de la reanudación de la política industrial se enfrenta a un entorno político, social, económico y medioambiental mucho más complejo que en la primera década del siglo XXI. La aspiración de una neoindustrialización más amplia es permitir al país salir de la trampa de la renta media. Para ello, la visión de futuro o las expectativas ficticias (Beckert,2016) constituyen un impulso en la relación entre política industrial y capacidades estatales. Hay dos nudos gordianos que abordar y que requieren un aggiornamento de las capacidades estatales; la dimensión relacional con los actores políticos, sociales y económicos con la necesidad de retomar los aspectos societales, políticos y de potencial transformador de la política industrial en el desarrollo económico.

**Palabras clave:** capacidades estatales; política industrial; coalición; misión.

## 1. INTRODUÇÃO

A experiência das políticas industriais no Brasil nas primeiras duas décadas sinaliza o peso de dois elementos claramente entrelaçados. É o governo que possui a racionalidade de longo prazo para que essas políticas garantam um propósito de transformação da economia, ampliando a diversificação e a sofisticação dos setores industriais diretamente relacionadas com *upgrading* e inovação. O segundo elemento é que o poder de agência do governo depende da sua capacidade relacional em conseguir que os atores façam coisas que não teriam feito de outro jeito. Isso forma a base de um entendimento relacional da capacidade estatal (Centeno, 2017).

Desde 2017, houve um aumento exponencial nas iniciativas de política industrial em nível mundial, passando de 228 neste ano para 1568 em 2022 (Juhász; Lane; Rodrik, 2023). Entre os instrumentos que mais se destacam estão o empréstimo estatal e financiamento à comercialização, tanto em países de renda alta como nos países de renda média (Juhász; Lane; Rodrik, 2023). Os subsídios como instrumento de política industrial desaparecem entre os países de renda alta e assumem importância menor entre os países de renda média.

A partir das lições das políticas recentes e diante de um cenário mais complexo com a transição verde e a aceleração da mudança climática em conjunção com profundas mudanças geopolíticas, tecnológicas e organizacionais, o objetivo deste artigo é realçar a dimensão política do conceito de capacidades estatais considerando os desafios colocados pela coordenação intragovernamental e entre governo, empresariado e sociedade civil. O artigo destaca tanto a dimensão da *politics* da capacidade estatal (Centeno, 2017) como as contribuições de Kattel e colegas (2022) sobre a combinação de estabilidade e agilidade na burocracia. A estabilidade política confere visão de longo prazo e coerência nos cursos de ação, ao mesmo tempo que a agilidade permite responder de forma criativa e reflexiva às mudanças nas condições contextuais e problemas de política pública.

O estudo destaca a dimensão relacional das capacidades. Para analisar empiricamente a dimensão relacional das capacidades estatais, o artigo se baseia em um *survey* aplicado a dezenove representantes do setor empresarial e formuladores de políticas industriais no Brasil. Os entrevistados incluem membros de associações empresariais (ABIMAQ, ABIFINA, CNI, MEI, ABINEE, entre outras) e gestores que participaram da formulação de políticas industriais, como ex-integrantes do IPEA, BNDES, FINEP e MDIC. O roteiro das entrevistas em profundidade incluiu itens sobre visão e crenças em relação ao desenvolvimento industrial, percepção dos atores-chaves na formulação e implementação das políticas industriais, definição dos problemas que as políticas deveriam contribuir para resolver, os tipos de coordenação entre os atores, entre outros.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira explora as relações conceituais entre política industrial e capacidades estatais, especialmente a dimensão da *politics* na relação entre ambos. A segunda parte apresenta reflexões sobre capacidades estatais e políticas industriais na experiência das primeiras décadas do século 21 e o contexto da retomada deste tipo de política pública a partir do programa Nova Indústria Brasil. Na última parte, são feitas considerações finais sobre a necessidade de incorporar mais fortemente a dinâmica política e a própria ideia de economia política com as coalizões e blocos sociais na relação entre estado e empresariado.

## 2. EXPLORANDO AS RELAÇÕES ENTRE CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS INDUSTRIALIS

A discussão sobre capacidades estatais está intimamente relacionada aos estudos sobre Estado Desenvolvimentista e as políticas públicas de desenvolvimento social e produtivo. Apesar das inúmeras definições do conceito (Boschi; Gaitán, 2024), pode-se identificar um denominador comum: trata-se de um conceito que visa identificar quais as habilidades que os estados têm para responder a questões sociais. Em outras palavras, se refere à possibilidade de formular e implementar políticas públicas (Fukuyama, 2004). Inclui o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (Souza, 2012); mesmo com oposição atual ou potencial de grupos sociais poderosos (Skocpol 1985, p. 9).

Neste sentido, é importante chamar atenção para capacidade estatal como forma de poder, o poder de A sobre B quando o primeiro logra que B faça algo que não faria se A estivesse ausente. Lindvall e Teorell (2016), retomando a definição de Dahl sobre poder, destacam que a manifestação de poder ocorre na agenda do processo decisório para evitar conflitos em torno de questões que interessam a B, como também na capacidade de A influenciar a formação da preferência de B. O poder da agenda do processo decisório para evitar conflitos abertos e a capacidade de influenciar a formação de preferências são dois elementos relevantes não apenas na recente guinada da literatura das capacidades estatais para a *politics*, em que a ênfase é dada aos processos políticos pelos quais líderes e coalizões empregam capacidades estatais para projetos políticos com demandas de inclusão e prosperidade econômica (Centeno *et al.*, 2017).

Entender o Estado como um ator equivale ir além da visão determinista e reconhecer, de um lado, a autonomia do Estado, sempre relativa, de outro, que a capacidade estatal requer a habilidade do aparato de Estado para garantir o *enforcement* das políticas que os agentes que controlam o governo visam promover. Em última instância, como evidenciado por Mann

(1984), o Estado é também uma arena na qual são processadas demandas e interesses de atores societais e dessa manifestação deriva a sua autonomia.

Renato Boschi e Eli Diniz (1999;2000;2006), em seus trabalhos sobre o Estado e as elites empresariais, têm explorado a concepção do Estado como uma "arena" de conflitos e negociações. Segundo essa visão, o Estado não é visto simplesmente como uma entidade neutra ou um mecanismo unificado de governança, mas sim como um espaço onde diferentes interesses sociais, políticos e econômicos se confrontam e negociam. Diniz e Boschi argumentam que essa abordagem permite uma análise mais dinâmica e complexa das funções estatais, enfatizando que o Estado deve ser entendido através das interações e conflitos entre diversas elites e grupos de interesse. Em vez de ser visto apenas como um executor de políticas ou um árbitro neutro, o Estado é uma arena onde diferentes atores disputam influência e poder, moldando as políticas e decisões de acordo com suas próprias agendas e interesses. Isso ajuda a entender como o poder é distribuído e como as políticas formuladas e implementadas levam em conta a diversidade de atores e suas estratégias dentro da estrutura estatal.

A questão da autonomia relativa do Estado e em que modo se relaciona com os atores da sociedade civil é central para a capacidade estatal. Como bem colocou Poulantzas (1978), a autonomia é relativa porque ela implica mediações entre os interesses imediatos das elites econômicas, a racionalidade de longo prazo que muitas vezes caracteriza a ação do Estado e necessidade de legitimidade junto às diferentes classes sociais. A configuração institucional do Estado capitalista depende das contradições e divisões internas, bem do acesso desigual ao aparelho de Estado e isso é negligenciado em uma abordagem gerencialista dos estudos sobre capacidade estatal. Apesar de que não todos os estudos sobre capacidade estatal conferem importância aos regimes políticos e sistemas de governo, trata-se de reconhecer que a democracia representativa como sistema de governo presidencialista, com as características particulares que tem no Brasil, eleição direta do presidente com fórmula majoritária combinada como eleição proporcional com lista aberta para as Câmaras, impacta as habilidades para confrontar interesses e manter a autonomia relativa.

