

A COORDENAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O CASO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

Carlos Arruda, Arthur Kux, Marina Araújo

RESUMO:

O objetivo deste artigo é entender como o fator coordenação vem sendo conduzido para garantir a efetiva implementação de uma política industrial, utilizando como objeto de análise a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Essa pergunta emerge do estudo de Suzigan e Furtado (2010), que concluiu que várias políticas industriais voltadas para o incremento da competitividade do país foram propostas no Brasil e, apesar de muitas vezes bem formuladas, não foram bem-sucedidas em sua implementação. Ainda segundo os autores, o principal fator para esse insucesso foi a ineficiência da coordenação dos agentes estatais. Para responder à pergunta deste trabalho, foi feita uma vasta revisão bibliográfica para entender os pontos principais a serem considerados ao se formular uma política industrial. Nessa revisão, concluiu-se que não existe uma receita pronta para a formulação de PIs e cada país (ou região) precisa encontrar sua própria estratégia de atuação. Porém, independentemente das peculiaridades de cada nação, foi constatado que determinados fatores e estruturas precisam ser considerados ao se construir uma PI. São eles: objetivo da política visando ao longo prazo, metas para a política e um sistema de coordenação eficiente e que aborde a interação público-privada e crie mecanismos para a construção de medidas bem definidas e para a renovação da política. Por ser um objeto de estudo multifacetado e de difícil mensuração, além de ser um processo que está ocorrendo no presente momento, optou-se por um estudo qualitativo

usando-se um questionário semiestruturado, aplicado em agentes implementadores da PDP, mais especificamente servidores de variados níveis hierárquicos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), do Ministério da Fazenda (MF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), órgãos de destaque na estrutura da PDP (que será apresentada durante o trabalho). A principal conclusão é que houve grandes avanços, principalmente no modelo de governança e na criação de indicadores de acompanhamento, baseados em modelos já testados no setor empresarial. Entretanto, alguns fatores precisam ser aprimorados, como a interação público-privada, a qualificação da mão de obra governamental e indicadores de acompanhamento. Duas considerações secundárias, que não eram o objetivo principal do artigo, também merecem destaque. A primeira é a importância do envolvimento dos altos escalões do governo para a gestão da política, pois um dos grandes diferenciais da PDP é a existência de um conselho gestor composto por ministros que discutem os principais obstáculos para a implementação da política. A segunda foi o papel da PITCE para os avanços de coordenação da PDP, pois a primeira, apesar de não ter sido tão bem-sucedida em seus objetivos, gerou grandes avanços institucionais, que hoje são fundamentais na gestão da PDP.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca entender como o fator coordenação vem sendo conduzido para garantir a efetiva implementação de uma política industrial, utilizando como objeto de análise a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Política Industrial (PI) é definida como o conjunto de incentivos e regulações associados a ações públicas, que pode afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional (FERRAZ *et al*, 2002). Ou seja, política industrial é basicamente qualquer tipo de intervenção governamental seletiva que objetive alterar a estrutura setorial de produção (PACK; SAGGI, 2006).

Competitividade internacional, por sua vez, é, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a capacidade de um país, sob condições de livre mercado, produzir bens e serviços que enfrentem os desafios dos mercados internacionais, ao mesmo tempo em que mantém e expandem a renda real da população de modo sustentável ao longo do tempo (OCDE, 1996 *apud* GARELLI, 2006). No campo nacional, o principal agente competitivo são as firmas, devido a sua capacidade de efetivamente produzir e alocar recursos. Dessa forma, cabe ao Estado criar condições propícias para que suas empresas produzam cada vez mais e melhor (PORTER, 1990; KRUGMAN, 1996). Uma das formas de se criar essas condições é através de políticas industriais, pois essas, se bem implementadas e coordenadas, têm o poder de induzir processos fora do escopo das forças de mercado e, com isso, gerar mudanças estruturais na economia de um país (KUPFER, 2004).

De acordo com Suzigan e Furtado (2010), várias políticas industriais voltadas para o incremento da competitividade do país foram propostas no Brasil e, apesar de muitas vezes bem formuladas, não foram bem-sucedidas em sua implementação. Ainda segundo os autores, o principal fator para esse insucesso foi a ineficiência da coordenação dos agentes estatais. A partir dessa conclusão surgiu a pergunta proposta: como o Estado brasileiro vem coordenando suas políticas industriais?

Para responder à pergunta proposta pelo trabalho, foi realizado um estudo qualitativo, por meio de um questionário semiestruturado, com agentes implementadores da PDP, mais especificamente servidores de variados níveis hierárquicos do

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), do Ministério da Fazenda (MF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), órgãos de destaque na estrutura da PDP (que será apresentada durante o trabalho). Vale ressaltar que este trabalho não tem como objetivo a política em si e limita-se a explorar o fator coordenação. Ou seja, não será feita uma análise se a PDP é boa ou ruim e a análise será centrada na coordenação da política.

O presente artigo foi dividido em quatro seções, além da introdução. A primeira expõe o referencial teórico utilizado no trabalho. A segunda seção apresenta a PDP, sua estrutura e seus objetivos. A terceira seção trata da metodologia e apresenta a análise de dados e, por fim, são apresentadas as considerações finais.

POLÍTICAS INDUSTRIAIS: UMA REVISÃO TEÓRICA

Política Industrial (PI) é definida como o conjunto de incentivos e regulações associados a ações públicas, que pode afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional (FERRAZ *et al*, 2002). Ou seja, política industrial é basicamente qualquer tipo de intervenção governamental seletiva que objetive alterar a estrutura setorial de produção (PACK; SAGGI, 2006).

O debate sobre o grau de intervenção de uma política industrial é recorrente. Há aqueles que defendem menor intervenção e a construção de políticas de caráter horizontais, ou seja, aquelas que atinjam todos os setores da mesma forma (FERREIRA; HANDMAN, 2003; FERREIRA, 2005; CANÊDO-PINHEIRO *et al*, 2007). Há também aqueles a favor de um Estado com papel ativo, priorizando setores estratégicos, ou seja, políticas de caráter vertical (KUPFER, 2004; RODRIK, 2004; SUZIGAN; FURTADO, 2006; PACK; SAGGI, 2006). Este trabalho, no entanto, parte do pressuposto de que não existe um modelo pronto para a construção PIs, e, portanto, o Estado deve se valer tanto de políticas horizontais quanto verticais. Ou seja, o Estado deve ter um papel atuante e se valer de mecanismos adequados para cada

situação (KUPFER, 2004; RODRIK, 2004). De acordo com Evans (1995), o debate estéril sobre o quanto o Estado intervém deve ser substituído por argumentos sobre os diferentes tipos de envolvimento do Estado na sociedade e seus efeitos.

