

POLÍTICA INDUSTRIAL E INTERNACIONALIZAÇÃO

HÉLIO HENKIN
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

POLÍTICA INDUSTRIAL E INTERNACIONALIZAÇÃO

HÉLIO HENKIN
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos, Fernanda Lopes
Silva, Ricardo Fagundes Leães

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Alberto Brito Rivero

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P769 Política Industrial e Internacionalização [recurso eletrônico] / organizador Hélio Henkin. – dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

202 p. ; il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

1. Política. 2. Política econômica – Indústria – Brasil. 3. Política pública – Comércio exterior – Brasil. I. Henkin, Hélio. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série

CDU – 338.45(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0440-2

SUMÁRIO

	PREFÁCIO	7
	<i>Jackson Silvano De Toni</i>	
	APRESENTAÇÃO	11
	<i>Hélio Henkin</i>	
1	DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIALIZAÇÃO E INSERÇÃO EXTERNA: DESAFIOS PARA O BRASIL	15
	<i>Bárbara Barbosa, Raphael Gomes de Oliveira, Gustavo Orsolin</i>	
2	ESTADO E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL (2003–2014)	36
	<i>André Cunha, Natasha Pergher, Pedro Perfeito</i>	
3	DESEMPENHO EXPORTADOR DAS FIRMAS E POLÍTICAS DE PROMOÇÃO: TEORIAS E EVIDÊNCIAS	61
	<i>Hélio Henkin, Bianca Rockenbach</i>	
4	O ESTADO NA PROMOÇÃO DA INTERAÇÃO UNIVERSIDADE–EMPRESA: O CASO BRASILEIRO	83
	<i>Achyles Barcelos da Costa, Fernanda Rocha Veras e Silva</i>	
5	APOIO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO BRASIL: AS MÚLTIPLAS ESCALAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA	108
	<i>Ana Lúcia Tatsch</i>	
6	AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORAMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	123
	<i>Diego Carlin, Fernanda Victor, Aline Hellmann</i>	

7

GESTÃO POR PROCESSOS NAS
ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS:
MELHORANDO A EFICÁCIA

142

Cláudio J. Müller, Ricardo A. Cassel, Fernanda G. de Boer, Isadora C. Mariano

8

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E OBJETIVOS
ESTRATÉGICOS NO SETOR PÚBLICO:
UM ELO VITAL

162

*José L. Ribeiro, Alejandro Frank, Bernardo Miorando, Luiza Corrêa,
Cláudia Rodrigues*

9

CONTABILIDADE NO SETOR PÚBLICO:
GESTÃO, CONTROLE E APOIO ÀS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

178

Letícia Medeiros da Silva, Márcia Bianchi, Maria Ivanice Vendruscolo

PREFÁCIO

JACKSON SILVANO DE TONI
*Gerente de Planejamento da Agência Brasileira
de Desenvolvimento Industrial.*

O livro *Política Industrial e Internacionalização* chega em boa hora. É um marco na rara e escassa literatura sobre avaliação de políticas públicas e os processos de gestão no campo do desenvolvimento econômico, em particular sobre a política industrial e de comércio exterior.

No primeiro plano, há um duplo mérito: o primeiro deles é sistematizar teoricamente fenômenos e processos na gestão pública federal que são muito recentes historicamente falando. As estratégias de suporte ativo à indústria nacional e as políticas estatais mais ativas nessa área têm pouco mais de uma década. Um segundo motivo, não menos importante, é a dificuldade teórico-metodológica em si. Sabemos que políticas de natureza social, cujo objeto analítico é o próprio comportamento humano socialmente identificado, não revelam facilmente as relações de causalidade interna, nem se submetem à prova de não falsificabilidade, obrigatória nas ciências ditas duras ou exatas. Além disso, a separação entre a dimensão analítico-descritiva e a dimensão normativo-prescritiva é tênue e difícil, exigindo do pesquisador um cuidado redobrado com evidências, fatos, hipóteses e a construção dos próprios argumentos.