A "natureza dual" do aparato estatal pode ser analisada à luz do debate sobre autonomia estatal do Estado capitalista entre "instrumentalistas" e "estruturalistas" representados pelas figuras de Ralph Miliband e Nicos Poulantzas. Frente ao posicionamento do primeiro que afirma que o Estado é um aparato a serviço da classe dominante, com autonomia limitada, Poulanzas responde que o Estado possui uma autonomia relativa em relação à classe dominante de um modo estrutural. Assim, entende-se que o Estado é o lugar de negociação e disputa entre diferentes grupos sociais e frações de classes mas sem estar completamente subordinado a uma

classe específica, mas que tem uma autonomia que permite que ele atue como um mediador entre diferentes interesses sociais e econômicos. Destaca, assim, a “dupla natureza” do Estado, considerando-o ao mesmo tempo um ator com alguma autonomia e um *locus* de negociação entre as classes sociais. A dupla natureza do Estado refere-se, assim, à sua capacidade de atuar simultaneamente como um ator dotado de autonomia relativa e como uma arena de negociação entre diferentes frações de classe.

Aceitando válida a dupla natureza do Estado capitalista, é tão importante analisar o grau de atuação do Estado como ator como a composição do “coalizão” de frações de classe que o controla em diversos momentos. Como argumenta Geddes (1994, p. 6): “Se alguém quiser explicar a preferência de um Estado em relação as estratégias de desenvolvimento, por exemplo, é preciso saber quem tem o poder e o que eles querem e acreditam”. Em outra ordem, deve se considerar a capacidade das elites estatais de impor as suas ideias aos atores societais. Essa questão é trabalhada de modo especial pelos autores que analisaram, desde diferentes perspectivas teóricas e metodológicas, os casos “bem-sucedidos” de desenvolvimento industrial na segunda metade do século 20 (Amsdem, 2001; Wade, 1990). É preciso ter em conta que há uma “dependência estrutural do Estado em relação ao capital” (Przeworski; Wallerstein, 1988), derivada das múltiplas funções do setor privado, incluindo ações vitais ao normal funcionamento de um modelo econômico, o que pode, potencialmente, fortalecer o “poder de voto” dos agentes econômicos. Por outro lado, as decisões de investimento não estão sujeitas ao controle democrático (Lindblom, 1982).

A política industrial torna-se especialmente relevante quando se relaciona com o crescimento econômico e contribui para que países industrializados da periferia possam sair da armadilha da renda média (Yülek, 2018). A política industrial pode ser rarefeita quando não tem o poder de alavancagem para contribuir com uma mudança estrutural da economia. A literatura mais recente sobre mudança estrutural reexamina a importância do conhecimento no processo de transformação (Monga; Lin, 2019). Nisto, há quatro tópicos inter-relacionados: a) economia da informação, b) economia de ideias e difusão de conhecimento, c) o problema das aglomerações regionais e, d) os problemas de coordenação e externalidades. Trata-se de construir capacidades de *upgrading* que exigem aprendizado e acumulação de conhecimento. Neste sentido, pode-se dizer que a política industrial juntamente com políticas estruturantes em educação, saúde e ciência e tecnologia torna-se um vetor para a construção de capacidades com base em um aprendizado contínuo das firmas. Quando vista sob esse prisma e para além de uma junção pouco coerente de instrumentos de política pública, a política industrial requer uma formulação imbricada com bastante coordenação, diálogo e cooperação de parte de um estado com grande capacidade técnica e política (Francis, 2019).

Na trajetória das experiências de Estados desenvolvimentistas no século 20, há uma comunalidade de uma ideologia desenvolvimentista com uma ideia de futuro partilhado e estabelecimento de grandes desafios, foram os casos da Alemanha entre 1850 e 1914 e da União Soviética entre 1929 e anos 1960 (Bagchi, 2004). A abordagem de Mazzucato (2021) retoma os aspectos societais, políticos e o potencial de transformação da política industrial com o papel das missões no desenvolvimento econômico. Um primeiro ponto é a visão de futuro partilhada construída com liderança do governo como ator com potencial de visão de longo prazo e uma racionalidade econômica mais sistêmica. O discurso comunicativo, como forma de legitimar e persuadir a opinião pública com formadores de opinião, políticos e intelectuais públicos (Schmidt, 2011), é peça chave para a construção de futuros imaginados no sentido de Beckert (2016; 2018). A política industrial enquanto desenvolvimento industrial requer expectativas ficcionais em que não apenas o empresariado industrial, mas as classes médias e a sociedade em geral se enxerguem como parte beneficiária desta transformação. A construção de consenso mínimo em torno da missão porque as políticas públicas e ações do Estado são validadas pela maioria da sociedade. As missões constituem desafios societais envolvendo cidadãos e engajamento cívico (Mazzucato, 2021).

As missões vertebradas pelas políticas públicas projetam objetivos transformadores, abordando desafios complexos e globais como por exemplo mudanças climáticas, saúde pública e inovação tecnológica. Diferentemente das políticas tradicionais que podem ser reativas e fragmentadas, as políticas orientadas por missões são proativas e integradas, buscando mobilizar recursos e coordenação entre diferentes setores da sociedade para alcançar metas concretas. Nesse sentido, podem representar uma vantagem comparativa em relação à história pregressa de fragmentação, falta de coordenação e até superposição de objetivos e funções entre arenas com objetivos e interesses convergentes que tem caracterizado a intervenção pública em geral e as políticas industriais em particular no Brasil e outros países da região.

Ao promover a intervenção de políticas orientadas por missões, Kattel e Mazzucato (2018) destacam o papel crucial do Estado não apenas como regulador, mas como um agente ativo na inovação. Assim, argumentam que o Estado deve criar condições favoráveis e tomar a liderança na identificação e na solução de problemas complexos. O foco em missões específicas visa gerar impacto significativo e sustentável, incentivando a colaboração e a inovação que são muitas vezes necessárias para resolver problemas complexos e sistêmicos. Para defender a sua argumentação, os autores apresentam diversos exemplos das “novas políticas industriais” em relação a uma abordagem moderna desse tipo de políticas que visa promover o crescimento econômico e a competitividade por meio de intervenções estratégicas do Estado.

Entre as lições das políticas orientadas por missões os autores destacam: a mobilização de recursos orientados a conseguir o objetivo, o direcionamento proativo, ou seja a busca ativa de resolução de problemas concretos em lugar de corrigir apenas falhas de mercado, a integração de capacidades estatais, políticas e administrativas vis-à-vis um forte engajamento e liderança política, de modo de corrigir potenciais falhas de coordenação nas políticas públicas, e, por fim, o aprendizado contínuo, assumindo que a experimentação e a capacidade de adaptação são fundamentais para o sucesso das políticas orientadas por missões, permitindo que os formuladores de políticas aprendam com os resultados e ajustem suas abordagens quando necessário.