Não existe uma receita pronta para a formulação de PIs e cada país (ou região) precisa encontrar sua própria estratégia de atuação. Porém, independentemente das peculiaridades de cada nação, após uma revisão da literatura sobre o tema, foi constatado que determinados fatores e estruturas precisam ser considerados ao se construir uma PI. A figura 1 a seguir esquematiza essas variáveis.

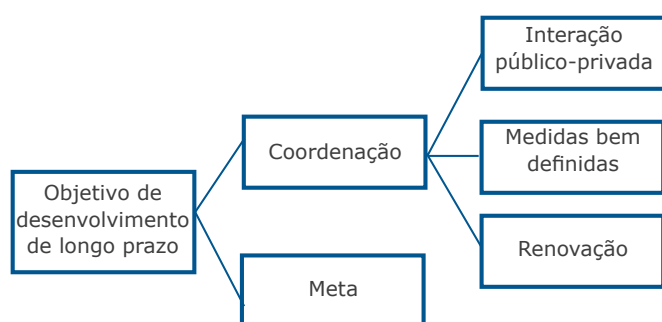


Figura 1: Referencial teórico proposto pelos autores
 Fonte: Elaboração própria

Uma PI é pensada e implementada objetivando o desenvolvimento de longo prazo de uma economia. Kupfer (2004) salienta que o desenvolvimento pode ser definido como crescimento econômico atrelado a mudanças estruturais na economia de um país, ou seja, desenvolvimento não é crescer mais que o mesmo. Nesse contexto as PIs têm como função disparar processos que o setor privado não seria capaz de articular de forma eficiente ou ágil o suficiente.

Para que esse objetivo seja alcançado, são necessárias a formulação de metas e a construção de um sistema de coordenação de modo a garantir o cumprimento efetivo das metas, além de fazer com que fatores importantes para o sucesso da política sejam implementadas de forma eficiente. Esses fatores são interação público-privada, medidas bem definidas e renovação da PI (LALL, 2003; KUPFER, 2004; RODRIK, 2004; ABREU, 2006; SUZIGAN; FURTADO, 2006; 2010).

Ao se elaborar uma PI, é importante que haja metas claras e transparentes com indicadores de acompanhamento para cada ação. Na maioria dos casos, uma política desse tipo trabalha com recursos limitados e necessita escolher setores prioritários, método conhecido como *picking the*

winners. Portanto, a política aplica o dinheiro dos contribuintes em poucos setores e necessita dar retorno à sociedade em forma de metas claras, fornecendo meios de a população acompanhar o andamento dos trabalhos. (ABREU, 2005; RODRIK, 2004).

Outro ponto importante ao se construir um sistema de coordenação de uma PI é a existência de um líder para a política. Além de assegurar o funcionamento da PI, essa figura política seria o responsável pela mesma, como um ministro da fazenda é o responsável pela política monetária, por exemplo. Esse gestor deveria pertencer ao alto escalão do governo para assegurar acesso direto ao presidente (no caso do sistema brasileiro), respaldando e dando importância para a PI dentro de um governo (RODRIK, 2004; ABREU, 2005; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Exemplos desse fator podem ser encontrados nas políticas industriais sul-coreanas que, além de alcançarem seus objetivos de desenvolvimento industrial, eram representadas diretamente pelo próprio presidente (RODRIK, 2004).

Para se construir uma política e um sistema de coordenação eficiente, também se mostra relevante a condução de *benchmarkings* internacionais. Conforme dito, não há uma receita para PIs, mas por políticas desse tipo envolverem altos graus de incerteza, um Estado pode aprender com erros e acertos de outros países. Dessa forma, erros já cometidos podem ser evitados e acertos podem ser implementados adaptando-os à realidade de cada região (RODRIK, 2004).

A interação público-privada mostra-se de grande relevância (RODRIK, 2004), uma vez que esse tipo de estratégia deve ser formulada para aumentar a produtividade e a sofisticação do setor produtivo de um país. Essa interação deve ser levada em conta desde a construção das metas até a condução e acompanhamento da política. Evans (1995), ao estudar a PI sul-coreana, denominou esse processo de enraizamento, ou seja, da necessidade de o setor público estar enraizado no setor privado, através de um diálogo constante em prol do cumprimento das metas pretendidas. De acordo com Rodrik (2004), a interação público-privada deveria contar com conselhos de coordenação e deliberação com expressiva participação do setor privado, de modo a garantir que a execução da PI esteja em sintonia, concomitantemente, com os interesses públicos e privados (FONSECA, 2001). Ainda de acordo com esse autor, o setor privado não deve ser representado por associações de classe, pois essas agiriam de acordo com seus

próprios interesses e não, necessariamente, respeitando as demandas das empresas que representam (RODRIK, 2004).

A coordenação ideal da interação público-privada deveria ser nos moldes do modelo *stick and carrot* apresentado por Amsden (1989) e corroborado por Hausmann e Rodrik (2003). De acordo com esses autores, a relação público-privada em uma PI deve contar não apenas com incentivos para o setor privado, mas também com mecanismos de contrapartida e punições para evitar comportamentos oportunistas por parte das empresas. As PIs asiáticas, por exemplo, tiveram êxito em combinar os dois elementos, enquanto políticas latino-americanas falharam, em sua maioria, por não criarem contrapartidas suficientes para o setor privado (RODRIK, 2004; PACK; SAGGI, 2006, AMSDEN, 2001; ALMEIDA, 2009). Por fim, no que tange à interação público-privada, é importante a existência de uma cláusula temporal para que o setor privado use dos incentivos ao máximo, uma vez que estes terão prazo definido para terminarem. (AMSDEN, 2001; RODRIK, 2004)

Para coordenar as medidas de uma PI, é necessária também a criação de indicadores de acompanhamento. Esse acompanhamento fortalece a coordenação, uma vez que permite medir as variáveis geridas, além de facilitar uma ação efetiva e rápida dos agentes no que tange a perceber possíveis falhas e fracassos, além de um acompanhamento do real alcance das metas predeterminadas (RODRIK, 2004; ABREU, 2006; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Rodrik (2004) afirma, no entanto, que o fracasso é inerente a PIs e algumas ações fracassarão. Para o autor, uma PI sem fracassos significa apenas que o governo não está tentando o suficiente. O importante é que o governo seja aparelhado o suficiente para perceber logo quando alguma ação não está funcionando para evitar o desperdício de recursos e esforços. Para tanto, torna-se fundamental a existência de indicadores de acompanhamento para todas as ações propostas.

Medidas bem definidas e indicadores de acompanhamento, no entanto, não bastam se não houver um corpo de profissionais estatais devidamente qualificados, com competências adequadas para o acompanhamento de mercados (principalmente no que tange a tendências tecnológicas), dos indicadores e para uma criteriosa análise da política, para que esta possa ser renovada de forma coerente (LALL, 2003; SUZIGAN; FURTADO, 2010). Edquist

(2001) afirma que, na falta de um corpo técnico qualificado, seria preferível o Estado deixar as forças do mercado atuarem sem intervenção direta, uma vez que sua atuação poderia se tornar um entrave, e não um estímulo, ao setor produtivo.

