

CAPACIDADES ESTATAIS E DESAFIOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI: LIÇÕES DOS ESTUDOS REUNIDOS NESTA EDIÇÃO ESPECIAL

Alexandre Gomide¹

Jackson De Toni²

Felipe Giesteira³

¹Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília – DF, Brasil

²Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Brasília – DF, Brasil

³Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Brasília – DF, Brasil

Esta edição especial da Revista do Serviço Público aborda os desafios estruturais da política industrial no Brasil contemporâneo, destacando que sua superação requer mais do que propostas técnicas. O foco recai sobre a necessidade de fortalecer a governança, as capacidades burocrático-organizacionais e os mecanismos de articulação público-privada. O histórico de dificuldades na implementação dessas políticas indica a urgência de uma abordagem sistêmica, relacional e adaptativa, que vá além da perspectiva tecnocrática tradicional. São abordadas questões centrais: (i) como implementar mecanismos eficazes de governança e coordenação? (ii) em que medida o sucesso da política industrial se relaciona com as estratégias mais eficazes de articulação entre Estado e setor privado? (iv) como estruturar sistemas robustos de monitoramento, avaliação e aprendizado? (v) quais as relações entre o desenho formal das políticas e seus processos efetivos de implementação? e (vi) como construir instrumentos de financiamento estáveis, previsíveis e alinhados às missões de desenvolvimento? Os artigos oferecem reflexões teóricas e análises empíricas, propondo caminhos para uma política industrial sustentável, inclusiva e inovadora. Os achados destacam que o principal entrave à efetividade das políticas industriais brasileiras não reside apenas na qualidade dos instrumentos ou na adoção de modelos externos, mas na limitada capacidade estatal de sustentar, ao longo do tempo, estratégias de desenvolvimento produtivo. A construção de arranjos institucionais sólidos e de capacidades estatais consistentes é apontada como condição essencial para o avanço dessas políticas

Palavras-chave: política industrial brasileira; capacidade estatal; capacidades burocrático-organizacionais; mecanismos de articulação público-privada.

CAPACIDADES ESTATALES Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEÑA EN EL SIGLO XXI: LECCIONES DE LOS ESTUDIOS REUNIDOS EN ESTA EDICIÓN ESPECIAL.

Esta edición especial de la Revista do Serviço Público examina los desafíos estructurales de la política industrial en el Brasil contemporáneo, destacando que para superarlos se requiere algo más que propuestas técnicas. La atención se centra en la necesidad de fortalecer la gobernanza, las capacidades burocrático-organizativas y los mecanismos de articulación público-privada. La historia de dificultades en la implementación de estas políticas indica la urgencia de un abordaje sistémico, relational y adaptativo que supere la tradicional perspectiva tecnocrática. Se abordan cuestiones centrales: (i) ¿cómo implementar mecanismos eficaces de gobernanza y coordinación? (ii) ¿en qué medida el éxito de la política industrial está relacionado con las estrategias más eficaces de articulación entre el Estado y el sector privado? (iv) ¿cómo estructurar sistemas robustos de seguimiento, evaluación y aprendizaje? (v) ¿cuál es la relación entre el diseño formal de las políticas y sus procesos eficaces de implementación? y (vi) ¿cómo construir instrumentos de financiación estables, predecibles y alineados con las misiones de desarrollo? Los artículos ofrecen reflexiones teóricas y análisis empíricos, proponiendo caminos hacia una política industrial sostenible, inclusiva e innovadora. Las conclusiones subrayan que el principal obstáculo para la eficacia de las políticas industriales brasileñas no reside sólo en la calidad de los instrumentos o en la adopción de modelos externos, sino en la limitada capacidad estatal para sostener estrategias de desarrollo productivo a lo largo del tiempo. La construcción de arreglos institucionales sólidos y de capacidades estatales consistentes se señala como una condición esencial para el progreso de estas políticas.

Palabras clave: política industrial brasileña; capacidad del estado; capacidades burocrático-organizativas; mecanismos de articulación público-privada

STATE CAPABILITIES AND CHALLENGES OF BRAZILIAN INDUSTRIAL POLICY IN THE 21ST CENTURY: LESSONS FROM THE STUDIES COLLECTED IN THIS SPECIAL ISSUE

This special issue of Revista do Serviço Público looks at the structural challenges of industrial policy in contemporary Brazil, highlighting that overcoming them requires more than technical proposals. The focus is on the need to strengthen governance, bureaucratic-organizational capacities and publicprivate articulation mechanisms. The history of difficulties in implementing these policies indicates the urgency of a systemic, relational and adaptive approach that goes beyond the traditional technocratic perspective. Central questions are addressed: (i) how can effective governance and coordination mechanisms be implemented? (ii) to what extent is the success of industrial policy related to the most effective strategies for coordination between the state and the private sector? (iv) how can robust monitoring, evaluation and learning systems be structured? (v) what are the links between the formal design of policies and their effective implementation processes? and (vi) how can stable, predictable financing instruments be built that are aligned with development missions? The articles offer theoretical reflections and empirical analyses, proposing paths towards a sustainable, inclusive and innovative industrial policy. The findings highlight that the main obstacle to the effectiveness of Brazilian industrial policies lies not only in the quality of the instruments or the adoption of external models, but in the limited state capacity to sustain productive development strategies over time. The construction of solid institutional arrangements and consistent state capacities is pointed out as an essential condition for the progress of these policies.