A experiência de transformação estrutural das economias do leste e sudeste asiáticos revela a necessidade de contribuir para a criação de um grupo de capitalistas nacionais competitivos. Para isso, é necessário considerar as capacidades estatais que moldam a política industrial (Bocek, 2022). Assim, a capacidade de 'governar' a economia depende de uma sociedade forte, com elites empresariais cujos objetivos de acumulação de capital sejam coerentes com o desenvolvimento econômico do país. Há uma interdependência entre a burocracia autônoma imbricada de Evans (2004) com elites empresariais constituídas como ator político portador de expectativas ficcionais em relação ao mercado, à inovação, ao consumo (Beckert, 2016). Em condições de incerteza radical, as avaliações ou expectativas para o futuro partilham as características da ficção literária. Elas criam uma realidade própria com assertivas que vão além do relato de fatos empíricos. Como salienta Beckert (2016), as expectativas ficcionais não são previsões do futuro, mas imaginários de estados futuros do mundo, de um país ou região e de relações causais ficcionadas que informam decisões dos atores sobre projetos futuros.

Para a política industrial, a capacidade dos governos contribuírem para a formação da visão de futuro do empresariado alinhada com a transformação da economia depende de uma interação estratégica entre Estado e empresariado. Neste sentido, capacidade estatal é organizacional, mas também relacional (Bocek, 2022). A cooperação com atores privados e sociedade facilita a implementação de objetivos de políticas associadas com o desenvolvimento econômico. No entanto, como a ação do Estado depende de um grau de legitimidade na sociedade, mesmo em regimes não-democráticos, é preciso que a sociedade seja sensibilizada e aceite como válidos os objetivos do desenvolvimento e das políticas públicas. A validade societal da política industrial consiste no reconhecimento de que a alocação de recursos públicos para essa finalidade seja vista como legítima.

A relação entre capacidade estatal e política industrial enfatiza mais a natureza da economia política, indo além do desenho da política industrial baseada em pressupostos neoclássicos tais como as falhas de mercado (*market failures*). A interdependência entre capacidade estatal e política industrial é moldada por bloqueios internos e externos (Bocek, 2022). Isso se revela

tanto na crise da dívida externa dos anos de 1980 como no consenso de Washington em que há combinação entre democratização e economia liberal. Ambos conduziram à perda de capacidade estatal. Por sua vez, com um sistema político fragmentado e com uma baixa capacidade de mobilização da sociedade civil em torno do desenvolvimento econômico, a retomada das capacidades estatais em políticas industriais e políticas de desenvolvimento ficou comprometida (Hau, 2022).

A experiência brasileira mostra um divórcio entre democratização e desenvolvimento econômico que se mantém como tendência com alguns espasmos de crescimento. Em termos normativos, Evans e Heller (2015) destacam a relação entre efetividade de implementação da política pública e o envolvimento da sociedade civil. A capacidade organizacional e tecnocrática é fundamental para o sucesso do Estado desenvolvimentista, mas sem a *politics* com diferentes classes sociais, ela é pouco efetiva (Evans; Heller, 2015). No entanto, a sociedade civil que surge depois da redemocratização e do neoliberalismo é muito mais fluida, dispersa, fragmentada com menor poder de agência do que as classes médias e trabalhadores das democracias consolidadas. O sistema político tornou-se crescentemente fragmentado com um grande número de partidos com consequências deletérias para a implementação de programas de governo em função da ausência de maiorias legislativas (Schneider, 2015). Como ressalta Schneider (2015), os presidentes precisam negociar com vários partidos e parlamentares de forma individualizada em troca de decisões que favorecem as bases eleitorais destes parlamentares.

Em geral, o empresariado possui vários canais de relações com os governos por meio de conselhos, barganhas corporativistas, redes informais, indicação para postos governamentais, *lobby* entre outros. Apesar de uma tradição corporativista brasileira, prevalece o padrão fragmentado em que os mecanismos formais de consulta ou negociação são mais fracos e tendem a ser deslocados por redes interpessoais e relações informais, *lobby* e contatos individualizados (Schneider, 2010). A fragmentação implica uma baixa vocalização coletiva associativa tornando a coordenação entre Estado e empresariado mais difícil com maior tendência a prevalecer o curto-prazismo.

Se o desenvolvimento industrial for visto como expansão das capacidades estatais para dar conta de desafios mais complexos como sustentabilidade, redução das desigualdades, melhora na qualidade educacional e o acesso efetivo aos serviços de saúde e segurança pública, o Estado não pode ser o único ator e nem pode confiar apenas nas elites econômicas (Evans; Heller, 2015).

Os déficits da democracia representativa em países do sul global minam a capacidade de ação coletiva dos grupos sociais dominados como força que se contraponha ao mercado no sentido de Polanyi. Há uma disjunção entre representação eleitoral e resultados substantivos, o

que leva para uma erosão crescente da democracia enquanto um valor. Por outro lado, para a política industrial ocupar a centralidade e legitimidade necessárias com horizonte temporal além dos ciclos eleitorais, ela requer um reconhecimento societal capaz de pressionar politicamente os poderes executivo e legislativo.

Seguindo Evans e Heller (2015), as estruturas administrativas mais eficientes dependem de novas formas de imbricamento em que os laços entre sociedade e Estado estão intimamente ligados às capacidades estatais. Neste contexto, torna-se chave que o Estado possa influenciar nas preferências sociais em torno das prioridades e tarefas coletivas do desenvolvimento. Por isso, os espaços de coordenação e deliberação importam como *locus* de formação de preferências. A atualização da literatura sobre capacidades estatais e a sua relação com política industrial enfatizam que tais capacidades são moldadas por fatores políticos. Desta forma, a política e as relações de poder estão subjacentes à emergência e utilização da capacidade estatal (Hickey; Pruce, 2023).

Ao defender a necessidade de retomar uma abordagem de economia política para as políticas industriais, Chang e Andreoni (2019) destacam três problemas clássicos que permanecem ainda relevantes. O primeiro é a coordenação estratégica das interdependências estruturais que surgem no processo de transformação industrial. As interdependências presentes nos vínculos e tensões que ocorrem entre os diferentes setores da economia. A recente desindustrialização brasileira não afetou apenas a manufatura, os bens de consumo e de capital duráveis. Trata-se de uma desindustrialização prematura e não a um processo de maturação da manufatura como ocorre em países desenvolvidos (Tregenna, 2016). Em países de renda média que se encontram na armadilha da renda média, as políticas macroeconômicas contribuem para a desindustrialização prematura com destaque para a evolução do investimento público e do investimento em infraestrutura, dependência de poupança externa e condução da taxa de câmbio (Pereira; Missio, 2023).

O segundo problema são os desafios que os países enfrentam na construção de instituições e sinergia entre as políticas públicas para a transformação industrial. Há necessidade do alinhamento entre as políticas industriais e a política econômica e entre sistema financeiro e manufatura com uma presença maior de grandes bancos privados no financiamento de longo prazo. Segundo o Mapa Estratégico da CNI (2023), o spread bancário no Brasil foi de 27,4% em 2022 e a participação do crédito para a indústria foi 8,4% do PIB. Trata-se de um ambiente hostil à formação bruta de capital fixo que está em 18,8% do PIB. Como consequência, as taxas de produtividade estão declinantes.