Não apenas mão de obra competente é importante para o sucesso de uma política. As instituições responsáveis por cada ação também precisam ser notoriamente competentes nas funções que estão desempenhando, respaldando ainda mais as ações da PI e evitando conflitos internos (KUPFER, 2004; RODRIK, 2004; ABREU, 2006; SUZIGAN; FURTADO, 2010).

Seguindo o raciocínio apresentado na figura 1, tem-se o fator renovação, um fator importante, pois uma PI visa ao longo prazo, e seus efeitos serão percebidos gradualmente. Nesse sentido, Rodrik (2004) salienta a importância de renovação e revisão constantes da política pública. Para o autor, as instituições estatais precisam estar preparadas para responderem prontamente a mudanças na conjuntura econômica e social de um país, e suas instituições precisam ter a capacidade de se modernizar e reinventar constantemente, no mesmo ritmo do mercado e da ciência.

Por fim, a coordenação também se mostra importante para evitar conflitos internos, os chamados conflitos de agência. De acordo com Busch (2008), esses conflitos podem aparecer devido a diferenças na burocracia de uma instituição para outra; diferenças de interesses entre políticos e tecnocratas; diferenças no orçamento entre instituições e diferença de prioridades entre um órgão do governo e outro. Com uma coordenação eficiente, entretanto, esses pontos de tensão podem ser tratados antes de ocorrerem, evitando, assim, conflitos futuros.

Em resumo, como mostrado, não há uma fórmula para políticas industriais e cada país precisa encontrar a sua conforme sua conjuntura. Entretanto, alguns pontos-chave precisam ser observados em sua construção. Na seção seguinte será apresentada a PDP e como os pontos salientados na revisão teórica são apresentados pelo governo.

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)

A PDP possui quatro grandes desafios: ampliar a taxa de investimento para eliminar e evitar gargalos de oferta; elevar o esforço de inovação, principalmente no setor privado; preservar a robustez das contas externas e fortalecer as micro e pequenas empresas. Para tanto, foram criados indicadores para acompanhar cada um desses, que serão apresentados com mais detalhes a seguir.

O primeiro desafio diz respeito a aumentar a taxa de investimento da indústria e, com isso, a capacidade de oferta da mesma. Nos últimos anos, a população brasileira vem tendo ganhos de renda pressionando a demanda interna. Para não haver aumento da inflação, portanto, é necessário ampliar a capacidade de oferta da indústria, através do investimento. Como indicador para esse desafio foi usada a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), com a meta de investimento de 21% do seu PIB até o fim de 2010. Vale ressaltar que, em 2007, o investimento brasileiro era na casa de 17,6% do PIB. Para que a meta seja atingida, é necessário um crescimento médio anual de 11,3% da FBKF no período frente a um crescimento anual do PIB na ordem de 5% ao ano.

O segundo desafio é a robustez da balança de pagamentos. Como indicador para essa meta foi usado o valor das exportações brasileiras em relação ao total de exportações mundiais, que em 2007 eram de 1,18%. Para 2010, o objetivo é atingir 1,25% em valor, necessitando de um crescimento de 9,1% entre 2007 e 2010.

O terceiro desafio para a competitividade brasileira no longo prazo é criar condições favoráveis a novos empreendedores, alargando o acesso a mercados para micro e pequenas empresas (MPEs). Para a mensuração foi estipulado o aumento em 10% do número de MPEs exportadoras até o fim de 2010. Dessa forma, espera-se que o Brasil passe de 11.792 empresas desse tipo em 2006, para 12.971 no fim deste ano.

O quarto desafio é a elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras. Para tanto, é necessário um sistema empresarial de maior porte, com escala e governança compatíveis com o processo inovativo. A meta estipulada diz respeito ao dispêndio privado em P&D. Em 2006, os gastos em P&D do setor privado foram de 0,5%

do PIB e o objetivo é aumentar para 0,65% até o fim de 2010, o que requer um crescimento de 9,8% anual.

Vale ressaltar que, apesar de as metas terem sido formuladas para um curto espaço de tempo e coincidindo com o período eleitoral, as metas setoriais, por exemplo, vislumbram um maior espaço de tempo, alguns setores, como o complexo da saúde, por exemplo, já têm metas para 2013 e 2018.

Para atingir tais metas, tanto de curto, médio e longo prazo, a PDP determinou medidas a serem tomadas já em sua criação, tanto horizontais quanto verticais, com indicadores de acompanhamento para cada uma delas. De acordo com o relatório de acompanhamento da PDP, todas as medidas foram implementadas com sucesso (ABDI, 2010).

Um importante avanço na coordenação da política parece ser sua estrutura de governança. Conforme a figura 2 a seguir, percebe-se que no topo do organograma da política está o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que é composto por ministros representando o setor público e empresários representando o setor privado. Abaixo do CNDI há uma coordenação geral exercida pelo MDIC e por um comitê gestor composto por ministros com relevante papel para a implementação da política. Esse comitê tem como função alinhar vários ministros em prol dos objetivos propostos pela política e procurar interfaces entre a PDP e outros programas do governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