A obra coletiva trata de políticas de desenvolvimento e de como o arranjo estatal, em especial o aparelho governamental, seus processos e estratégias, os instrumentos e os atores desse espaço, transformando-os em um amálgama que materializa políticas públicas objetivas e concretas. Nem sempre o Estado assumiu

um papel protagonista e central na elaboração de políticas públicas nesse campo. No velho desenvolvimentismo do pós-guerra, o modelo de crescimento associado ao capital internacional e a escassa burocracia pública produziram um modelo verticalizado e excludente de planejamento, monitoramento e avaliação, tanto em sua etapa democrática, quanto no período dos governos militares. A convergência entre a democracia e um novo protagonismo burocrático-estatal, que se viu no Brasil pós-estabilização monetária dos anos 1990, ganhou força no ativismo estatal do período Lula. Esse novo tempo recolocou na agenda daqueles que pensam o país questões não triviais: qual a possibilidade real de um modelo de desenvolvimento progredir a partir da combinação dos ditames de uma macroeconomia fiscalista e da inclusão social de milhares no mercado de consumo e de trabalho? Como recuperar a capacidade de planejamento estatal, de coordenação dos atores e de gestão efetiva das políticas em um ambiente de baixa responsabilização dos gestores, coalizões políticas de governabilidade duvidosa e precária eficiência dos processos administrativos?

Essas perguntas permearam os debates sobre as políticas industriais recentes do governo federal. Nessa discussão há que se considerar uma natureza dupla: há uma agenda técnico-administrativa e uma agenda político-institucional. A primeira delas surge do conceito weberiano de burocracia, diz respeito à disponibilidade dos meios e à orientação para atingir resultados esperados. A segunda dimensão deriva da capacidade de gestores e burocratas negociarem conflitos, construir consensos, fazerem a ponte com o setor privado, sem serem capturados. É o que Peter Evans chamou de *embedded autonomy*, uma qualidade essencial para Estados desenvolvimentistas, isto é, uma burocracia engajada no mundo real, sem mistificações ou prisioneira de seu próprio autointeresse, mas nem por isso menos independente, crítica e distante dos interesses paroquiais não universais e muitas vezes socialmente perversos de rentistas e outras formas de clientelismo e patrimonialismo.

A primeira política industrial desse novo período de ativismo estatal que muitos autores chamam de “desenvolvimentismo societal” ou “novo desenvolvimentismo”, foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, a “PITCE”, lançada em 2004 no início do primeiro governo Lula. A PITCE tinha um conteúdo avançadíssimo, focava em políticas transversais, setores portadores de futuro como nanotecnologia, semicondutores ou biotecnologia, não era limitada pela fragmentação das escolhas setoriais. Seu maior mérito foi quebrar um jejum de longos anos em que a expressão “política industrial” havia sido banida do governo federal, como se fosse uma nova expressão de um intervencionismo estatal pernicioso à lógica dos mercados. Junto com a PITCE foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, uma instituição em si mesma inovadora, híbrida, de direito privado, mas com natureza paraestatal e metas contratadas anualmente