A contribuição da produtividade total dos fatores para o crescimento econômico brasileiro entre 1996 e 2015 foi negativa em contraste com países como Malásia em torno de 20%, Índia com 10% e China com 20% no mesmo período (Dutz, 2018). Chama atenção que o aumento de escolaridade não se traduziu em aumento de produtividade. Considerando uma série entre 1950 e 2019<sup>1</sup>, enquanto 85% da variância do Índice de Capital Humano é explicado pelo ano, a variância da Produtividade Total dos Fatores não é explicada pelo ano como pode ser visto na Tabela 1.

**Tabela 1 – Ano como preditor da variável dependente Índice de Capital Humano e como preditor da variável dependente Produtividade Total dos Fatores 1950-2019**

Preditor	Variável dependente	R ao quadrado ajustado*
Ano	Índice de Capital Humano	.847*
Ano	Produtividade Total dos Fatores	.007**

Fonte: PennTable 10.1

\* significante em < .0001. \*\* Não houve significância.

Ao relacionar explicitamente a *middle-income trap* com a estagnação da produtividade, Doner (2016) destaca três conjuntos de mecanismos relacionados; a) políticas para melhorar educação, infraestrutura, poupança e investimento, incluindo a pesquisa e desenvolvimento, b) a força institucional para implementar as políticas e c) as considerações políticas que influenciam as instituições como visão de longo prazo, cooperação entre governo e empresariado e uma política inclusiva em relação à sociedade.

O terceiro problema clássico é a gestão de interesses conflitantes existentes e emergentes. Nesse problema, a economia política ganha relevância porque sua dinâmica afeta o funcionamento de diferentes instituições e a capacidade de *enforcement* dos instrumentos de política pública.

Uma dimensão relevante nas políticas de desenvolvimento industrial é trabalhar os interesses conflitantes entre distintos atores econômicos e agências dentro do próprio Estado (Chang; Andreoni, 2019). Os autores destacam que a resolução de conflitos pelo Estado constitui uma função empreendedora porque é condição de um contínuo jogo entre a dinâmica econômica estrutural e as transformações institucionais. Neste sentido, muito distinto da ideia de política industrial para corrigir falhas de mercado, elas são necessárias para abordar os diferentes momentos do desenvolvimento com suas tensões e limitações institucionais. As próprias instituições governamentais são expressão de diferentes interesses, refletindo o contexto mais amplo da economia e da política.

<sup>1</sup>Dados Penn Table disponíveis em <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/> Acessado em 12 de setembro.

### 3. REFLEXÕES SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL

A trajetória recente da política industrial brasileira revela uma forte oscilação entre uma visão centrada na escolha de setores portadores de futuro com maior ênfase em inovação e outra centrada na desoneração fiscal quase como medida protetiva de setores industriais de tecnologia madura diante de condições macroeconômicas desfavoráveis como sobrevalorização cambial e taxas de jutos altas. A Política Industrial Tecnológica de Comércio Exterior (PITCE) de 2003 foi construída com gestores, acadêmicos, consultores e contribuições de empresários em áreas com desenvolvimento tecnológico promissor e com seu foco no desenvolvimento industrial e tecnológico. Já o Plano Brasil Maior, com forte apoio inicial da confederação e federações de indústria amplia consideravelmente o escopo dos setores a serem contemplados e as dificuldades de monitoramento das ações mais centradas em desoneração fiscal. Ainda que tenham se mantido os incentivos fiscais para Pesquisa e Desenvolvimento da ‘Lei do Bem’ de 2004.

É possível identificar uma clivagem entre ideia e objetivo de política industrial e sua governança. No período de 2003 a 2014, foram três grandes políticas industriais que envolveram uma gama de programas; a PITCE (2003-2006), o PDP (2008-2010) e a Brasil Maior (2011-2014). A existência de três políticas industriais no espaço de apenas dez anos traduz, mesmo que em governos do mesmo partido, a captura desta agenda pelo ciclo eleitoral e por preferências circunstanciais do empresariado. Muitos entrevistados destacaram que o horizonte temporal de uma política industrial é de longo prazo, não se reduzindo a ciclos eleitorais. Muitas vezes as próprias trocas de ministros do Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC) ensejam mudanças em programas e políticas.

Uma das lições da experiência recente foi a importância das ideias na coordenação das políticas industriais, a construção de um consenso mínimo em torno do que é a política industrial e do que são os seus objetivos é essencial para garantir a autonomia imbricada (Evans, 2004). Seja uma política industrial seletiva ou uma política orientada à missão (Mazzucato, 2021), a capacidade estatal relacional desempenha papel relevante na construção de coalizões de apoio junto ao empresariado e no sistema político. Um forte dissenso e fragmentação prejudica os objetivos iniciais da política industrial. Isso se revela tanto na coordenação entre Estado e empresariado, como na coordenação intragovernamental no interior do Estado entre ministérios e agências governamentais.

No entanto, havia várias perspectivas entre os envolvidos na elaboração da PITCE. A ideia inicial do Ministro do Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan,

não era uma política industrial seletiva para a PITCE, em contraste com a visão do IPEA e de seu presidente Glauco Arbix.

De acordo com entrevistados de associações empresariais, uma das principais limitações para o maior sucesso na implementação das políticas industriais foi a ausência de coerência entre a política macroeconômica e a política industrial. Trata-se de um problema contínuo dado o poder de voto do capital financeiro que tem em parte do agronegócio e nos parlamentares de direita e extrema direita como aliados. Quando tem início a PITCE em 2004, o Brasil completava dez anos de Plano Real cujos pilares foram uma elevadíssima taxa de juros e um câmbio valorizado, acompanhando isso um tremendo aumento da dívida pública de 30% em 1994 para 53% em 2004, com uma pequena variação no investimento público entre 3% em 1994 e 2,5% em 2004. As mudanças incrementais na política macroeconômica têm início apenas no segundo mandato de Lula, a partir de 2006, com a flexibilização do tripé de política macroeconômica: câmbio flutuante, política de metas de inflação e responsabilidade fiscal (Oreiro; De Paula, 2021).

Apesar de iniciativas importantes para aumentar a competitividade da manufatura desde o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso com a criação dos fundos setoriais no Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e a criação dos conselhos de competitividade no MDIC, com juros e câmbio elevado, a estrutura de incentivos era hostil ao desenvolvimento de tecnologia no país e favorável a uma visão de curto prazo em ganhos com juros em títulos financeiros e com a importação de tecnologia em função do câmbio valorizado. O 'curtoprazismo' obedeceu a uma racionalidade econômica voluntarista com profundas perdas no longo como se pôde ver nos últimos vinte anos da economia brasileira (Bresser-Pereira, 2018). Como realça Bresser-Pereira (2018), os juros altos são uma questão de economia política e não puramente macroeconômica, não há explicação se não o considerarmos como uma de suas causas a hegemonia ideológica do capitalismo financeiro-rentista no Brasil. A distribuição dos retornos entre ganhos financeiros e lucros industriais ou de serviços é muito assimétrica em favor dos primeiros.

O próprio financiamento à inovação é prejudicado pela macroeconomia da estagnação (Oreiro; De Paula, 2021) uma vez que vez o Estado paga juros de mercado aos detentores da dívida pública e juros subsidiados para os investimentos privados com o BNDES e FINEP sem aumento da base de arrecadação em função dos baixos investimentos e baixas taxas de crescimento.

A seguir, são apresentados os resultados do *survey* com lideranças estratégicas do setor industrial. Segundo a maior parte dos entrevistados na pesquisa, a retomada da política industrial passa por um ambiente sistêmico favorável ou neutro em relação aos investimentos produtivos. Há necessidade de financiamento com custos compatíveis às taxas de retorno das

empresas com um câmbio que dê competitividade ao produto brasileiro daquelas empresas que são competitivas.