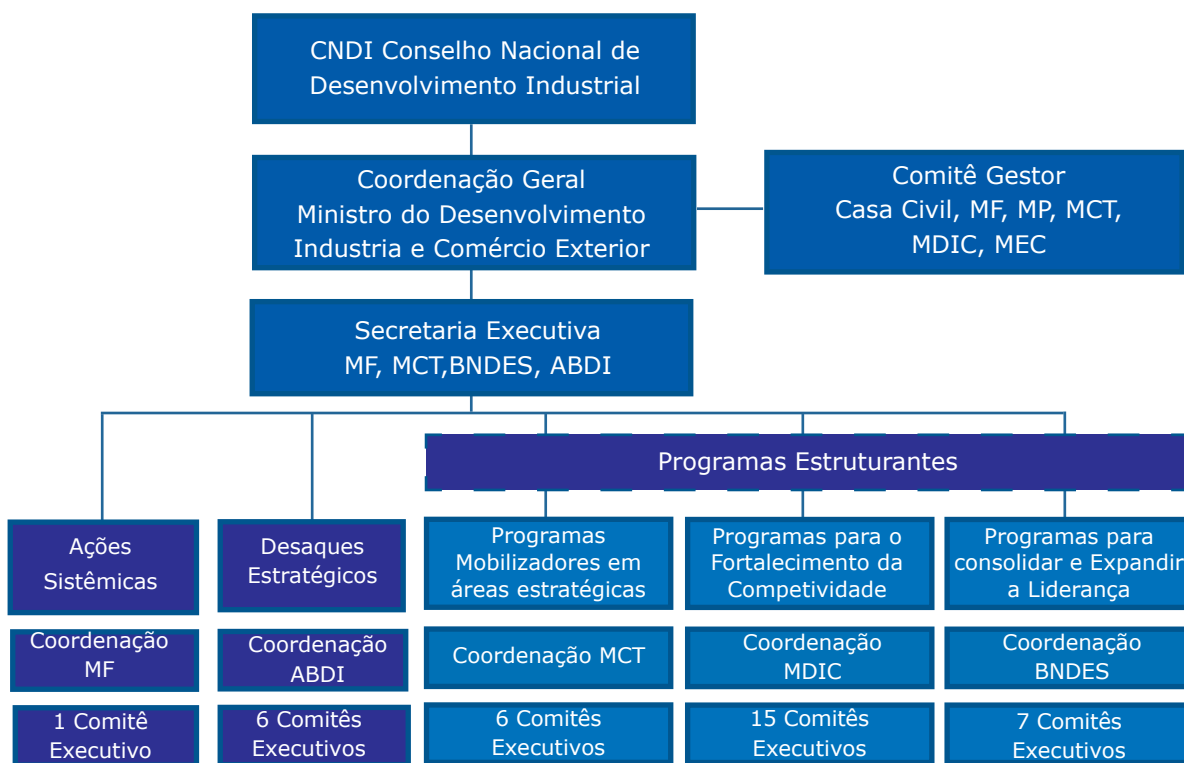


Figura 2: Estrutura de governança da PDP
 Fonte: MDIC – www.pdp.gov.br – Acessado em 27/01/2011

Seguindo a estrutura de governança da PDP tem-se a secretaria executiva composta por ABDI, MF, MCT e BNDES, que são os principais gestores da política e os órgãos efetivamente responsáveis pela gestão diária da PDP. São esses órgãos que acompanham os indicadores e procuram resolver eventuais problemas em tempo hábil.

Percebem-se ainda na figura vários programas sendo conduzidos em paralelo. É interessante observar que todos eles são coordenados pelos órgãos mais indicados para tal, corroborando a visão apresentada na seção teórica deste trabalho. As ações sistêmicas, por exemplo, são medidas horizontais de cunho tributário, portanto cabem ao MF.

Os destaques estratégicos da política tratam de questões que, elencadas pelo governo como fundamentais para desenvolver a indústria e o país, perpassam diversos complexos produtivos. Os destaques são incremento das exportações, integração com a África, integração produtiva com América Latina e Caribe, fomento às MPEs, produção sustentável e regionalização da produção brasileira. Como são ações que precisam de articulação entre vários agentes governamentais e privados, essas atividades são de responsabilidade da ABDI, agência criada em 2004 justamente para promover tal integração.

Os programas mobilizadores de áreas estratégicas são voltados para setores julgados pelo governo como estratégicos para o futuro do país. São eles: biotecnologia, saúde, defesa, energia nuclear, nanotecnologia e tecnologias de informação e comunicação. Por se tratarem de programas intensivos em conhecimento, o responsável pela gestão desses programas é o MCT. Entretanto, programas específicos para cada setor que detêm um ministério específico, como saúde e defesa, são de responsabilidade dos respectivos ministérios.

Os programas para fortalecimento da competitividade são responsáveis por fomentar diversos setores com potencial exportador e/ou com potencial de gerar efeitos de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial. Esses programas são de responsabilidade do MDIC, pois lá existem canais de interlocução público-privados já estabelecidos para essas áreas, os chamados fóruns de competitividade, que foram aproveitados pela PDP.

Os programas para consolidar e expandir a liderança são voltados para setores onde as empresas têm projeção internacional e capacidade competitiva e, como o próprio nome diz, buscam consolidar e expandir esta liderança. Como empresas desse porte necessitam, principalmente, de financiamentos diferenciados para inovar e

investir, o gestor do programa é o BNDES, principal órgão responsável por medidas desse tipo.

Conforme apresentado, a PDP apresenta-se como uma política que apresenta uma estrutura de governança e gestão compatível com muito do que foi apresentado no referencial teórico deste trabalho. Para constatar esse fato e explorar as outras variáveis apresentadas, os autores deste trabalho realizaram entrevistas com os implementadores da política em busca de evidências que corroborem ou rejeitem essa percepção. A metodologia utilizada para tal, a análise dessas entrevistas e os principais resultados serão apresentados na seção a seguir.

PESQUISA DE CAMPO E ANÁLISE DOS DADOS

METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida tem caráter qualitativo e busca na interpretação dos conteúdos captar como o Estado brasileiro trata a variável coordenação no desenvolvimento da PDP. Esse é o método mais adequado para responder à pergunta proposta pelo artigo, uma vez que este é um objeto de estudo multifacetado e de difícil mensuração, além de ser um processo que está ocorrendo no presente momento, inviabilizando assim uma análise dos resultados da política. Ademais, esse artigo se baseia na busca de uma melhor e mais profunda compreensão de dado fato, o que a caracteriza como exploratória.

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso único que, segundo Eisenhardt (1989) e Yin (2001), pode ser utilizada quando o objeto de estudo for fenômenos contemporâneos e inseridos em algum contexto da vida real. Nesse método estuda-se determinado objeto de forma intensiva, buscando conhecê-lo da forma mais profunda e completa possível (YIN, 20001).

Para análise dos dados, o artigo lançou mão da análise de conteúdo, que busca analisar materiais textuais originados das mais diversas fontes, como produtos de mídia, imagens e dados de entrevistas, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 1977). Para tanto as transcrições de entrevistas e as anotações de

campo foram categorizadas através do tratamento qualitativo dos dados, utilizando o software NVivo 8. Nessa etapa buscou-se a geração exaustiva de categorias mutuamente exclusiva, representadas por um conjunto de códigos referentes a diversas impressões, críticas e fatores convergentes sobre as preposições da pesquisa, técnica denominada codificação aberta (FLICK, 2009). Na segunda etapa da análise foi feita a codificação axial, que estabelece relações de proximidade, causa e efeito, possibilitando a identificação de categorias de segunda ordem, baseadas em descrições mais abrangentes (FLICK, 2009). Por fim, fez-se a codificação seletiva, em que foram desenvolvidas histórias dos casos, acompanhados com o panorama geral e fenômenos centrais dos mesmos (FLICK, 2009).

As entrevistas foram realizadas com os implementadores da política, mais especificamente servidores do MF, MDIC, ABDI e BNDES das mais diversas hierarquias. As entrevistas foram feitas até se chegar à repetição de informações, ou seja, os pesquisadores acabaram o campo quando não conseguiram mais informações durante as entrevistas. Para a pesquisa de campo foi utilizado um semiestruturado baseado na revisão teórica, conforme quadro a seguir. Vale ressaltar também que, para preservar a identidade dos entrevistados, as citações presentes na análise dos dados foram classificadas por letras (conforme o órgão do entrevistado) e números (um para cada entrevistado).