Keywords: Brazilian industrial policy; state capacity; organizational capacities; public-private articulation mechanisms.

1. INTRODUÇÃO

A política industrial retornou ao centro da agenda econômica global, inicialmente, após a crise financeira de 2008, discreta e parcialmente, e mais decidida e explicitamente após a pandemia de COVID-19 e sobretudo após a intensificação das rivalidades geopolíticas, notadamente entre as duas superpotências econômicas, Estados Unidos e China. Mas estes não estão isolados. Diversos Países desenvolvidos e em desenvolvimento vêm redescobrindo o papel do Estado na condução de processos de transformação produtiva, tecnológica e social, incorporando objetivos de sustentabilidade, digitalização e inclusão social. Nesse contexto, a adoção das chamadas políticas de inovação orientadas por missões - MOIP, no acrônimo inglês - tem se destacado como uma referência, orientando investimentos públicos e estratégias de desenvolvimento industrial voltadas para a solução de desafios societais complexos (Mazzucato ; Rodrik, 2023). Convergentemente, o papel do Estado na economia vem sendo reconsiderado, no sentido de uma ação mais proativa e eventualmente discricionária e inovadora - em oposição à perspectiva regulatória e de eventual corretor de falhas de mercado.

No Brasil, esse movimento internacional dialoga com um processo interno de rápida desindustrialização, que se intensificou a partir dos anos 1990. Segundo o IBGE, a participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB) caiu de aproximadamente 24%, em meados dos anos 1980, para 15 % em 2022. Embora o processo seja comum a outras economias, o caso brasileiro chama atenção por sua precocidade e intensidade¹. Alguns países também se desindustrializaram, mas apenas após terem atingido níveis elevados de desenvolvimento e concomitantemente à expansão de outros setores de alto dinamismo, como os serviços industriais. Há também um grupo de países que vem se desindustrializando antes de se tornarem economicamente desenvolvidos, mas o fazem em intensidade menor que o Brasil ou com aumento de participação de setores de maior complexidade tecnológica.

O resultado tem sido além de uma notável perda de dinamismo econômico do país - em contraste com o período 1930-1980, no qual o PIB crescia rapidamente, liderado pela expansão ainda mais veloz da indústria -, com impactos severos sobre a geração de empregos qualificados, a difusão tecnológica e a capacidade de inovação da economia brasileira. Em consequência, mesmo em face da expansão expressiva dos gastos sociais e transferências de renda, o Brasil enfrenta dificuldade em sustentar melhorias na distribuição de renda e mesmo nos índices de pobreza e miséria e mais ainda de oferecer oportunidades de trabalho decente às novas gerações. Para além da redução da taxa de crescimento econômico, como observam Balestro e Gaitán este

¹UNCTAD. Trade and Development Report, 2016. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.

volume, a desindustrialização esgarça o tecido social, fragiliza cadeias produtivas e reduz a capacidade do país de responder a desafios globais como a transição energética e a transformação digital.

A resposta do governo federal foi o programa Nova Indústria Brasil (NIB), uma política industrial concebida sob a lógica de missões, alinhadas aos princípios de desenvolvimento sustentável, inovação e transformação digital². A NIB, que sob a batuta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, articula dezenas de ações, muitas das quais sob competência de órgãos fora de seus principais ministérios gestores, o MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços) e o MCTI (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), busca enfrentar não apenas os desafios tecnológicos e produtivos, mas também reconstruir a capacidade estatal de planejar, coordenar e implementar uma estratégia de desenvolvimento industrial consistente e de longo prazo.

Esta edição especial da Revista do Serviço Público surgiu do reconhecimento de que o desafio da política industrial no Brasil contemporâneo transcende a formulação de propostas técnicas. Ele está profundamente enraizado em problemas de governança, de construção e mobilização de capacidades burocrático-organizacionais de articulação público-privada e de formulação de instrumentos financeiros robustos e sustentáveis. As dificuldades históricas na implementação de políticas industriais no país tornam claro que enfrentar esses desafios exige ir além da formulação tecnocrática e incorporar uma visão sistêmica, relacional e adaptativa.

Este número especial, portanto, busca responder as seguintes questões: (i) como implementar mecanismos eficazes de governança e coordenação? (ii) em que medida o sucesso da política industrial se relaciona com as estratégias mais eficazes de articulação entre Estado e setor privado? (iv) como estruturar sistemas robustos de monitoramento, avaliação e aprendizado? (v) quais as relações entre o desenho formal das políticas e seus processos efetivos de implementação? e (vi) como construir instrumentos de financiamento estáveis, previsíveis e alinhados às missões de desenvolvimento?

Os artigos reunidos nesta edição da RSP oferecem reflexões teóricas e análises empíricas que contribuem para o enfrentamento desses desafios, avançando o debate sobre uma política industrial brasileira sustentável, inclusiva e inovadora. O quadro-síntese a seguir permite uma perspectiva sintética e comparada entre as contribuições selecionadas.