Na medida em que os efeitos da política industrial nos últimas dez anos não se fizeram sentir em ganhos de competitividade e produtividade em termos agregados e não foram capazes de estancar o processo de desindustrialização, houve uma frustração com potencial da política industrial. Soma-se a isso, o comportamento *rent-seeker* de alguns setores com isenções *ad hoc* sem qualquer estratégia. A participação do valor agregado da manufatura no PIB brasileiro passou de 26% em 1990 para 10% em 2019, com ligeiro aumento para 13% em 2023<sup>2</sup>. Isso contrasta com países de recente industrialização como a República da Coréia e a Tailândia em que o valor agregado da manufatura chega a 25% e 24% do PIB em 2023.

A dimensão tecnológica da competitividade jogou o empresariado em uma armadilha com o forte apoio à visão de curto prazo com subsídios e isenções fiscais não vinculadas aos investimentos em tecnologia para compensar um contexto macroeconômico ruim. Os impactos de curto prazo na lucratividade reforçaram a dependência de trajetória desde o Plano Real. A produtividade e competitividade baixas revelaram um descolamento entre a política tecnológica e a política industrial.

Há um consenso em torno do foco da PITCE em inovação com a escolha de setores portadores de futuro como nanotecnologia, semicondutores e biotecnologia, entre outros. O desenho inicial da PITCE tinha como exemplo a experiência sul-coreana do *Economic Planning Board* (EPB), uma agência diretamente vinculada à presidência da república que teria a capacidade de coordenar ações envolvendo diferentes ministérios. A criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) ficaria vinculada à Casa Civil e não ao MDIC. O conselho da Agência teria a participação direta dos ministros em suas reuniões. Em uma disputa entre os formuladores iniciais da PITCE no IPEA e no MDIC, prevaleceu a posição deste último com a subordinação da ABDI ao MDIC. A chave para entender a PITCE foi a estratégia de inovação tecnológica com o desenvolvimento de produtos novos com maior ou menor intensidade de ciência.

Pesquisas mais recentes sobre a experiência coreana revelam que o Estado desenvolvimentista coreano não era tão unitário e nem tão coeso. Havia uma fragmentação com muitos conflitos e rivalidades entre as elites formuladoras de políticas públicas com conflitos entre o EPB e o Ministério das Finanças e o Ministério da Indústria e Comércio durante o regime de Park Chung Hee (Kwon, 2021). Apesar da limitação da PITCE em sua governança,

<sup>2</sup>Dados do Banco Mundial capturados em <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=BR-TH-KR> Acessado em 14 de setembro de 2024.

ela logrou algumas iniciativas muito importantes como a própria criação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CNDI) como espaço de formulação da 'Lei de Inovação' e a 'Lei do Bem' (De Toni, 2013).

O Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) continuou subordinado ao MDIC, mas contou com a entrada de um ator poderoso que possui elevadas capacidades técnicas e muitos recursos financeiros. A entrada do BNDES aumentou o escopo dos setores da economia. A visão do banco enfatiza a musculatura das empresas nacionais em setores que elas possam ser *players* globais que depois foi objeto de duras críticas pela aposta nos chamados 'campeões nacionais'. Se por um lado, a presença do BNDES contribuiu decisivamente para que o PDP ganhasse *momentum* e até mesmo fortalecesse a atuação do CNDI, por outro, a ampliação do escopo de setores atendidos pelo Programa abriu as portas para as pressões políticas de curto prazo vinda de setores não-inovadores, com baixa propensão à inovação, que desejavam estar representados e beneficiados.

Isso contrasta com os formuladores da PITCE que viam a política industrial como essencialmente horizontal com alguns destaques estratégicos e áreas transversais de apoio à inovação. O ciclo eleitoral prevaleceu e o objetivo do governo passou a ser que todo setor privado se enxergasse na política ao contrário da PITCE. Isso abriu muito espaço para políticas de barganha circunstanciais e de curto prazo.

Na sequência, o Plano Brasil Maior (PBM) aprofundou a quantidade de setores a serem atendidos com a inclusão de mais de vinte setores<sup>3</sup> (Mattos, 2013). Isso ocorreu *pari passu* com uma diluição ideacional do que seriam os objetivos de uma política industrial. Houve duas consequências não-pretendidas (Boudon, 1982) que derivaram desta mudança. Uma foi a gradual transformação dos incentivos fiscais em uma espécie de 'política industrial compensatória' a questões macroeconômicas como câmbio valorizado, taxa de juros e questões de tributação. A outra foi a crescente complexidade da gestão da implementação dos inúmeros programas, afetando o aprofundamento técnico necessário de parte da burocracia. A experiência do PDP e do PBM foi insidiosa na relação entre questões macroeconômicas, ambiente institucional e grau de efetividade das políticas industriais.

O PBM foi considerado uma política industrial antiga, algo que funcionou bem em diversos países para o período de industrialização e substituição de importações, mas não

<sup>3</sup>Aeronáutico, petróleo, gás natural e petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia, carnes, Complexo automotivo, Bens de Capital, Indústria Naval e Cabotagem, Têxtil e confecções, Couro, Calçados e Artefatos, Madeira e Móveis, Agroindústria, Construção Civil, Complexos Serviços, Higiene, Perfumaria e Cosméticos, Plásticos, Complexo indústria da saúde, nanotecnologia, tecnologias de informação e comunicação, energia nuclear, biotecnologia, complexo indústria de defesa.

respondia às necessidades de aumento das capacidades tecnológicas para um país que está na armadilha da renda média (Paus, 2017). Como afirma um empresário da Associação de Pesquisa e Desenvolvimento, 'o PBM foi uma política regressiva do ponto de vista de inovação. Os subsídios e isenções com o impacto da folha beneficiou mais as indústrias não-inovadoras'. Isso contribuiu para a perda de legitimidade da política industrial, especialmente com a regressão neoliberal dos governos Temer e Bolsonaro.

No entanto, mesmo durante o PBM, houve iniciativas importantes concernentes ao financiamento para a inovação com forte atuação da FINEP e do BNDES e a experiência do Inova Empresa, um programa focado na inovação tanto para atender as demandas identificadas (*demand pull*) com inovações incrementais (Di Stefano *et al.*, 2012), considerando a maior complexidade de inovações disruptivas em países presos na armadilha da renda média.

Ao contrário de incentivos fiscais setoriais, o programa exige uma competição por recursos públicos e possui parcerias entre agências públicas. Lançado em 2013, o Programa Inova Empresa coincidiu fortemente com o movimento Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI). O Inova Empresa seguiu a lógica de colocar desafios em várias áreas onde existem competências empresariais e científicas mínimas. Com mercados potenciais e os instrumentos adequados de política, o Programa seguia uma lógica de funil (*gatekeepers*) com a apresentação do programa de inovação da empresa seguido do projeto definitivo.