com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o MDIC. A indústria sempre foi importante, em qualquer país. É ela que concentra dois terços dos investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento que transbordam para as outras cadeias produtivas, inclusive o agronegócio, a mineração ou o pujante setor de serviços. É na indústria que a produtividade econômica se expande, gerando uma espiral de salários crescentes e demanda por força de trabalho mais qualificada. Desde Nicholas Kaldor e Gunnar Myrdal sabemos que é a indústria a responsável por retornos crescentes de escala e pela disseminação de níveis crescentes de bem estar social e qualidade de vida. A PITCE reconhecia essa condição, e reivindicava que essa pauta fosse retirada da lógica clientelista tradicional, e assumisse sua condição de política pública plena, necessária e indispensável. O lugar ao sol da política industrial tinha nome e endereço, se chamava Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, o “CNDI”. Entre 2004 e 2007 o conselho fez quase duas dezenas de reuniões, formais e informais, reunindo 13 Ministros de Estado, mais o BNDES e número equivalente dos principais CEOs industriais do país, e representação das grandes centrais sindicais. É nessa arena que se definem marcos jurídicos importantes como a “Lei de Inovação” (2004) e a “Lei do Bem” (2005), políticas estratégicas como a “Política Nacional de Biotecnologia” (2007), e começam a amadurecer pelo debate projetos de futuro como a expansão da banda larga e a consolidação da TV digital. O capital político coletivo, gerado por interações positivas e cumulativas entre os atores participantes, produziu um quadro reputacional suficiente para gerar acordos e consensos possíveis. O CNDI inaugurou um processo decisório em política industrial com um padrão totalmente distinto da lógica de comando e controle e do verticalismo hierárquico de épocas passadas.

Em 2008, o mundo foi sacudido pela maior crise financeira desde a grande depressão dos anos 1930. A Política de Desenvolvimento Industrial, a PDP, lançada por Lula em seu segundo mandato, no início daquele ano, não foi suficiente para evitar a queda da produção industrial em 2009. É verdade, porém, que em 2010 a indústria se recupera parcialmente, sobretudo pelo crédito turbinado a partir dos bancos oficiais, em especial do BNDES. Na PDP surge com mais força a preocupação sobre o território, via políticas para os Arranjos Produtivos Locais, os APLs, também tema de capítulo deste livro.

Ainda sob os efeitos da crise de 2008, o governo federal deu sequência à política industrial no mandato de Dilma Roussef e anunciou, em 2011, o Plano Brasil Maior. Partindo das mesmas premissas anteriores o plano acrescentou elementos importantes: incrementou a defesa comercial (nas políticas anti-dumping e contra práticas desleais de comércio), valorizou muito as políticas de conteúdo local e reforçou a governança baseada em conselhos setoriais.

O cenário internacional e o contexto interno sugerem que a política indus-

trial brasileira deverá enfrentar dois grandes desafios para se consolidar como uma política permanente de Estado. O primeiro deles é saber construir modelos de governança público-privada, através de uma sofisticada gestão de processos e competências, em um ambiente democrático, com dezenas de *veto players*. Por isso, ela deve ser um dos componentes de uma política mais ampla de desenvolvimento a longo prazo, pactuada pelo processo democrático e mais previsível para seus participantes. Um componente fundamental, mas não único, dado que a política macroeconômica, em especial a política cambial e a política monetária são imprescindíveis, para que não se anulem os ganhos de competitividade e produtividade no primeiro caso, e se evite a crescente financeirização do mundo produtivo, no segundo caso.

O segundo desafio implica o crescente *enforcement* público e estatal para coordenar ações e definir metas e incentivos ao setor privado, em um contexto onde as bases do *animal spirit* industrial são grandemente definidas foraneamente, dado que a maior parte do núcleo dos setores dinâmicos de nossa indústria são empresas multi- e transnacionais. Esse segundo desafio torna muito mais difícil uma inserção ganhadora nas cadeias globais de valor, capaz de fugir das vicissitudes da armadilha do baixo crescimento econômico. Escapando, portanto, do destino que nos aprisiona nas vantagens comparativas minerais e agrícolas de baixo valor agregado, que têm garantido por méritos próprios a geração de superávits comerciais, mas que, por si só, não sustentam a inserção do país na terceira revolução industrial.

As estratégias asiáticas ou europeias de inovação, o coração pulsante das modernas políticas industriais, não podem ser replicadas no Brasil, ainda que instrumentos e usos tópicos sejam altamente recomendáveis. Nós precisamos aprender a reconstruir e a reinventar o Estado que temos, seus processos, seu funcionamento, sua burocracia e o modo como acontece o processo decisório no nível estratégico. Só uma institucionalidade com alta maturidade política será capaz de sustentar, sem fraturas nem contradições, uma política do tipo *trial and error*, que implique riscos calculados e apostas bem fundamentas sobre as inovações da indústria do futuro.