²<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/brasil-ganha-nova-politica-industrial-com-metas-e-acoes-para-o-desenvolvimento-ate-2033>

Quadro-síntese dos artigos contidos nesta edição

Título	Autores	Objeto	Metodologia	Achados
Capacidades estatais e política industrial: a dimensão relacional	Balestro e Gaitán	Destaca a necessidade de a política industrial ampliar o consenso em torno de sua necessidade para o desenvolvimento econômico e de as capacidades estatais requeridas abrangerem esse aspecto	Revisão bibliográfica e debate teórico	No contexto econômico, social e geopolítico do século XXI o elemento relacional das políticas industriais bem como sua relação com o tema mais geral do desenvolvimento ganha relevância e precisa ser considerado nas ações adotadas.
Configuração do financiamento da política industrial no Brasil: diversidade de instrumentos e instabilidade da oferta de recursos	Cavalcante e Silva	Destaca que apesar da atualização e sofisticação dos instrumentos de financiamento ao investimento industrial e à inovação, a descontinuidade e a baixa efetividade na implementação reduzem seu impacto	Abordagem de instrumentos de políticas públicas (<i>instrument-based approach</i>) a partir de análises bibliográficas, documentais e de dados secundários	Apesar de contar com um rol diversificado e relativamente sofisticado de instrumentos de financiamento, a falta de estabilidade e de perspectiva de longo prazo reduz a efetividade na implementação destes.
Bridging regulation theory and heterodox economics for effective industrial policy delivery: a theoretical exploration	Cunha	Defende a necessidade de ampliação do foco das políticas regulatórias para além da visão estática que as caracteriza, obstaculizando as políticas industriais	Revisão bibliográfica seguida de debate teórico	A área de regulação econômica é pouco explorada pela abordagem heterodoxa da economia, tendo a abordagem das falhas de mercado como principal referência, e, assim, limitando o impacto das políticas de inovação, sobretudo em grandes economias periféricas.

Título	Autores	Objeto	Metodologia	Achados
What public sector capabilities are critical for implementing mission-oriented policies in Latin America? Insights from a systematic review	Elaskar	Destaca a relação entre a abordagem mission-oriented de políticas públicas e a de capacidades dinâmicas para o setor público, bem como a necessidade de adaptações relevantes para sua maior efetividade no contexto latino-americano	Revisão bibliográfica e debate teórico	A abordagem das capacidades dinâmicas no setor público é apropriada para a realidade dos países latino-americanos de renda média que buscam desenvolver políticas orientadas por missões, mas precisam ser adaptadas a aspectos peculiares
Construindo capacidades estatais para contratações públicas: o caso do Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União	Foss, Coutinho e Reis	Estudo sobre a experiência do Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União (TCU), o Colab-i, focado na promoção da inovação em contratações públicas	Estudo de caso	Embora incipiente, há indícios de mudança na “cultura” do TCU em prol de critérios capazes de incorporar risco e incerteza tecnológica, estimulada pela atividade do Colab-i
Why haven't conditionalities taken off in Brazilian industrial policies between 2004 and 2014? A qualitative analysis of state capacity for formulation and implementation	Machado e Lima-Silva	Investigação sobre porque foram incomuns as condicionalidades nas políticas industriais brasileiras recentes	Revisão da literatura e entrevistas semi-estruturadas	O pouco uso de condicionalidades nas políticas industriais brasileiras tem múltiplas causas, entre as quais se destacam a baixa capacidade de gerar dados e informações, a dificuldade de gerar medidas que prevejam sanções e a descrença entre os <i>policy makers</i> de que seja possível exigir condicionalidades
Políticas de Inovação: o quanto são aderentes à perspectiva Mission-oriented?	Ribeiro, Tatsch e Koeller	Proposta de modelo analítico qualitativo para identificar o quanto aderentes são as políticas implementadas aos preceitos da abordagem orientada por missões baseada em cinco categorias	Revisão bibliográfica acompanhada de proposta teórico-conceitual	Proposta de modelo de análise que permite avaliar grau de aderência de políticas de inovação à abordagem baseada em missões

Título	Autores	Objeto	Metodologia	Achados
Arranjos institucionais e políticas de inovação na área da saúde: casos do Brasil e da Argentina	Souza, Ribeiro e Tatsch	Comparativo entre políticas industriais para o complexo industrial de saúde na Argentina e no Brasil	Análise de documentos oficiais e revisão bibliográfica	Embora partam de desafios locais relacionados ao acesso à saúde e do reconhecimento da importância da produção e desenvolvimento locais, Argentina e Brasil optaram por modelos distintos de resposta; neste último a compra pública foi o principal instrumento e o arranjo resultante, embora privilegie menos a intervenção estatal favorece maior articulação entre empresas e setor público.

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, exploramos alguns dos principais tópicos abordados nos textos selecionados para compor esta edição especial, advertindo que, na medida em que alguns abordaram mais de um tema, foram mencionados mais de uma vez. Isso não indica maior relevância ou predileção dos organizadores do presente volume.

2. GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO

O desafio da governança e da coordenação nas políticas industriais, científicas, tecnológicas e de inovação no Brasil não é novo, mas assume contornos ainda mais complexos no contexto atual. O país enfrenta não apenas uma histórica fragmentação institucional, mas também dificuldades estruturais para alinhar interesses, definir prioridades compartilhadas e operacionalizar instrumentos de política de forma coordenada, tanto no plano interministerial, nas relações entre os entes federativos e, mais genericamente, entre estado e setor privado.