Categoria	Subcategoria
Coordenação	a. Liderança política
	b. Corpo de profissionais qualificados
	c. Instituições notoriamente competentes
	d. <i>Benchmarking</i> Internacional
Meta	a. Clara
	b. Transparente
Interação Público-Privada	a. Conselhos de coordenação e deliberação
	b. Contrapartidas do setor privado (<i>Stick and Carrot</i>)
Medidas bem definidas	a. Indicadores de acompanhamento
	b. Fracasso

Quadro 1 - Categorias analisadas

Além dessas categorias, também foi analisada a existência de objetivos de longo prazo e de renovação da política. Entretanto, essas variáveis não foram colocadas nesse quadro, pois não são complexas o suficiente para ter subcategorias, por se tratarem de variáveis de sim e não, ou seja, se existem ou não objetivos de longo prazo e renovação da política. Na seção seguinte, essas categorias serão analisadas com detalhes.

ANÁLISE DE DADOS: A COORDENAÇÃO NA PRÁTICA

O problema da coordenação efetiva dos agentes públicos parece ter sido percebido pelo governo e soluções estão sendo buscadas, como a estrutura de governança construída pela PDP e os sistemas de indicadores de acompanhamento das ações da política, por exemplo.

“Porque uma identificação nos problemas do Estado brasileiro não é desse governo só, mas do Estado brasileiro, é a capacidade de coordenação.” (A.2)

A fala acima evidencia que o governo brasileiro está ciente do seu próprio problema e está buscando soluções. Nesta seção iremos analisar se, de fato, a PDP trouxe avanços nesse sentido, através de entrevistas realizadas com dez servidores públicos de diversos níveis hierárquicos e de diferentes funções. Foram representados na amostra os formuladores da política e tecnocratas responsáveis pelo acompanhamento e implementação das ações. Além disso, foram entrevistados pessoas de órgãos diferentes, mais especificamente do MDIC, ABDI, MF e BNDES. Posto isto, tentaremos compreender como a variável coordenação vem impactando nas outras variáveis necessárias para uma PI bem-sucedida. Vale ressaltar que não pretende-se fazer juízo de valor, apenas analisar os *inputs* e os *outputs* da variável analisada.

Considerando a primeira etapa da formulação de políticas públicas apresentada nas seções anteriores, é necessário que haja um objetivo de desenvolvimento econômico de longo prazo. Com base no referencial descrito e usando a análise de conteúdo, analisar-se-á como a coordenação perpassou esse fator durante a construção e implementação da PDP.

“Política Industrial é algo cujo resultados serão sentidos no longo prazo...” (C.1)

“Qual é o resultado da PDP? Isso a gente vai ver daqui a 20 anos.” (D.2)

De acordo com essas frases, percebe-se que o Estado brasileiro está consciente de que todo o trabalho feito e medidas de uma PI, no caso a PDP, visam ao longo prazo, o que mostra que as motivações para a construção da política estão de acordo com a literatura, mesmo que as metas sejam de curto prazo, coincidindo com o processo eleitoral.

Conforme dito neste trabalho, desde a década de 70 não existia uma PI bem estruturada e divulgada pelo governo, pois o Estado apenas aplicava medidas horizontais, respaldado pelo consenso de Washington que pregava liberalização econômica. As poucas medidas verticais implementadas (como a lei da informática) foram pontuais e de pouco adiantaram para uma mudança estrutural da economia. Com a PITCE percebe-se o começo de uma intenção em se estruturar uma PI para setores específicos, intenção essa que foi comprovada com a PDP, que engloba todos os setores promovidos pela PITCE e muitos outros. De acordo com Almeida (2009), a PITCE ficou muito mais em intenções do que em resultados, que de acordo com Suzigan e Furtado (2010) se deveu principalmente a falhas de coordenação do Estado. Entretanto, as entrevistas mostraram que a PITCE trouxe uma mudança institucional importante para a implementação efetiva da PDP, conforme a fala abaixo:

“Na PITCE mexeram mais na questão institucional. Nasceu a ABDI, nasceu o CNDI, a reestruturação do INPI e por aí vai...” (D.1)

A mudança institucional promovida pela PITCE, entretanto, não foi suficiente para a melhora na coordenação da mesma, mas trouxe um arranjo institucional favorável para a PDP, como a ABDI, que hoje é responsável pelo acompanhamento da política, de seus indicadores e de suas metas.

Nas entrevistas realizadas foram percebidos sinais de alinhamento do governo e de seus vários órgãos em prol do sucesso da PI. A PITCE teve outro papel relevante, pois, além de criar um ambiente institucional mais propício para a implementação da política, serviu como aprendizado e correção de falhas para a PDP.

“Anteriormente PI era coisa de MDIC que o MF tolerava (...) a estrutura de coordenação da

PDP é muito mais forte que a PITCE (...) só de ter MF e BNDES na secretaria executiva da muito mais força a política...” (A.1)

A fala sinaliza a mudança de postura de muitos agentes governamentais e, mais que isso, o continuar das entrevistas apontou para um aumento considerável do grau de envolvimento do governo na PI, uma vez que, antes da PDP, o MF, um dos órgãos responsáveis por grande parte dos instrumentos de uma PI, não estava alinhado com os objetivos da mesma, o que não acontece na PDP. E não foi apenas o MF que deu respaldo político à PDP, o próprio presidente da República participa de reuniões de acompanhamento da política, o que reforça a hipótese de forte intenção política alinhada a coordenações mais efetivas.

Outra variável na intenção política é o responsável direto pela mesma, que teria acesso fácil ao presidente da República. Essa figura é importante para manter a política na agenda de prioridades da presidência (RODRIG, 2004; SUZIGAN; FURTADO, 2010). O governo é uma organização tão complexa que a não nomeação de um responsável pela política (órgão, instituição ou profissionais) coloca toda a engenharia da PI sob ameaça de fracasso. Ao questionar os entrevistados sobre o tema, percebe-se que a política foi construída por três órgãos principais: ABDI, MF e BNDES. Vale ressaltar que um dos servidores do mais alto escalão do governo foi o principal consultor econômico do governo para assuntos de política industrial desde o mandato FHC. Ao assumir um cargo formal, aliou o conhecimento técnico ao poder político e, ao se analisar profundamente a PDP, percebe-se grande semelhança entre as medidas sugeridas e sua obra acadêmica.