Não são poucos os setores da nossa elite que já retiraram da indústria um papel protagonista em um projeto de desenvolvimento nacional. É preciso se contrapor ao anacronismo desse argumento, e construir o novo ativismo estatal, com ênfase na regulação e coordenação, sem voltar aos modelos intervencionistas do passado. Isso se faz com boas políticas públicas e a ajuda indispensável da boa reflexão teórica.

Como se pode ver, o livro *Política Industrial e Internacionalização* ajuda a iluminar esse debate. Chega em boa hora.

APRESENTAÇÃO

HÉLIO HENKIN

*Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e
Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.*

O esforço de avaliação de políticas públicas tem se intensificado ao longo dos últimos anos em escala internacional. Isto é resultado de uma maior discussão acerca da ação do Estado, em suas várias instâncias, quer na dimensão de promotor de desenvolvimento (mais típica, mas não exclusiva, dos países em desenvolvimento), quer na provisão de serviços básicos, tais como saúde e educação.

Em termos da abrangência temática e metodológica, essa discussão é muito ampla. Em um extremo, há discussões sobre os limites da ação do Estado em uma perspectiva da autonomia individual e da organização comunitária, a qual vai muito além da discussão econômica, entrando nas áreas da filosofia, sociologia e ciência política. Em outro extremo, há os estudos estatísticos e econométricos, os quais buscam identificar e isolar efeitos de determinadas ações sobre os objetivos das políticas, programas ou instrumentos (em termos quantitativos, trata-se de avaliar o efeito de determinadas variáveis gerenciadas pelo agente público sobre as variáveis que representam os objetivos finalísticos das políticas).

Entre esses dois extremos, há um vasto conjunto de temas que integram a agenda desse movimento contemporâneo referente à avaliação da atuação do Estado. É nesse espaço que se localiza o presente livro: Política Industrial e Internacionalização. Embora a ação do Estado nas sociedades capitalistas não constitua nenhuma novidade como objeto de investigação, pode-se afirmar que o movimento recente revela uma preocupação maior com a questão da implementação, da

eficiência e da eficácia das iniciativas que envolvem a alocação dos recursos dos orçamentos governamentais.

Tendo como base a experiência do CEGOV, no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Política Industrial e Internacionalização, e, de modo especial, as ações de pesquisa e extensão relacionadas a convênios mantidos entre o CEGOV¹, o NETIT², o MDIC³ e a APEXBrasil⁴, o presente livro é um esforço de integrar experiências e percepções acerca dos desafios da implementação e da eficiência da ação do Estado nos campos da política de desenvolvimento industrial e do apoio à exportação, no caso da economia brasileira contemporânea. Tais experiências e percepções referem-se aos trabalhos que o CEGOV desenvolveu, apoiando o MDIC e APEX-Brasil em atividades relacionadas ao planejamento e monitoramento de ações. No caso do MDIC, a parceria estabelecida abrangeu a consultoria técnica para o desdobramento do planejamento estratégico do MDIC em um sistema integrado de formulação, implementação e monitoramento de estratégia, acoplado a um conjunto de aprimoramentos de processos e ao desenvolvimento da base de recursos humanos do órgão. No caso da APEX-Brasil, a parceria teve como objetivo desenvolver e implementar metodologia de avaliação dos programas setoriais integrados de promoção das exportações.