A experiência brasileira mostra que a governança interinstitucional e intersetorial sofre com a ausência de estruturas estáveis de coordenação e com mecanismos frágeis de deliberação e pactuação. O excesso de informalidade nas interações entre órgãos, a descontinuidade política e os ciclos curtos de planejamento comprometem a efetividade das políticas públicas, especialmente daquelas que, como as políticas industriais, demandam horizontes de longo prazo e integração efetiva entre diferentes áreas governamentais e setores da sociedade.

O estudo de Foss, Coutinho e Reis (neste número), sobre a experiência do laboratório de inovação do Tribunal de Contas da União (Colab-i), demonstra que inovações institucionais podem desempenhar um papel estratégico na construção de capacidades internas, contribuindo para reduzir barreiras culturais e institucionais à inovação dentro do próprio Estado. O Colab-i, ao fomentar práticas de experimentação, aprendizado e colaboração, atua como mecanismo de mitigação da aversão ao risco — característica típica de órgãos de controle — e fortalece práticas de governança mais adaptativas, colaborativas e orientadas para resultados.

Na mesma direção, o artigo de Cunha propõe uma crítica à ortodoxia regulatória dominante, que tradicionalmente enxerga a regulação como instrumento neutro e centrado na correção de falhas de mercado. O autor defende a construção de uma *heterodoxia regulatória*, na qual a regulação seja concebida como instrumento propositivo e transformador, capaz de induzir mudanças estruturais no sistema produtivo, alinhar interesses público-privados e contribuir ativamente para a consecução de missões de desenvolvimento. Essa abordagem rompe com a visão de regulação passiva e sugere que as agências e órgãos reguladores podem ser redesenhadados para assumir um papel central nas políticas industriais contemporâneas.

Complementando essa perspectiva, o artigo de Elaskar oferece uma análise que ressalta a importância das chamadas *capacidades dinâmicas* no setor público, especialmente em países da América Latina. A autora destaca que enfrentar os desafios de governança em ambientes caracterizados por alta incerteza, instabilidade institucional e assimetrias de poder requer rotinas organizacionais que vão além das tradicionais. Para ela são essenciais três tipos de rotinas: (i) *sense-making* — para interpretar, diagnosticar e priorizar problemas complexos; (ii) *connecting* — para construir coalizões, articular atores e alinhar interesses diversos; e (iii) *shaping* — para moldar e institucionalizar soluções, direcionando recursos e capacidades em torno de objetivos comuns.

Os achados sobre o tema da Governança e Coordenação convergem para a ideia de que superar os entraves históricos da governança no Brasil requer inovação institucional, fortalecimento das capacidades estatais em múltiplas dimensões — técnicas, políticas e relacionais — e a adoção de uma visão de governança como processo dinâmico, deliberativo e adaptativo. A política industrial orientada por missões, que articula ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento produtivo, só poderá ser bem-sucedida se for capaz de construir estruturas de coordenação robustas, estáveis e legitimadas socialmente.

3. CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

A implementação de políticas industriais, científicas, tecnológicas e de inovação depende, de forma decisiva, da existência e mobilização de um conjunto complexo de capacidades estatais. Essas capacidades podem ser classificadas, de maneira complementar, em três dimensões fundamentais: técnico-administrativas, político-relacionais e dinâmicas (Pires; Gomide, 2016; Mazzucato, 2018)³. Sem elas, as políticas não apenas perdem efetividade, como também tendem a se descontinuar diante de pressões conjunturais, mudanças de governo ou crises fiscais.

Segundo alguns dos textos reunidos neste volume, o desafio brasileiro vai muito além do desenho normativo ou da escolha adequada de instrumentos. Trata-se, antes, de um problema estrutural relacionado à insuficiência de capacidades organizacionais, à fragilidade das competências políticas do Estado e à limitada capacidade de adaptação e aprendizagem contínua diante de contextos instáveis e complexos.

O trabalho de Balestro e Gaitán sobre a dimensão político-relacional das capacidades estatais é ilustrativo. A partir de uma análise da trajetória recente da política industrial brasileira, os autores demonstram que o sucesso dessas políticas depende diretamente da habilidade do Estado em construir coalizões, gerar legitimidade e estabelecer relações estáveis com o setor privado, os trabalhadores e a sociedade civil. Sem esse tecido relacional, que sustenta visões compartilhadas de desenvolvimento, as políticas industriais ficam vulneráveis à captura de interesses, à fragmentação e à descontinuidade.

Na mesma linha, o artigo de Machado e Lima-Silva explora o caso da não adoção de contrapartidas nas políticas industriais brasileiras entre 2004 e 2014, revelando que essa omissão reflete limitações tanto na capacidade técnico-administrativa — dificuldade de desenhar, operacionalizar e monitorar contrapartidas — quanto na capacidade político-relacional — baixa disposição e habilidade do Estado em enfrentar resistências do setor privado e negociar acordos robustos. O estudo dos autores mostra que, sem essas capacidades, o Estado recua diante dos desafios distributivos implícitos na formulação de políticas industriais.

A capacidade de implementação também é destacada nos já mencionados estudos de Foss, Coutinho e Reis e de Elaskar, de modo que a relação entre o sucesso das políticas industriais e a importância da construção de capacidades estatais especificamente voltadas para a implementação/execução surge como um ponto de relevante convergência. A formação de burocracias técnicas e profissionais competentes, o fortalecimento das capacidades político-

³PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, 24(58), p. 121-143, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. MAZZUCATO, M. "Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities". Industrial and Corporate Change, 27(5), p. 803-815, 2018.

relacionais para mediação de interesses e a adoção de rotinas organizacionais que permitam ao Estado aprender, adaptar-se e inovar continuamente são possíveis decorrências normativas dessas valiosas investigações. Sem o tripé técnico-político-dinâmico, as políticas industriais tenderão a permanecer presas a ciclos de entusiasmo retórico seguidos de frustração prática.

4. ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO E SETOR PRIVADO

Outro aspecto saliente nos artigos reunidos neste volume é que a construção de pactos e alianças é um elemento central para o êxito das políticas industriais no Brasil contemporâneo. Apesar de avanços pontuais, a articulação Estado-empresariado tem sido marcada por assimetrias, fragilidades institucionais e baixa capacidade de gerar compromissos de longo prazo.

Balestro e Gaitán demonstram que um dos principais limitadores das políticas industriais no Brasil foi justamente a ausência de visões compartilhadas e de pactos estratégicos robustos. Seus resultados revelam que a construção de coalizões sólidas é uma dimensão relacional indispensável das capacidades estatais, sem a qual as políticas tendem a não se sustentar no médio e longo prazo. Essa ausência de pactos explica, em parte, os baixos níveis de efetividade e continuidade das iniciativas por eles analisadas.

No mesmo sentido, Machado e Lima-Silva identificam que, entre 2004 e 2014, a debilidade dos espaços institucionais para negociação – combinada com a baixa exigência e fraco enforcement de contrapartidas – resultou em relações frágeis, assimétricas e pouco produtivas entre Estado e setor privado. Eles apontam que essa lacuna decorre tanto da deficiência técnica para desenhar e operacionalizar instrumentos de governança eficazes quanto da limitada capacidade política de negociar e sustentar acordos, especialmente diante de resistências do próprio setor produtivo.

O artigo de Souza, Ribeiro e Tatsch analisa os arranjos institucionais e as políticas de inovação na área da saúde no Brasil e na Argentina, com foco nas Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) e no Laboratório de Hemoderivados da Universidade Nacional de Córdoba (LHUNC), respectivamente. Ambos os casos refletem abordagens inovadoras de políticas públicas em países periféricos, buscando fortalecer a produção local de medicamentos e ampliar o acesso à saúde. Enquanto as PDPs utilizam o poder de compra pública para fomentar parcerias entre laboratórios públicos e empresas privadas, o LHUNC representa um modelo estatal vinculado a uma universidade. Embora compartilhem princípios de políticas orientadas por missões, como o papel ativo do Estado e a articulação entre múltiplos atores (mais claro no caso brasileiro), divergem quanto aos instrumentos utilizados, ao papel do Estado em cada etapa e à natureza das parcerias envolvidas. O estudo conclui que, apesar de seus distintos formatos, ambos os arranjos institucionais revelam experiências relevantes e

replicáveis, contribuindo para o aprendizado e aprimoramento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento tecnológico e da saúde.

O conjunto dos artigos mencionados revela, portanto, que a efetiva articulação entre Estado e setor privado demanda: (i) a existência de espaços institucionais permanentes e legítimos de negociação. (ii) um aparato estatal capaz de formular, monitorar e exigir contrapartidas, evitando relações capturadas ou meramente clientelistas. (iii) a construção de uma narrativa societal compartilhada, que alinhe interesses públicos e privados em torno de objetivos de longo prazo (como sugere Balestro e Gaitán) e (iv) a institucionalização de instrumentos que garantam tanto incentivos quanto mecanismos de *enforcement*, como ilustram os achados sobre as PDPs no setor de saúde, como salientado por Souza, Ribeiro e Tatsch.

5. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E APRENDIZADO NAS POLÍTICAS INDUSTRIALIS

A ausência de sistemas robustos e contínuos de monitoramento e avaliação (M&A) tem sido um dos principais fatores limitantes para a efetividade das políticas industriais no Brasil. Mais do que uma deficiência técnica, trata-se de uma lacuna institucional e cultural, que compromete não apenas a capacidade do Estado de avaliar o desempenho de suas políticas, mas também de promover os ajustes necessários durante sua implementação, criando ciclos de aprendizado e inovação institucional.

O artigo de Foss, Coutinho e Reis é um dos que corrobora esse aspecto, ao demonstrar como o desenvolvimento de capacidades reflexivas e analíticas pode reduzir barreiras institucionais e favorecer o aprimoramento contínuo das políticas públicas, ainda que no âmbito de uma instituição marcada pela aversão ao risco,

No mesmo sentido, Elaskar reforça que, especialmente no contexto latino-americano, o “monitoramento dinâmico” é uma condição indispensável para a efetividade de políticas orientadas por missão. Segundo a autora, os ciclos de “sense-making” dependem justamente de sistemas de M&A capazes de fornecer informação de qualidade em tempo real, permitindo ajustes estratégicos e a reconfiguração de trajetórias de implementação.

Corroborando essa perspectiva, o artigo de Ballestro e Gaitán demonstra que uma das principais razões para os resultados abaixo do esperado das políticas industriais brasileiras reside na ausência de mecanismos institucionais de monitoramento iterativo. Na sua ausência, as políticas tendem a se tornar rígidas, insensíveis às mudanças de contexto e incapazes de gerar os ajustes necessários ao longo do seu ciclo de vida.