O Inova Empresa permitiu uma coordenação eficaz entre burocracia e empresariado com a participação da MEI na definição das tecnologias emergentes para a definição dos editais junto ao BNDES. Há também duas iniciativas mais duradouras que resultaram da MEI, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) e os Institutos do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) de Inovação. A EMBRAPII possui parcerias com os Institutos SENAI de Inovação nas seguintes unidades de pesquisa aplicada: fibras e biosintéticos, materiais avançados, sistemas embarcados, eletroquímica, biomassa, manufatura integrada, engenharia de polímero, metalurgia, metal-mecânica e laser. Os primeiros Institutos SENAI de inovação surgiram em 2012 com apoio do Ministério da Educação e Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A responsabilidade de quem escolhe os setores na política industrial, caso seja esta a estratégia, não pode ser delegada ao empresariado, pois haverá pressões de associações industriais e federações para inclusão de setores com baixa capacidade de inovação que muitas vezes assumem um comportamento *rent-seeking*. Os setores de novas tecnologias não são necessariamente os que mais empregam e nem não são os que mais exportam.

Além da ideia da política industrial, seus objetivos e sua coerência com a política macroeconômica e com o ambiente institucional como o sistema político e o sistema de

tributação, há lições importantes relativas à governança da política industrial. A experiência das três políticas industriais anteriores não logrou mudar as ideias econômicas hegemônicas junto a segmentos importantes do empresariado industrial. Se a política industrial ocupa é parte de uma visão partilhada de futuro, é preciso que as coalizões de apoio coloquem ela na agenda da sociedade brasileira (Suzigan; Garcia; Assis Feitosa, 2020). Considerando a dimensão política das capacidades estatais, pode-se dizer que o problema da coordenação entre atores privados e governo não se reduz a um problema de governança, mas se trata de um problema político.

A seguir, são apresentados alguns achados da análise qualitativa das entrevistas relacionados com as experiências recentes das políticas industriais. Os achados exploram, a partir do material das entrevistas em profundidade e de documentos analisados, a relação entre capacidades estatais e política industrial. Dentre os entrevistados estão formuladores de políticas públicas do MDIC, BNDES, IPEA, associações empresariais como ABIMAQ, ABINNEE, ABIFINA e outras.

*Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial como agente coordenador da política industrial:* o desenho inicial da política destacava a agência vinculada à Casa Civil e supra-ministerial. A presidência da agência seria alternada entre MCT e o MDIC, ministros Eduardo Campos e Luiz Furlan à época. A representação dos demais ministérios era feita diretamente pelo ministro. Eram cinco ministérios, além da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES e FINEP. Houve uma mudança brusca no estatuto da agência com a subordinação dela ao MDIC. A competição entre ministérios é parte do processo político intragovernamental e isso também esteve presente na experiência sul-coreana (Kwon, 2021). Essa é uma razão do empoderamento da agência com sua vinculação direta à Presidência da República.

*Excessiva complexidade com o PDP e PBM:* planos extremamente complexos com dificuldade de acompanhamento. A fragmentação da agenda criou uma dificuldade adicional para uma visão mais ampla da estratégia. Sem ter clareza das iniciativas de impacto para o desenvolvimento industrial, diferente de apoio genérico à indústria, a desoneração acabou se destacando como o elemento mais marcante do que seria a política industrial. A excessiva complexidade pode comprometer a mesma eficácia da política pública. Como salientado por diversos autores tais com Peters (2001) e Evans (1996), a capacidade estatal inclui a habilidade do governo de desenvolver e implementar políticas públicas de forma coerente e eficaz. A complexidade excessiva dos planos de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e dos Planos Brasil Maior (PBM) revela uma limitação da capacidade de coordenação do Estado, que é limitado na necessária capacidade de articular de forma clara e objetiva uma estratégia de desenvolvimento industrial.

*Papel do Conselho:* apesar de conquistas relevantes do CNDI (De Toni, 2013), o conselho foi perdendo sua importância com reuniões mais escassas, ausência de retorno em relação aos posicionamentos e decisões aconselhadas.

*Falta de clareza no mandato dos atores governamentais:* a competição entre as agências é parte do processo político intragovernamental. No entanto, a ausência de coordenação no que diz respeito à divisão de trabalho estabelecida por mandatos e o simples ‘escanteamento’ de um dos atores corre o risco de duplicar esforços ou até mesmo invalidar o trabalho realizado. A assimetria de poder entre BNDES, FINEP e ABDI, desprovida de um mandato partilhado entre os atores constitui uma lição da experiência anterior das políticas industriais.

*Não alinhamento do Ministério da Fazenda com a estratégia de desenvolvimento industrial:* em geral, o Ministério da Fazenda não foi constituído por atores comprometidos com uma estratégia de desenvolvimento industrial. Por ser um ministério com maior poder do que aqueles mais diretamente envolvidos com a política industrial, sua posição sempre prevalecia nas disputas.

*Problemas de coordenação intragovernamental:* na percepção do secretário-executivo da Mobilização Empresarial pela Inovação, havia necessidade de uma conversa maior entre os setores do governo e uma estruturação das ações em torno da agenda política industrial, especialmente sua articulação com iniciativas de apoio à inovação. Isso também tem relação com assimetria de recursos que traduzem a capacidade técnica das burocracias.

#### **4. NOVA INDÚSTRIA BRASIL: O DESAFIO DE ATUALIZAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS**

O contexto de retomada de política industrial após um período de agudo retrocesso neoliberal e desmantelamento de políticas públicas em geral (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023) enfrenta um ambiente político, social, econômico e ambiental bem mais complexo do que na primeira década do século 21. Apesar de apresentar seis missões no documento Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026, constata-se, de fato, uma única missão, a neoindustrialização do Brasil. Por sua vez, esta missão precisa estar vinculada a um resultado abrangente e societal com implicações estruturais para a economia e sociedade brasileiras. Quando se examina a trajetória do (não) desenvolvimento industrial das últimas décadas, a aspiração da neoindustrialização mais abrangente é permitir que o país saia da armadilha da renda média. Alguns exemplos de políticas orientadas por missão diretamente relacionadas para evitar ou escapar à armadilha da renda média são a iniciativa da ‘Smart Nation’ de Singapura

para a digitalização da sociedade<sup>4</sup>, o foco da Coréia do Sul em Pesquisa e Desenvolvimento e a ‘Made in China 2025’ (Arbix *et al.*, 2018).

O prefixo ‘neo’ possui várias implicações. A primeira delas é a existência do imperativo da busca pela redução dos efeitos da atividade econômica na aceleração da mudança climática. A segunda é o contexto de transformação digital da economia com tecnologias que pouparam ainda mais em mão de obra, mas com potencial para criação de novos empregos com melhor qualidade. A terceira implicação é uma surpreendente e veloz retomada de políticas protecionistas associadas ao uso massivo de sanções econômicas, aprofundando uma rápida fragmentação das cadeias globais de valor.

A dimensão ambiental possui implicações para as capacidades estatais e uma primeira delas está relacionada com a capacidade *enforcement* da regulação ambiental por parte do Estado. A segunda são mecanismos de *accountability* que tornem o Estado, empresas e indivíduos responsáveis pelas violações ambientais com auditorias independentes para análise de risco preventiva, resolução mais efetiva na ocorrência de delitos ambientais. Apesar de uma extensa e moderna legislação ambiental, há muito o que fazer para uma coordenação inter-setorial envolvendo energia, agricultura e indústria para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, especialmente nas unidades subnacionais como ficou bastante evidente na crise climática ocorrida no Rio Grande do Sul. O crédito rural está concentrado em soja e gado (74%, equivalente a 31 bilhões de dólares) e o percentual destinado à biodiversidade é menos de 1% (300 milhões de dólares)<sup>5</sup>.