“O ‘servidor X’ era o interlocutor de todo mundo antes de entrar no banco e, quando virou presidente do ‘órgão X’, ajudou muito (...) e participou da formulação da PDP”. (A.1)

“Tem a cara do ‘servidor X’, isso tem a cara do ‘servidor X’ mesmo”. (A.2)

Para responder à pergunta proposta por esse artigo, precisamos ainda analisar como a coordenação afetou na construção das metas da PDP. Nas entrevistas percebemos que os principais desafios da economia brasileira, que deram origem às metas, estão sendo mapeados e discutidos desde o governo FHC, quando Coutinho e Ferraz (1995) organizaram o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, que deu origem a vários estudos e atualizações sobre os contextos setoriais

nacionais. As discussões desses desafios e metas, tanto para setores específicos quanto para o país como um todo, foram conduzidas e determinadas por representantes de três órgãos: ABDI, BNDES e MF. A coordenação pode ser percebida, pois, para a definição das metas, houve grande interlocução dos agentes governamentais com experiências específicas em cada setor, bem como discussão e validação dos desafios e metas com o setor privado, conforme explicitado na fala abaixo:

“As metas foram formuladas pelos três órgãos, BNDES, MDIC e ABDI (...) os principais interlocutores para cada setor dentro do governo, inclusive de outros órgãos, participaram mais ativamente das metas dos seus setores e tudo foi validado com o setor privado” (A.1)

Uma das variáveis primordiais para o sucesso de uma PI é o papel ativo do setor privado, tanto na construção das metas e desafios quanto no acompanhamento da política e a coordenação. E isso só é possível frente a uma interação público-privada eficiente e bem coordenada. A PDP mantém diversos canais de interação com o setor privado, em todos os níveis de sua governança. O CNDI, por exemplo, que está no topo da hierarquia da política, é composto por ministros e empresários.

“...o CNDI é importante para ter retorno da PDP por parte dos empresários.” (A.1)

A interação público-privada também acontece nos níveis mais micros da política. Existe um canal de discussão entre governo e setor privado para cada setor, denominado fórum de competitividade. A fala do gestor de um desses fóruns explica bem seu funcionamento:

“(...) órgãos de governo, setor privado e trabalhadores. E coloca numa mesa para quebrar pau, chutar a canela do outro, enfim, para discutir e sair políticas públicas.” (D.2)

A coordenação vem funcionando nesses órgãos, pois os gestores, com as metas de médio e longo prazo em mente, estipulam metas de curtíssimo prazo, para que os empresários não percam o interesse e compareçam sempre às reuniões.

“...para as pessoas sentirem que está tendo um avanço, que as coisas estão caminhando, que precisa continuar participando da reunião...” (D.2)

Uma das críticas à interação público-privada é fundamentar tais relações na participação associações e não diretamente das empresas.

A crítica está no fato de tais associações não necessariamente agirem em prol do interesse do grupo mas, por vezes, de acordo com interesses próprios. Essa, infelizmente, é uma prática comum ao Brasil, mas já está sendo revista. Foram criados os chamados "beta testes", momento no qual as metas criadas entre agentes governamentais e associações de empresas passam a ser validados com os principais empresários de determinado setor, para que, dessa forma, o interesse da associação não se sobressaia ao interesse das empresas.

"Com a PDP aprendemos que associação não é suficiente, portanto sempre vamos atrás dos principais empresários de cada setor." (A.1)

"É uma coordenação de ação efetiva no setor, não só público, mas também no setor privado..." (A.3)

Uma das vantagens da PDP em relação às políticas anteriores é que foram pensadas medidas claras e bem definidas no momento em que a política foi lançada, minimizando o risco de a política ficar só na intenção ou nos desafios. Para que essas ações sejam bem-sucedidas, a coordenação é fundamental, principalmente quando a medida política envolve vários agentes e instituições que não necessariamente fazem parte do corpo principal de atuação dessa política. Para tanto, a secretaria executiva da PDP (ABDI, MF e BNDES) se reúne semanalmente para acompanhar as ações e solucionar problemas.

"...o que esses três órgãos que se reúnem semanalmente estão sempre antenados? Eles estão procurando descobrir onde existem obstáculos e empecilhos para desenvolvimento de alguma política pública. Ou onde existe uma oportunidade para você estabelecer uma (nova) linha que pode estabelecer um bom resultado..." (A.3)

Além das reuniões semanais, foi criado um sistema de acompanhamento da política com indicadores de acompanhamento de cada ação baseados em indicadores usados no setor empresarial, algo inovador para o governo brasileiro. Esses indicadores estão centralizados em um único sistema e um gestor, na ABDI, que sempre está acompanhando e auxiliando os gestores setoriais dos programas quando necessários. Esse auxílio é, basicamente, para coordenar outros órgãos do governo. Por exemplo, se o gestor do setor X precisar de conversar com o Ministério Y, pede auxílio ao gestor dos indicadores da ABDI, que vai

procurar a pessoa mais indicada em tal ministério. Conforme explicitado pelo próprio gestor dos indicadores:

"...a gente dialoga muito com os gestores. Meu telefone, aqui, em geral, está sempre ocupado. Eu estou sempre procurando conversar com as pessoas..." (A.3)

A PI é um processo de longo prazo que precisa ser revisado constantemente. No caso da PDP, percebe-se que o governo vem tendo visão nesse sentido. Apesar de as metas serem apenas para um espaço de dois anos, há uma constante discussão para os próximos anos. Nos fóruns de competitividade e no acompanhamento dos indicadores, há uma revisão permanente para se entender obstáculos e superá-los nos anos seguintes. Além disso, se forem colocadas metas de prazo muito longo, pode haver uma falta de interesse dos gestores.

"...a gente está procurando aprimorar nessa fase aí, de conclusão da PDP 2010. A gente espera apresentar uns relatórios bem objetivos e permanecer com a estrutura montada aí, para a nova PDP, PDP dois..." (A.3)

"... para a PDP dois vamos ampliar os objetivos que estão aí e colocar mais alguns que julgamos relevantes, é uma revisão constante..." (A.1)

Na fala acima percebem-se sinais de que a PDP não termina nela mesma, ao contrário, percebe-se um grande interesse do corpo técnico envolvido na sua continuidade e melhoria, aproveitando a estrutura de coordenação já estabelecida. Esse fato sinaliza uma evolução no entendimento dos agentes da relevância da renovação para a continuidade dos projetos.

Até aqui, podem-se observar elementos que corroboram a hipótese de que a coordenação vem sendo uma variável que está afetando o desenvolvimento da PDP de forma positiva. Entretanto, ainda é necessário analisar as variáveis que influenciam a coordenação, conforme descrito no referencial teórico deste trabalho. Nos parágrafos a seguir, será apresentada uma análise dessas variáveis.

Um dos principais fatores de sucesso para uma PI bem-sucedida é a existência de um sistema de indicadores para cada ação proposta. No caso da PDP, foi criado, conforme dito, um sistema de indicadores para o acompanhamento das ações, baseado em sistemas utilizados no setor empresarial.