Além disso, o estudo de Cavalcante e Silva sobre financiamento da política industrial mostra que a própria sustentabilidade dos instrumentos financeiros — frequentemente ameaçada por descontinuidades e choques fiscais — está profundamente associada à carência de estruturas de M&A. A falta de dados sistemáticos sobre resultados, impactos e desempenho dos instrumentos financeiros dificulta tanto a prestação de contas quanto o aprimoramento das políticas, comprometendo sua legitimidade e sua eficácia no médio e longo prazo.

Finalmente, vale mencionar o interessante modelo analítico-qualitativo proposto por Ribeiro, Tatsch e Koeller para avaliar a aderência de políticas de inovação aos princípios da abordagem orientada por missões. Com base sobretudo a um trabalho de Mazzucato e Penna⁴, o estudo estrutura cinco categorias analíticas — conceito de inovação, papel do Estado, arranjos institucionais, diagnósticos e metas, e mecanismos de avaliação — e respectivos indicadores qualitativos, com o intuito de organizar o exame crítico do desenho e da implementação dessas políticas. O trabalho destaca que políticas realmente alinhadas à abordagem *mission-oriented* devem envolver diagnóstico prévio, metas claras, articulação de diversos atores, instrumentos diversificados e mecanismos contínuos de monitoramento e aprendizagem. Embora o modelo não vise medir impactos, oferece uma ferramenta útil tanto para avaliar quanto para orientar a formulação de políticas futuras mais eficazes, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil.

O conjunto desses achados revela que monitoramento, avaliação e aprendizado não são elementos periféricos ou acessórios, mas sim dimensões centrais da capacidade estatal para políticas industriais. Sua ausência aprofunda problemas de implementação, reduz a eficácia dos instrumentos e contribui para a recorrente descontinuidade das políticas industriais no Brasil. Construir sistemas de M&A robustos, iterativos e conectados aos processos decisórios é, portanto, uma condição necessária para qualquer estratégia contemporânea de desenvolvimento produtivo.

6. RELAÇÕES ENTRE DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Um dos achados decorrentes desta edição especial é que as tentativas de transposição de modelos internacionais para o contexto brasileiro, sem a devida adaptação às características políticas, institucionais e econômicas locais, resultam frequentemente em baixo desempenho das políticas industriais, científicas, tecnológicas e de inovação. A literatura internacional sobre políticas orientadas por missão (Mission-Oriented Innovation Policies – MOIP) tem

⁴MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. R. The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Brasília/DF, 2016.

produzido contribuições valiosas, mas sua aplicação em países de renda média como o Brasil exige uma profunda contextualização, sob pena de gerar soluções desalinhadas da realidade e, consequentemente, ineficazes. É fundamental evitar que seu potencial para retomar o caráter transformador das políticas industriais, tecnológicas e inovação de maior sucesso e arregimentar-lhes apoio para além das clientelas imediatas seja comprometida pela adaptação superficial ao contexto institucional e à posição estruturalmente distinta dos Estados do Sul Global, outrora ditos “periféricos”.

O artigo de Cunha é particularmente incisivo ao criticar a adoção acrítica da ortodoxia regulatória, baseada em modelos desenhados para realidades do Norte Global. Essa ortodoxia — centrada na neutralidade, tecnocracia e foco exclusivo na correção de falhas de mercado — ignora que, em contextos como o brasileiro, os desafios são estruturalmente diferentes. Cunha defende que a regulação deve ser tratada como instrumento de desenvolvimento, capaz de induzir transformação produtiva, fortalecer cadeias de valor e reduzir assimetrias estruturais.

De forma convergente, Elaskar demonstra que a literatura internacional sobre capacidades dinâmicas, ainda que valiosa, carece de adaptação ao contexto latino-americano. As rotinas de *sense-making*, *connecting* e *shaping*, fundamentais para a implementação de políticas orientadas por missão, precisam ser “tropicalizadas”, pois os modelos ambientados no contexto de países já desenvolvidos pouco consideram a instabilidade política, a fragmentação institucional, as assimetrias de poder e as restrições fiscais que marcam a governança pública na América Latina.

O estudo de Souza, Ribeiro e Tatsch reforça outrossim esse argumento. A análise mostra que os resultados obtidos não dependem tanto do desenho formal dos programas, mas, sobretudo, da capacidade de construir arranjos institucionais robustos, de gerar estabilidade institucional e de assegurar capacidades estatais efetivas. No caso brasileiro, as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) foram bem-sucedidas porque conseguiram alinhar interesses públicos e privados em um arranjo relativamente estável, enquanto o modelo argentino, baseado na criação de uma empresa pública, enfrentou maiores dificuldades de escalabilidade e sustentabilidade.

Adicionalmente, outros textos corroboram que, embora a adoção da abordagem de políticas orientadas por missão (MOIP) represente uma evolução conceitual relevante, sua implementação no Brasil encontra barreiras estruturais. O de Balestro e Gaitán, por exemplo, mostra que a ausência de coalizões estáveis, de visões compartilhadas de desenvolvimento e de pactos estratégicos limita profundamente a possibilidade de aplicação bem-sucedida desse modelo no Brasil. Sem essas condições, a lógica de missões corre o risco de se tornar uma retórica desconectada da prática.