O livro busca integrar essas experiências e percepções em um marco teórico e instrumental, bem como em uma perspectiva da história recente dos desafios brasileiros no campo do desenvolvimento industrial e de comércio exterior. O primeiro capítulo, *Desenvolvimento, industrialização e inserção externa: desafios para o*

(1) Centro de Estudo Internacionais sobre Governo, órgão auxiliar da UFRGS, de caráter multidisciplinar vinculado à Reitoria, tem como objetivo estudar a ação governamental no Brasil e no mundo. Nesse sentido, a missão do CEGOV é articular seus pesquisadores em áreas interdisciplinares prioritárias e realizar projetos de pesquisa aplicada. O CEGOV também desenvolve atividades de extensão e de ensino, e serve como espaço para coordenação e interlocução entre pesquisadores, grupos de pesquisa, cursos de graduação e programas de pós-graduação da UFRGS voltados para as políticas públicas. Além disso, desde sua criação o CEGOV tem procurado contribuir para a interação institucionalizada entre a comunidade acadêmica da UFRGS e instituições da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

(2) Núcleo de Estudos sobre Tecnologia, Indústria e Economia Internacional, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

(3) O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, órgão da administração pública federal cuja competência refere-se a: política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; propriedade intelectual e transferência de tecnologia; metrologia, normalização e qualidade industrial; políticas de comércio exterior; regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior; aplicação dos mecanismos de defesa comercial; participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior.

(4) A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), órgão da administração pública federal voltada para a promoção de produtos e serviços brasileiros no exterior e atração de investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira.

Brasil, busca mostrar como os fenômenos da globalização produtiva, tecnológica e financeira, de um lado, e o avanço das economias asiáticas, de outro lado, concorreram nas últimas décadas do século XX para colocar a indústria brasileira em uma espécie de encruzilhada. A abertura comercial e o desafio da integração competitiva no cenário externo, ao mesmo tempo em que rompiam com o protecionismo de décadas de investimentos industriais centrados no atendimento ao mercado interno em expansão, passaram a exigir outras formas de política industrial e de comércio exterior, bem como outras práticas empresariais. O capítulo 2, *Estado e política de desenvolvimento industrial no Brasil (2003-2014)*, tendo como referência o contexto das transformações no cenário competitivo da indústria brasileira, trata da ampliação do ativismo estatal na esfera econômica, contemplando quer os fundamentos teóricos, quer a experiência brasileira no contexto contemporâneo, de políticas de estímulo ao desenvolvimento produtivo, tecnológico e de inserção internacional. Na sequência, avalia-se a experiência brasileira recente. O capítulo 3, *Desempenho exportador das firmas e políticas de promoção: teorias e evidências*, procura utilizar fundamentos das teorias evolucionárias da firma no esforço de compreender e caracterizar analiticamente os desafios da inserção exportadora brasileira, relacionando-os a uma das dimensões da política de apoio a essa inserção, qual seja, a política de promoção de exportações. Nesse capítulo, é feita, também, uma resenha dos estudos empíricos acerca da atuação das agências de promoção de exportações no plano internacional e no caso brasileiro. O capítulo 4, *O Estado na promoção da interação universidade-empresa: o caso brasileiro*, parte da ideia de que a importância da inovação para o desenvolvimento tem colocado em destaque a crescente e necessária interdependência entre ciência e tecnologia, abrindo espaço para a intervenção do Estado em questões-chave para a promoção da inovação. O capítulo, portanto, além de resgatar contribuições as teóricas sobre a interação universidade-empresa-Estado, centra-se na análise de como essa articulação acontece no âmbito nacional, salientando os avanços recentes e os desafios a serem superados no que tange a construção de um sistema de inovação articulado. O capítulo 5, *Apoio aos arranjos produtivos locais no Brasil: as múltiplas escalas de intervenção pública*, pretende avaliar a capacidade das políticas de apoio aos APLs em articular os vários níveis de governo (particularmente o federal e o estadual) e em abranger múltiplas escalas espaciais. Para tanto, o capítulo recupera a trajetória da política federal voltada aos APLs, bem como sumariza o caso do estado do Rio Grande do Sul, pioneiro em ações dessa natureza. No capítulo 6, *Avaliação de Políticas Públicas e Monitoramento de Planejamento Estratégico*, é relatada a experiência do desenvolvimento de uma sistemática de monitoramento e avaliação no Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC). Para tanto, são apresentadas as informações levantadas para o desenho da Central M&A do ministério, bem como o processo de identificação dos objetos de monitoramento, os procedimentos para a validação dos indicadores a serem monitorados, e a forma