“...fizemos um sistema de indicadores baseados em PMI e para o próximo ciclo vamos fazer algo baseado no BSC” (B.1)

Na pesquisa de campo para este artigo os autores tiveram a oportunidade de conhecer o sistema de acompanhamento da PDP em detalhes e foi percebido um grande avanço nesse sentido. O sistema é centralizado e acompanhado em tempo real. Caso haja algum problema ou atraso, o gestor do sistema pode entrar em contato com o gestor setorial da política em tempo hábil para entender o que está acontecendo e qual ação deve ser feita para solucionar tal problema. Entretanto, uma crítica ao sistema de acompanhamento é que quem o alimenta são os próprios gestores e muitos dos indicadores de acompanhamento surgem do entendimento do próprio gestor do que significaria para aquela métrica específicas avanços ou não. Fato esse que pode gerar algumas distorções.

Outra crítica no que tange à coordenação do Estado brasileiro é a falta de um corpo técnico competente para avaliar tecnologias e acompanhar o setor. Este problema parece que ainda não foi solucionado:

“A gente não tem especialistas, que são os nossos líderes... O ‘fulano’ é um líder que atua tanto no setor A quanto no setor B. A gente não tem um para cada. O ‘fulano’ cuida de dois...” (A.2)

Essa fala nos mostra que o problema ainda existe no Brasil e, nas entrevistas realizadas, não foi captado um esforço para mudar essa situação.

A PDP também parece seguir os fundamentos políticos da notória competência dos órgãos para a minimização de conflitos e respaldo da política. Esse fato pode ser percebido à medida que os órgãos responsáveis pela gestão de cada uma das ações e medidas de um determinado campo de interesse da política é o mesmo órgão de maior entendimento de sua problemática e o órgão com maior poder/competência de modificá-la. Por exemplo, quem gere o complexo industrial de saúde é o Ministério da Saúde, o gestor dos programas de áreas estratégicas, que são setores intensivos em conhecimento, é o MCT. E essas coerências podem ser percebidas em toda a fundamentação da política. Além disso, foi percebido que houve revisão de alguns desses gestores ao longo do andamento da política, de modo que os conflitos de agência pudessem efetivamente ser minimizados. Exemplo disso foi a mudança de gestor das políticas do setor de química e petroquímica. Anteriormente coordenado

pela Petrobras, alguns problemas de governanças, externalidades e conflito de interesses colocaram as políticas para o setor em risco. Para evitar problemas desse tipo, o BNDES assumiu a coordenação do mesmo. A lógica proposta por Busch (2008) se aplica no caso brasileiro, pois existe interlocução entre os agentes públicos em prol de um objetivo comum:

“No caso dos conflitos é assim: é transparência e diálogo. E quando não há solução (...) encaminha para as instâncias superiores e leva... encaminha e toca para frente, faz o encaminhamento. Mas sempre o diálogo.” (D.2)

Ainda nas variáveis para uma coordenação bem-sucedida, está a existência de *benchmarks* internacionais para se entender e aprender com políticas de outros lugares.

“Por exemplo, no plástico agora, a ABDI contratou um estudo de caracterização da indústria petroquímica, tem comparação com outros setores no mundo. (...) o estudo contemplou estudos de aglomerados em outros lugares.” (D.2)

Esses trechos foram retirados de entrevistas com dez servidores públicos responsáveis pela formulação, gestão e acompanhamento da PDP. Nessas entrevistas, principalmente nos trechos presentes neste trabalho, fica clara a melhora na coordenação do governo em relação às políticas anteriores. Percebe-se grande preocupação dos gestores em tomar medidas conjuntas com outros órgãos governamentais. Entretanto, conforme exposto, algumas variáveis nesse sentido ainda necessitam de contínuas melhorias e percebe-se que, mesmo com os avanços, a coordenação ainda é um fator crítico.

“A coordenação é um dos nossos maiores desafios, é matar um leão por dia...” (B.1)

“A coordenação da política não é tão bonita quanto parece, sempre temos entraves e problemas para resolver, mas está melhorando”. (C.1)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou entender o papel do fator coordenação na atual política industrial brasileira, a PDP, problema antigo no Estado brasileiro. Por outro lado, este artigo não ambiciona discutir a PDP em si, ou seja, se as políticas estão certas ou erradas, se os setores foram bem escolhidos etc. O papel deste trabalho é, a partir de uma política industrial dada, analisar como ela vem sendo coordenada.

A principal conclusão é que houve grandes avanços, principalmente no modelo de governança e na criação de indicadores de acompanhamento, baseados em modelos já testados no setor empresarial. Além disso, quando recorremos à literatura sobre o tema e a comparamos com o caso da PDP, percebemos que muito do que se apresenta como importante foi considerado na construção da política.

Apesar de as metas da política serem de curto prazo, os servidores possuem o entendimento de que uma política industrial visa ao longo prazo e precisa de ser renovada e adaptada constantemente, tanto que a continuação da PDP, chamada até agora de PDP 2, vem sendo discutida e anunciada na mídia brasileira.

Ao discutirmos a interação público-privada, a PDP tem pontos fortes e fracos. O nível máximo da hierarquia da política, por exemplo, é o CNDI, conselho com participação de ministros e empresários de destaque nacional. Por outro lado, o dia a dia da política acontece nos fóruns promovidos, principalmente, pelo MDIC. Nessa esfera, a discussão acontece com associações setoriais, algo não recomendado por parte da literatura, uma vez que essas instituições podem agir visando a seu próprio interesse e não ao das empresas que representam. Entretanto, essa prática está começando a mudar com a criação dos chamados "beta testes", em que as decisões tomadas por esses fóruns são testadas e discutidas diretamente com empresários. Um ponto negativo da interação-público privada é a ausência, ou ínfima existência, de contrapartidas do setor privado. Entretanto, é um problema já identificado e que vem sendo discutido pelo Estado.

Autores como Almeida (2009) não concordam com a visão de que o governo precisa ter uma interlocução direta com o setor privado e prega o fortalecimento das associações de classe. Entretanto, essa visão vem do histórico brasileiro de o Estado proteger apenas poucos empresários

e, em muitos casos, fazer negociações individuais. O que vale deixar claro é que o trabalho aqui apresentado não parte desse pressuposto, mas sim de que o Estado precisa interagir diretamente com o setor privado sem o filtro da associação, mas essa interação precisa acontecer de forma transparente e estruturada.

Uma crítica importante é a ausência de contrapartidas requeridas ao setor privado para os incentivos recebidos pela política. Apesar de estar escrito no material de divulgação da política (ABDI, 2010) que o governo exigiria contrapartidas, essa prática ainda não é comum, falha histórica nas políticas industriais latino-americanas (AMSDEM, 1989; AMSDEM, 2001; RODRIK, 2004; ALMEIDA, 2009).

Um ponto positivo é a existência de medidas bem definidas desde a criação da PDP, com indicadores de acompanhamento para a implementação das mesmas, baseados no sistema PMI, usado no âmbito empresarial para gestão de projetos. De acordo com a ABDI (2010), 99% das medidas propostas foram implementadas com sucesso.