Por sua vez, Machado e Lima-Silva revelam que até mesmo instrumentos amplamente difundidos internacionalmente, como contrapartidas e cláusulas de desempenho, fracassaram no contexto brasileiro entre 2004 e 2014. Isso ocorreu não por desconhecimento técnico, mas pela combinação de baixas capacidades político-relacionais e da crença disseminada entre formuladores de que tais instrumentos seriam inviáveis frente ao equilíbrio de poder local e à resistência do setor privado. A autonomia burocrática teria servido de antídoto a essa fragilidade? Se sim, por que anos de medidas em prol da qualificação, da meritocracia e da “blindagem” de decisões técnicas não a garantiram, exceção feita a áreas específicas como a de política monetária?

Finalmente, o artigo de Cavalcante e Silva, reforça que a sofisticação dos instrumentos de financiamento adotados no Brasil, embora alinhada às melhores práticas internacionais, não é suficiente para garantir sua efetividade. A ausência de estabilidade institucional, de governança financeira consistente e de coordenação macroeconômica compromete a continuidade e a eficácia desses instrumentos.

7. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Em texto recente, Everett et al (2024)⁵ evidenciam que apesar de a política industrial ter retomado prestígio tanto nas economias avançadas quanto nas atrasadas, há um expressivo “gap” entre as que são praticadas entre esses grupos de países, tanto em termos de porte quanto de sofisticação, com estas recorrendo basicamente a medidas tarifárias ao passo que aquelas concentram-se em subsídios e apoio financeiro direto, de modo que o Brasil se constituiria em um caso intermediário. No seu caso, há uma situação intermediária, em que predominam instrumentos de apoio ao crédito - situação diretamente vinculada, de um lado, à maior maturidade institucional do país vis-à-vis os demais países não desenvolvidos, de outro, ao peculiar patamar de juros reais brasileiro, com poucos paralelos globalmente.

Assim, particularmente no Brasil, a sustentabilidade e a efetividade das políticas industriais e de inovação estão diretamente condicionadas à existência de instrumentos de financiamento robustos, estáveis e alinhados a estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Não se trata apenas de dispor de instrumentos sofisticados no desenho formal, mas de garantir estabilidade fiscal, previsibilidade e governança financeira capaz de sustentar missões de transformação produtiva e tecnológica ao longo de ciclos políticos e econômicos.

⁵EVENETT, S; JAKUBIK, A.; MARTÍN, F.; RUTA, M. The Return of Industrial Policy in Data. IMF Working Papers 2024, 001, DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400260964.001>. Acesso em: 6 jun 2025.

O artigo de Cavalcante e Silva oferece o mapeamento mais abrangente sobre a arquitetura dos instrumentos de financiamento no Brasil. Os autores demonstram que, embora o país disponha de uma diversidade significativa de instrumentos — como subvenções econômicas, bônus tecnológicos, crédito subsidiado, fundos garantidores, aportes via fundos de investimento e incentivos fiscais —, a principal fragilidade reside na instabilidade crônica dos fluxos de financiamento. Essa instabilidade decorre tanto de restrições fiscais quanto da ausência de uma governança financeira de longo prazo, capaz de blindar os instrumentos das oscilações políticas e econômicas que historicamente afetam as políticas industriais no país.

O trabalho já citado de Cunha complementa essa análise ao argumentar que os instrumentos financeiros, quando integrados a uma estratégia regulatória desenvolvimentista e heterodoxa, podem ser transformados em ferramentas de alavancagem para o desenvolvimento - ao passo que políticas regulatórias abrangentes e excessivamente focadas em estabilidade e em controle podem amortecer políticas industriais bem desenhadas. Como visto, ele sustenta que, ao contrário da visão ortodoxa que trata a regulação como mecanismo meramente corretivo, é possível conceber uma regulação que seja também construtiva e indutora, utilizando os instrumentos financeiros não apenas para mitigar falhas de mercado, mas para moldar mercados, estimular inovações e impulsionar setores estratégicos.

Também Elaskar reforça que o financiamento em políticas orientadas por missão não pode se limitar à provisão pontual de recursos. Ele deve estar associado a rotinas dinâmicas de shaping, que incluem a constante adaptação dos instrumentos às mudanças no ambiente econômico, tecnológico e institucional. Isso implica que o próprio sistema de financiamento deve ser desenhado para ser flexível, responsável e capaz de se ajustar ao longo do tempo, o que exige capacidades estatais avançadas tanto na formulação quanto na gestão desses instrumentos.

À GUIA DE CONCLUSÃO: LIÇÕES, DESAFIOS E AGENDA FUTURA

Os achados dos artigos que compõem esta edição especial da Revista do Serviço Público relevam que o desafio da política industrial no Brasil transcende o mero aprimoramento do desenho de instrumentos ou a adoção de modelos de excelência internacional. A capacidade do Estado de construir e mobilizar governança robusta, competências burocrático-organizacionais, articulações políticas e arranjos institucionais que sustentem, ao longo do tempo, estratégias de desenvolvimento produtivo situa-se no cerne da baixa efetividade das ações, comparativamente a outros países não desenvolvidos, de resto expressivas e eventualmente sofisticadas levadas a cabo no passado recente.

A construção de uma política industrial robusta no Brasil exige, em primeiro lugar, uma governança intersetorial e adaptativa, capaz de operar em ambientes complexos, promover coordenação entre múltiplos órgãos e alinhar interesses diversos em torno de missões de desenvolvimento. Esse tipo de governança precisa ser ao mesmo tempo estável e flexível, combinando direcionalidade estratégica com capacidade de ajuste contínuo.