A neoindustrialização tem também a transição energética como um de seus vetores e a transição possui diferentes rotas tecnológicas como revela o debate e os projetos de investimento em torno do hidrogênio de baixa emissão de carbono. Neste sentido, a construção de novas capacidades tecnológicas e industriais não cabe mais *catching up* uma vez que todos os países enfrentam desafios para os quais não existem tecnologia e formas organizacionais estabelecidas para enfrentá-los.

A Nova Indústria Brasil possui o mérito de nascer a partir de um amplo diálogo em grupos de trabalho do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), com a participação de diversos setores da sociedade, incluindo o setor produtivo e a academia e aspira a superação de grandes desafios enfrentados pelo Brasil. Um ponto forte do Programa, que compartilha com as formulações de política industrial dos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016),

<sup>4</sup>Ver em <https://www.smartnation.gov.sg/vision/>

<sup>5</sup>Chiavari, Joana, Miguel Motta, Cristina L. Lopes, and Ana Flávia Corleto. Following the Money: Financing Bioeconomy in Brazil. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024.

PITCE, PDP e Plano Brasil Maior, são as premissas que também poderiam contribuir para a superação da armadilha da renda média. São elas: a) o fortalecimento da indústria é essencial para o desenvolvimento sustentável do Brasil; b) o processo de desindustrialização precoce e acelerado desde os anos 1980 e c) a concentração das exportações brasileiras em produtos de baixa complexidade tecnológica. Há também dois princípios norteadores coerentes com a missão da neoindustrialização. São eles: a indústria como meio para superar os grandes desafios sociais, econômicos e ambientais do Brasil e o foco na inovação.

No plano da coordenação intragovernamental, merece destaque um maior alinhamento do Ministério da Fazenda com a neoindustrialização e com pautas que vão além do tripé macroeconômico como a transição energética e o Plano de Transformação Ecológica de elaboração da Fazenda.

Ainda é muito cedo para avaliar as condições reais de produção dos resultados desejados pelo Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026, mas o desenho inicial apresenta várias missões quando idealmente deveria ser uma que pudesse ser claramente comunicada e partilhada com vários setores da sociedade. A noção de “uma” política é relevante ao refletir sobre a evolução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial no Brasil. De fato, ainda que o governo apresente o objetivo de industrialização como parte de “missões estratégicas”, a ideia de múltiplas missões pode, de fato, acabar fragmentando o que deveria ser uma política unificada e clara, voltada para o desenvolvimento industrial do país. A segmentação das missões, ao invés de integrar esforços em torno de uma grande missão nacional, pode resultar na sublimação de objetivos mais amplos e na dispersão e falta de coordenação das ações públicas. A proposta de industrialização como estratégia para superação da armadilha da renda média, não é completamente distinta do que já havia sido colocado nas políticas anteriores, como o PITCE, PDP e PBM. Estas também tinham como objetivo central a promoção do desenvolvimento industrial. Nesse sentido, ao falar em “missões” específicas, a proposta atual recupera objetivos antigos com uma nova gramática.

Uma das lições aprendidas com as políticas industriais anteriores foi a necessidade de construir um apoio político sólido não apenas de setores do empresariado, mas de políticos, partidos, *think tanks* e movimentos sociais. Outra lição tem a ver com o discurso comunicativo dos programas a exemplo do que vem fazendo os atores políticos e econômicos na promoção do agronegócio como motor do desenvolvimento econômico brasileiro. Apesar do diálogo com empresariado industrial, universidades e organizações da sociedade civil, não há clareza sobre a coalizão em formação para dar sustentação e legitimidade ao Nova Indústria Brasil necessário para garantir a capacidade de *enforcement* do Estado. Portanto, há dois nós gordios

a serem enfrentados que requerem um *aggiornamento* das capacidades estatais; a dimensão política e relacional com os atores políticos, sociais e econômicos com a necessidade de incorporar os aspectos societais, políticos e o potencial de transformação da política industrial no desenvolvimento econômico como apontou o trabalho de Mazzucato. Em nível societal, o desenvolvimento industrial está associado com aumento de produtividade que transborda para outros setores da economia com maiores margens para salários mais altos, constitui um elemento central no combate à mudança climática com o desenvolvimento de tecnologias de descarbonização, alavanca a necessidade de elevar *de facto* a qualidade da educação e a formação profissional, alavancar e agregar valor aos recursos naturais do país. O discurso comunicativo ocupa centralidade nas disputas em torno de uma visão de país na sociedade, e precisa ter como missão a saída da armadilha da renda média.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões apresentadas neste artigo reforçam a centralidade da política industrial como elemento estruturante para a transformação econômica do Brasil, particularmente diante dos desafios impostos pela armadilha da renda média, mudanças climáticas e a transformação digital. Defendeu-se uma política industrial orientada por missão que requer capacidades estatais organizacionais e relacionais em diálogo constante com o empresariado, a sociedade civil e as elites políticas. Contudo, alcançar tal visão exige superar bloqueios históricos, como a fragmentação política, a baixa coordenação intragovernamental e a influência de interesses corporativos que privilegiaram resultados de curto prazo, a resistência de alguns atores econômicos às mudanças necessárias nos sistemas produtivos para mitigação e adaptação à mudança climática. A partir das lições aprendidas com as políticas anteriores, torna-se necessário avançar para a construção de uma narrativa societal que mobilize diferentes setores da sociedade em torno do objetivo compartilhado da industrialização para o desenvolvimento.

Importante destacar que a análise aqui apresentada privilegiou deliberadamente o elemento político-relacional das capacidades estatais, deixando em segundo plano o componente burocrático-administrativo. Embora a literatura sobre capacidades estatais tenha dado grande atenção à análise do aparato burocrático, que inclui sua estrutura organizacional, mecanismos de estabilidade e agilidade, e as dinâmicas de implementação de políticas públicas, este artigo buscou enfatizar a dimensão das relações políticas e sociais que sustentam a eficácia dessas capacidades. Os avanços no aparato burocrático com avanço de avaliação e monitoramento de políticas públicas, com maior *accountability* da ação do Estado, com recentes esforços de uma coordenação intragovernamental estão no âmbito do possível, mas não do necessário.

O necessário requer o fortalecimento do elemento político-relacional com ênfase na importância de coalizões, legitimidade societal e a construção de consensos em torno da política industrial, aspectos muitas vezes sublimados na literatura sobre o tema.

A construção de um modelo sustentável de desenvolvimento industrial demanda inovação institucional e um esforço coordenado para alinhar políticas econômicas e industriais em torno de objetivos claros e de longo prazo. Para tanto, é fundamental aprimorar os mecanismos de governança e fortalecer coalizões que deem suporte à implementação de políticas mais ambiciosas. A Nova Indústria Brasil, ao propor a neoindustrialização como missão central, apresenta potencial transformador. Este artigo sugere que o sucesso das políticas industriais no Brasil dependerá da capacidade de integrar/conciliar interesses diversos e reduzir o poder de voto do capital financeiro em relação à ação do Estado criando um ambiente favorável ao aprendizado contínuo e à inovação em um contexto de profundas incertezas e desafios globais.