A política parece também se preocupar com a renovação, pois nas entrevistas feitas para a formulação deste trabalho percebeu-se que os servidores sabem o que está funcionando e o que não está, e os erros estão sendo corrigidos para a continuação da política, denominada PDP II e com previsão de lançamento para maio de 2011.

O principal foco deste trabalho, no entanto, é como o fator coordenação vem sendo trabalhado na PDP. Como pontos de melhora, percebeu-se, conforme recomendado pela literatura, a presença de um líder político responsável pela PDP no primeiro escalão do governo; a existência de indicadores de acompanhamento para todas as ações formuladas, além de pessoas responsáveis pelo monitoramento desses indicadores; os órgãos responsáveis pelas ações de cada setor parecem ser os mais indicados e com notória competência para tal; há maior interação e sistematização dos ministérios e servidores, comprovado pela existência de um conselho gestor composto por vários ministros que discutem periodicamente os rumos e gargalos da política; e a prática de *benchmarking* de práticas internacionais é frequente.

Alguns pontos negativos da coordenação da PDP, entretanto, também merecem destaque. O primeiro é a carência de mão de obra qualificada para a gestão da política. Frequentemente um mesmo servidor precisa gerir mais de um setor da política, o que, muitas vezes, não

tem nada a ver um com o outro e que requer conhecimentos específicos. Conforme salientado por Almeida (2009), falta um corpo técnico qualificado no governo brasileiro. Isso acontece, pois nos concursos públicos não são cobrados conhecimentos específicos ou setoriais, e sim conhecimentos gerais. Além disso, o processo de seleção enfatiza muito conhecimentos de ciências sociais, especialmente direito, e não recruta profissionais experientes, como engenheiros, para seus quadros (ALMEIDA, 2009).

Outra falha observada é que o sistema de indicadores de monitoramento é alimentado pelos próprios gestores da política, prática que pode gerar distorções no acompanhamento da política.

Duas considerações secundárias, que não eram o objetivo principal do artigo, também merecem destaque. A primeira é a importância do envolvimento dos altos escalões do governo para a gestão da política, pois um dos grandes diferenciais da PDP é a existência de um conselho gestor composto por ministros que discutem os principais obstáculos para a implementação da política. A segunda foi o papel da PITCE para os avanços de coordenação da PDP, pois a primeira, apesar de não ter sido tão bem-sucedida em seus objetivos, gerou grandes avanços institucionais que hoje são fundamentais na gestão da PDP.

Por fim, vale ressaltar que este trabalho não pretendeu analisar a PDP, nem advogar a favor de uma política desse tipo. O que se procurou mostrar foi a importância da coordenação, problema antigo no Brasil, para o sucesso de uma política pública. Além disso, este trabalho, apresenta algumas limitações, uma vez que a amostra de entrevistados foi pequena e não foram feitas entrevistas com agentes privados para entender os reais efeitos da PDP nas empresas, ou seja, se os agentes privados estão conseguindo captar a melhora na coordenação governamental. Estudos futuros, portanto, poderiam tentar captar melhor este movimento.

REFERÊNCIAS

ABDI, A Política de Desenvolvimento Produtivo; Encontrado em [http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca_pdp.aspx?path=Conheça a PDP](http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca_pdp.aspx?path=Conheça+a+PDP) em 27/10/2010.

ABREU, M. P. Which industrial policies are meaningful for Latin America? *Inter-American Development Bank, Working Paper – SITI – 11*, 2006

ALMEIDA, M. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI; *IPEA*, texto para discussão 1452; Brasília; Dezembro, 2009.

ANDRADE, J.A. Formação Estratégica: As Políticas Públicas a partir das Práticas, *ANPDAD 3ES, IV Encontro de Estudos em Estratégias*, Recife, Junho de 2009.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BUSCH, W. L. Managing public agency conflict: why do public works projects get stalled by conflicts with other agencies? *Journal of Public Works & Infrastructure*, v. 1, n. 3; 2008.

CANÊDO-PINHEIRO, M; FERREIRA, P.C.; PESSÔA, S.; SCHYMURA, L.G. Por que o Brasil não precisa de política industrial. *Ensaio Econômico*. n. 644, 2007.

CARVALHO JÚNIOR, N. S.; RUIZ, R. M. Determinantes do desempenho das firmas a partir das novas capacitações internas: um estudo das firmas brasileiras. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 12; n. 1, 2008.

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M. *Sistemas de Inovação: Políticas e Perspectivas*. Parcerias estratégicas, n. 08, 2000.

CHRISTENSEN, C. *O Dilema da Inovação*. Makron Books, 2001.

DE NEGRI, J. A.; RUIZ, R. M.; LEMOS, M.B.; DE NEGRI, F. Liderança Tecnológica e liderança de mercado: convergência esperados ou diferenciais estruturais? Seminário Internacional INCT-PPED: Promovendo respostas estratégicas à globalização; Rio de Janeiro, Novembro, 2009

EDQUIST, C. *System of Innovation for Development (SID)*. UNIDO World Industrial Development Report (WIDR), 2001.

EINSENHARDT, K. *Building theories from case*

- study research. Academy of Management Review. Briarcliff Manor*: v. 14, n. 4, p. 535-550, 1989.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press, Nova Jersey, 1995.
- FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas do Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- FERREIRA, P.C.; HAMDAN, G. Política Industrial no Brasil: Ineficaz e Regressiva. *Econômica*. v.5; 2003.
- FERREIRA, P.C. Sobre a Inexistente Relação entre Política Industrial e Comércio Exterior. *Economia Aplicada*. v.9, 2005.
- FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Editora Artmed, 2009.
- FLIER, B. *Strategic renewal of European financial incumbents: coevolution of environmental selection, institutional effects, and managerial intentionality*. Thesis (Ph.D. in Management) – Erasmus Research Institute of Management (ERIM), Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, 2003.
- FONSECA, R. Inovação tecnológica e o papel do governo. *Parcerias estratégicas*, n. 13, 2001.
- GARELLI, S. *Top class competitors: how nations, firms and individuals succeed in the new world of competitiveness*. Chichester: Wiley, 2006
- HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic Development as Self-Discovery. *Journal of Development Economics*, vol. 72, December 2003.
- KRUGMAN, P. *Internacionalismo pop*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas do Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- KUPFER, D. Política industrial. *Econômica*. Rio de Janeiro, v.5, n.2, 2004.
- LALL, S. *Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness; The intergovernmental group on monetary affairs and development (G-24)*, Setembro, 2003.
- PORTER, M. *A vantagem competitiva das nações*. Nova Iorque: Elsevier, 1990.
- RODRIK, D. *Industrial policy for the twenty-first century*. Paper prepared for UNIDO, 2004.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 26, n.2 (102), p. 163-185, abril-junho, 2006.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 40, n.1; 2010.
- YIN, R. *Case study research: design and methods*. Sage Publications, London, 1994.