Em segundo lugar, são indispensáveis capacidades estatais não apenas técnico-burocráticas e organizacionais, mas, sobretudo, adaptativas, relacionais e políticas. Isso significa que o Estado precisa ser capaz de interpretar contextos voláteis, construir coalizões, negociar interesses, aprender com seus próprios erros e inovar institucionalmente, rompendo com padrões históricos de fragmentação e descontinuidade.

Terceiro, torna-se evidente que nenhuma política industrial será bem-sucedida sem a formação de pactos efetivos entre Estado, setor privado e sociedade. Esses pactos devem ser construídos sobre bases de confiança, reciprocidade e transparência, articulando incentivos a contrapartidas claras, capazes de alinhar interesses privados aos objetivos públicos.

Quarto, a institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação deve ser concebida não como mera ferramenta de controle burocrático, mas como instrumento de aprendizagem contínua, retroalimentando o desenho e a implementação das políticas e fortalecendo a resiliência institucional frente às mudanças de contexto.

Por fim, uma política industrial moderna e orientada por missões só será viável se for sustentada por um sistema de financiamento estável e estrategicamente direcionado. Isso significa superar a histórica instabilidade dos fluxos de financiamento no Brasil e construir arranjos que garantam previsibilidade, governança financeira e capacidade de mobilização de recursos em larga escala.

A partir desta análise, reafirma-se que a política industrial não é apenas uma opção, mas uma necessidade estratégica para o Brasil, tanto para enfrentar seus desafios estruturais quanto para construir um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável. O lançamento do programa Nova Indústria Brasil (NIB) representou um avanço relevante, ao recolocar o desenvolvimento produtivo no centro da agenda nacional, bem como ao fazê-lo desde uma abordagem contemporânea mas, sem buscar adaptações cabíveis tanto ao estágio produtivo quanto aos arranjos institucionais vigentes no país. Espera-se que os achados desta edição especial possam oferecer contribuições concretas para que o NIB se transforme em uma política efetiva, sustentável e capaz de gerar transformação estrutural no país.

O conjunto dos artigos reunidos inspira diversos repertórios de pesquisa futura nesta agenda. A política industrial orientada por missões exige um Estado com capacidades robustas,

adaptativas e articuladas. No Brasil, entretanto, a fragmentação institucional, a descontinuidade das políticas e a baixa integração entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade têm sido obstáculos persistentes. Nesse contexto, uma agenda de pesquisa pode investigar como desenvolver capacidades estatais dinâmicas — como *sense-making*, *connecting* e *shaping* — que permitam ao Estado interpretar cenários complexos, articular coalizões e moldar soluções institucionais. A experiência de laboratórios de inovação pública, como o Colab-i no TCU, é um exemplo promissor a ser analisado, pois oferece pistas sobre como fomentar uma governança mais adaptativa e orientada para resultados em contextos marcados por aversão ao risco.

Outro eixo fundamental para a pesquisa diz respeito à articulação entre Estado e setor privado. A ausência de pactos duradouros, a baixa exigência de contrapartidas e a fraca institucionalização de espaços permanentes de negociação enfraquecem a eficácia das políticas industriais brasileiras. Estudar os motivos do fracasso dessas articulações em momentos anteriores — como no período de 2004 a 2014 — e comparar com experiências melhor sucedidas, como as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), pode esclarecer quais arranjos institucionais e instrumentos favorecem maior alinhamento entre interesses públicos e privados. Essa análise pode contribuir para o aprimoramento de mecanismos de governança que evitem relações clientelistas e estimulem compromissos de longo prazo com a transformação produtiva.

Por fim, é essencial explorar a construção de sistemas de monitoramento, avaliação e aprendizado contínuo como pilares estruturantes da Nova Indústria Brasil (NIB). Diferentemente de abordagens centradas no controle *ex post*, essa agenda valoriza práticas avaliativas integradas ao processo decisório, capazes de fornecer dados em tempo real e retroalimentar o ciclo de formulação e implementação de políticas. A pesquisa pode mapear os obstáculos institucionais à consolidação desses sistemas no Brasil e propor adaptações viáveis a partir de modelos internacionais, levando em conta as limitações locais. Avaliar como o monitoramento dinâmico pode reforçar os ciclos de *sense-making* e ajustar estratégias em contextos instáveis é de importância basilar para garantir a eficácia e a resiliência de políticas industriais orientadas por missão.

Alexandre de Ávila Gomide

<https://orcid.org/0000-0002-7979-8865>

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas, São Paulo. Editor-Chefe da Revista do Serviço Público (RSP) e Professor dos programas de pós-graduação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e da Fundação Getulio Vargas (Ebape/Rio de Janeiro). Membro da carreira de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

alexandre.gomide@enap.gov.br

Jackson Silvano De Toni

<https://orcid.org/0000-0002-9277-1069>

Doutor em Ciência Política, Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Planejamento Regional e Urbano (UFRGS) e graduado em Economia (PUCRS). Professor na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB) e na Fundação Getúlio Vargas (DF), Diretor da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) e Analista na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (MDIC).

jackson.detoni@gmail.com

Luís Felipe Giesteira

<https://orcid.org/0009-0007-6152-1087>

Doutor em Teoria Econômica, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre e Bacharel em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Secretário Adjunto de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços (SDIC), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

felipe.giesteira@mdic.gov.br