## REFERÊNCIAS

- ANDREONI, A; CHANG, H-J. The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 48, p. 136–150, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2018.10.007>
- ARBIX, G.; MIRANDA, Z.; TOLEDO, D.; ZANCUL, E. Made in China 2025 e Industrie 4.0: A difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação. **Tempo Social**, v. 30, n .3, 2018. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.144303>
- BAGCHI, A. K. **The Developmental State in History and in the Twentieth Century**, Regency Publications, New Delhi, 2004
- BECKERT, J. **Imagined futures: fictional expectations and capitalist dynamics**, Cambridge, Harvard University Press, 2016.
- BOCEK, F. **Ersatz capitalism and industrial policy in Southeast Asia: a comparative institutional analysis of Indonesia and Malaysia**, New York, Routledge, 2022.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. **Capacidades estatais, ação pública e desenvolvimento**. Mimeo, 2024.
- BOUDON, R. **The unintended consequences of social action**, London, Macmillan Press, 1982.
- BRESSER-PEREIRA,L.C. **Embuscado desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**, São Paulo, FGV Editora, 2018.
- CHANG, H-J. **Chutando a Escada, a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**, São Paulo, UNESP, 2003.
- CHANG, H-J.; ANDREONI, A. Industrial Policy in the 21st Century. **Development and Change**, v. 51, n. 2, p. 324–351, 2020. <https://doi.org/10.1111/dech.12570>

DI STEFANO, G; GAMBARDELLA, A; VERONA, G. ‘Technology Push and Demand Pull Perspectives in Innovation Studies: Current Findings and Future Research Directions’, **Research Policy**, v. 41, n. 8, p. 1283–1295, 2012. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.03.021>

DONER, R. F. The Politics of Productivity Improvement: Quality Infrastructure and the Middle-Income Trap. **Thammasat Economic Journal**, v. 34, n. 1, p. 1–56, 2016. Recuperado de <<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/TER/article/view/137698>>.

DUTZ, M. A. **Jobs and Growth: Brazil’s Productivity Agenda**. **Jobs and Growth: Brazil’s Productivity Agenda**., 2018. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1320-7>

EVANS, P. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**, tradução de Christina Bastos Tigre, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, 64(5), p.748-765, 1999. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508> EVANS, P. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**, tradução de Christina Bastos Tigre, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

EVANS, P. B.; HELLER, P. Human Development, state transformation and the politics of the developmental state in Leibfried, Stephan *et al.* (edit.) **The Oxford Handbook of Transformations of the State**, Oxford, Oxford University Press, 2015.

FRANCIS, S. **Industrial policy challenges for India: global value chains and free trade agreements**, New York, Routledge, 2019.

FUKUYAMA, F. **State-building: governance and world order in the 21st century**. Cornell University Press, 2004.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. University of California Press, 1994.

GOMIDE, A.; SILVA, M. M. de Sá; LEOPOLDI, M. A. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**, Brasília, IPEA; INCT/PPED, 2023. <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11939>>

HAU, Matthias V. State Theory: four analytical traditions in Leibfried, Stephan *et al.* (edit.) **The Oxford Handbook of Transformations of the State**, Oxford, Oxford University Press, 2015.

HICKEY, Sam (edit) **Pockets of Effectiveness and the Politics of State-building and Development in Africa**, Oxford, Oxford University Press.

KWON, H-K. **Changes by Competition**, Oxford, Oxford University Press., 2021.

KATTEL, R.; MAZZUCATTO, M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilitites in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 787-801, 2018. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. **How to Make an Entrepreneurial State**, New Haven, Yale University Press, 2022.

JUHÁSZ, R.; LANE, N.; RODRIK, D. The New Economics of Industrial Policy. **HKS Working Paper** No. RWP23-022#, 2023. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=4542861> or >. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4542861>

LINDBLOM, C. The market as prison. **The Journal of Politics**, v. 44, n. 2, p. 324-336, 1982. Disponível: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.2307/2130588>

LINDVALL, J.; TEORELL, J. State capacity as power: a conceptual framework, **STANCE Working Paper Series**, v. 2016, n. 1. Department of Political Science, Lund University.

MANN, M. The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>

MATTOS, C. Análise do Plano Brasil Maior, **Nota Técnica de Consultoria Legislativa**, Brasília, Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em <<https://bit.ly/4ecLyyM>>. Acessado em 13 de setembro de 2024.

MAZZUCATO, M. **Mission Economy**, London, Penguin Books, 2021.

MONGA, C.; LIN, J. Y. Introduction: Structural Transformation—Overcoming the Curse of Destiny in Monga, Célestin e Lin, Justin Y. (edit.) **The Oxford Handbook of Structural Transformation**, Oxford, Oxford University Press, 2019.

OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F. **Macroeconomia da Estagnação Brasileira**, Rio de Janeiro, Alta Books, 2021.

PARRADO, E. **Overcoming Political Short-Termism in Latin America**, 2024. Disponível em <<https://bit.ly/3MTx3U8>>. Acesso em 25 de julho de 2024.

PAUS, E. **Escaping he middle-income country**. Asian Development Bank Institute, 2017. <<https://www.adb.org/publications/escaping-middle-income-trap-innovate-or-perish>>

PEREIRA, H. C. I.; MISSIO, F. J. Macroeconomia da desindustrialização e a necessidade de um projeto de desenvolvimento econômico para o Brasil. In: Araújo, Eliane; Feijó, Carmem. **Industrialização e Desindustrialização no Brasil: Teorias, Evidências e Implicações de Política**, Curitiba, Editora Appris, 2023.

POULANTZAS, N. **Political Power and Social Classes**, transl. Timothy O'Hagan, London, Verso. 1978.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, I. Structural Dependence of the State on Capital. **American Political Science Review**, v. 82, n. 1, p. 11-29, 1988.

SCHNEIDER, B. R. Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. In: **Oxford Handbook of Business and Government**, (eds) David Coen, Wyn Grant, and Graham Wilson, Oxford, Oxford University Press, 2010.

SCHNEIDER, B. R. **Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism**, Basingstoke, Palgrave/McMillan, 2015.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back. In: Strategies if Analysis in Current Research. In P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Eds.) **Bringing the State Back in** (p. 3-43). New York: Cambridge University Press, 1985.

SCHMIDT, V. **Discursive Institutionalism** in Morlino, Leonardo *et al.* (edit.) International Encyclopedia of Political Science, Thousand Oaks, Sage Publications, 2011.

SOUZA, C. **Capacidade estatal: notas sobre definição, dimensões e componentes**. Brasília: Ipea, 2012. Mimeografado.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; ASSIS, Feitosa, P. H. Institutions and industrial policy in Brazil after two decades: have we built the needed institutions?, **Economics of Innovation and New Technology**, v.29,n.7,p.799-813, 2020. <https://doi.org/10.1080/10438599.2020.1719629>

TREGENNA, F. Deindustrialization and premature deindustrialization. In: Erik S. Reinert, Jayati Ghosh e Rainer Kattel (ed.), **Handbook of Alternative Theories of Economic Development**, chapter 38, p. 710-728, 2016. Edward Elgar Publishing.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Chichester: Princeton University Press, 1990.

YÜLEK, M. A. **Industrial Policy and sustainable growth**, Singapore, Springer, 2018.

### **Moisés Villamil Balestro**

<https://orcid.org/0000-0002-5187-1071>

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Associado na UnB no Programa de Pós-Graduação Estudos Comparados sobre as Américas (ECSA). Pós-Doutorado no Instituto de Ciência Política da Goethe Universität. Líder do Grupo Estudos Comparados de Sociologia Econômica no CNPQ. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED).

moises@unb.br

### **Flavio Gaitán**

<https://orcid.org/0000-0001-5917-090X>

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). Membro do grupo de pesquisa Pobreza e Políticas Sociais do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). Líder do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Proteção Social, no CNPq. [flaviogaitan@gmail.com](mailto:flaviogaitan@gmail.com)