de especificação da metodologia de gerenciamento das iniciativas prioritárias a ser utilizada. O capítulo 7, *Gestão por processos nas organizações governamentais: melhorando a eficácia*, tem por objetivo discutir a necessidade da gestão por processos bem como apresentar sua estruturação no caso de organizações públicas. Para tanto, apresenta uma visão histórica da Gestão por Processos evoluindo até o *Business Process Management* (BPM), discutindo os conceitos associados, e apresentando uma discussão sobre a aplicação do BPM em organizações públicas. O capítulo finaliza com a exposição de um caso de aplicação do BPM no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O capítulo 8, *Gestão por competências e objetivos estratégicos no setor público: um elo vital*, parte da necessidade do estabelecimento de metodologias que assegurem a consecução de políticas públicas no âmbito federal, por meio do auxílio de uma gestão de pessoas articulada às normativas federais e aos objetivos estratégicos ministeriais. Nesse sentido, o capítulo, além de apresentar uma revisão teórica sobre a gestão por competências – apontando seus principais conceitos e sua relação com a gestão pública –, descreve a aplicação de uma metodologia para a implantação da gestão por competências no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Por fim, o capítulo 9, *Contabilidade no setor público: gestão, controle e apoio às políticas de desenvolvimento*, analisa a contribuição da Contabilidade Aplicada ao Setor Público como instrumento de gestão, controle e apoio ao desenvolvimento industrial e econômico, bem como o seu papel frente à crescente demanda por transparência pública. No capítulo é apresentada uma abordagem teórica da ação governamental, demonstrando a interação entre os entes públicos e as agências de serviço social autônomo – em especial a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) – via destinação orçamentária.

Esperamos que este livro contribua para o desenvolvimento de perspectivas multidisciplinares, contemplando os campos da economia, da política e da gestão pública, como forma de incrementar e consolidar as necessárias conexões entre as dimensões da análise, da formulação e da implementação de políticas eficazes para o desenvolvimento industrial e o fomento à atividade exportadora no Brasil.

DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIALIZAÇÃO E INSERÇÃO EXTERNA: DESAFIOS PARA O BRASIL

RAPHAEL OLIVEIRA

Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2013). Pesquisador do NETIT/UFRGS (2013-2014). Atualmente é professor do Departamento de Economia da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

GUSTAVO ORSOLIN

Doutorando e Mestre em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS, possui graduação em Ciências Econômicas e Especialização em Gestão Empresarial pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2007). Atualmente é analista de projetos econômico-financeiro no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

BÁRBARA BARBOSA

Mestre em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS, possui graduação em Ciências Econômicas e graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Pesquisadora do NETIT/UFRGS (2013). Lecionou no Departamento de Economia da PUC-MG (2014). Atualmente é consultora na FGV Projetos.

INTRODUÇÃO

Com a adoção de políticas econômicas anticíclicas, em especial incentivos fiscais após a recente crise financeira norte-americana, e o aprofundamento das políticas sociais ao longo da última década, inaugurou-se, no Brasil, um debate sobre o surgimento ou não de um chamado “Novo Desenvolvimentismo”¹. Enquanto alguns autores defendem a ideia de que o desenvolvimentismo brasileiro estaria de volta, com novos contornos, outros argumentam que as políticas atuais são majoritariamente de continuidade em relação ao executado a partir da década de 1990. Uma terceira interpretação sobre o assunto, com uma visão intermediária, defende que existem características de aproximação e divergência entre o modelo econômico adotado e o desenvolvimentismo. Apesar de este ainda ser um debate em aberto, um dos eixos dessa discussão gira em torno da questão da indústria manufatureira nacional, seu estado atual e perspectivas futuras e qual o papel das políticas econômicas nesse contexto.

Ao longo dos anos 2000, diversos fatores contribuíram para o aumento da incerteza sobre o futuro da indústria de transformação nacional. Fenômenos como o aumento nos preços das commodities, a crescente invasão do “*Made in Asia*”, a valorização do real frente ao dólar e as dificuldades na conciliação de juros baixos com controle inflacionário têm fomentado o debate entre economistas de diversas tradições, governantes, empresários e trabalhadores, seus órgãos de representação e a mídia.

No âmbito desse debate, coube um destaque especial para o tema do padrão de inserção externa brasileiro e da desindustrialização², caracterizada pela literatura econômica como a redução da participação da manufatura no emprego e/ou produto total de uma economia.

A importância da análise desses fenômenos não é motivo de consenso entre economistas. De um lado, a teoria econômica convencional trata todos os setores de forma igual e postula, em seus modelos de crescimento, que o aumento do produto independe dos segmentos nos quais as atividades econômicas são desenvolvidas. Logo, análises que partem desse ponto de vista veem o estudo sobre desindustrialização e especialização regressiva como algo sem sentido, centrando a argumentação ora na ideia de que a tendência de desindustrialização é mundial, ora na noção de que as economias devem obedecer ao princípio ricardiano das vantagens comparativas, especializando-se naquilo que têm de “melhor”³.

(1) Para um resumo sobre esse debate ver Fonseca, Cunha e Bichara (2013).

(2) A discussão original sobre o tema remonta aos estudos de Rowthorn e Wells (1987) e Rowthorn e Ramaswany (1999).

(3) A afirmação pode ser facilmente identificada em Bhagwati (2011), Owen (2011) e Schwartsman (2009, 2012). Por considerar o tema sem importância, muitos autores da corrente ignoram o tema, o que condiz com a lógica argumentativa das teorias em questão.

Diversas escolas de tradição heterodoxa, por sua vez, tendem a acreditar que há estreita associação entre o tipo de atividade desenvolvida e o progresso econômico das nações e destacam o papel da indústria no desenvolvimento econômico. As três leis de Kaldor, generalizações empíricas que tentavam explicar as taxas de crescimento diferenciadas entre os países capitalistas, corroboram essa visão e são frequentemente lembradas em estudos que defendem a indústria como um setor que combina características especiais para o desenvolvimento.

A primeira lei de Kaldor afirma que existe forte relação causal entre o crescimento da produção manufatureira e o crescimento do PIB. A segunda, conhecida como Lei de Verdoorn, afirma que existe forte relação causal entre o crescimento da produção manufatureira e o aumento da produtividade nesse setor, como resultado de rendimentos dinâmicos de escala. Já a terceira lei postula a existência de uma forte relação causal entre a velocidade de expansão do setor manufatureiro e o aumento da produtividade fora desse setor (THIRLWALL, 2005).

De fato, Kaldor (1966) defende a existência de uma relação dinâmica entre as taxas de mudança de produtividade e a escala de produção, que está no centro da relação empírica observada entre desenvolvimento industrial e desenvolvimento econômico. Isso ocorre porque o progresso tecnológico é inserido e não aparece somente como um reflexo das economias de grande escala.

Nesse sentido, defende-se que o tratamento indiscriminado dos setores da economia não faz sentido, e que as proposições de especialização do tipo ricardiana não são capazes de levar economias não industrializadas a estágios superiores de desenvolvimento. Desses argumentos, depreende-se a importância dos estudos que tratam da indústria, sua evolução e desafios para o futuro.

De tal modo, para abordar os desafios e dilemas da indústria brasileira no século XXI, o presente trabalho está estruturado em três partes, além dessa pequena introdução. A primeira apresenta, brevemente, uma perspectiva político-institucional do Brasil e o contexto internacional nas últimas duas décadas. A segunda seção se dedica aos desafios a serem enfrentados pelo setor manufatureiro brasileiro, dado o contexto apresentado. A terceira e última seção apresenta os comentários finais.

CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA NO RECENTE PROCESSO DA ABERTURA COMERCIAL E SUA INSERÇÃO INTERNACIONAL

Após um período de estagnação econômica e forte aceleração da inflação, a virada para a década de 1990 marcou uma clara mudança no modelo de crescimento da economia brasileira. Abandonou-se o modelo de Substituição de Importações – ancorado em forte participação estatal e protecionismo – focando, a partir de então, na redução do papel do Estado na economia, realizada por intermédio, sobretudo, de políticas de privatização, liberalização de importações, abertura comercial e financeira, e outras reformas institucionais internas que posteriormente acompanharam o Plano Real. Tal mudança ocorreu em um contexto internacional de globalização e aumento ao incentivo de políticas econômicas liberalizantes, especialmente por parte dos países desenvolvidos e de organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. O “Consenso de Washington” e o “Plano Brandy”, de reestruturação das dívidas externas, foram alguns dos principais fatos que moldaram as políticas adotadas nas regiões em desenvolvimento (BARROS DE CASTRO, 2004)

18

Em consequência desse movimento, houve uma tendência à perda de poder estatal, que prejudicou a capacidade de governos periféricos agirem de forma autônoma, especialmente via intervenções econômicas. Até a recente crise financeira, a crescente entrada de capital estrangeiro, sobretudo nos países emergentes, e a pressão para desregulamentação e globalização dos mercados internacionais, em especial no setor financeiro, resultaram em uma maior influência do capital privado sobre as decisões relacionadas à política econômica (MATIJASCIC et al., 2009).

Frente ao novo cenário de exposição internacional, após longo período de isolamento e proteção, uma política industrial de modernização seria, ainda assim, prioritária. Contudo, em um contexto de busca pela estabilidade de preços, mesmo tendo sido apontada como condição necessária pra um controle inflacionário duradouro, acabou sendo deixada em segundo plano. Com essas mudanças institucionais, tanto internas quanto externas, houve uma redefinição das prioridades em termos de política econômica e uma consequente reorientação das políticas industriais e comerciais domésticas. Embora alguns delineamentos tenham ocorrido na segunda metade dos anos 1980, a efetiva adoção de tais mudanças teve espaço somente nos anos 1990 (BARROS DE CASTRO, 2004; MELO; RUIZ; CASTILHO, 2012).

Matijascic et al. (2009) apontam que essas transformações teriam causado um esvaziamento da indústria brasileira, caracterizado de duas formas: primeiro, provocando a entrada de crédito fácil para consumo de produtos importados em

detrimento da produção nacional; segundo, apresentando alternativas rentáveis para a alocação dos recursos das famílias e de empresas brasileiras, reduzindo o fluxo de investimentos produtivos e direcionando recursos para o sistema financeiro.

A reforma comercial foi uma das principais características desse modelo menos intervencionista, podendo ser inicialmente caracterizada pelo estabelecimento de um cronograma de redução das tarifas aduaneiras dividido temporalmente em três etapas. Entre 1988 e 1989, foi realizada uma reforma tributária que eliminou a redundância de tarifas; contudo, ficaram inalteradas as restrições não tarifárias da Carteira de Comercio Exterior (CACEX), órgão governamental responsável pelos controles administrativos das importações. Já no período de 1990 a 1993, foram eliminados quotas, regimes especiais de importação e a lista dos 1300 itens de importação proibida. Também foi extinta a CACEX e aprovada uma nova Lei de Tarifas de Importação que reduziu gradualmente os impostos sobre importação durante quatro anos. O terceiro período se deu em 1994, após o Plano Real, quando ocorreu nova redução dos impostos de importação, antecipando os níveis tarifários definidos no Protocolo de Ouro Preto, que institucionalizou a tarifa externa comum do Mercosul (SILBER, 2011). As mudanças decorrentes da reforma foram significativas, foi observada uma queda substancial no nível de proteção tarifária da indústria doméstica. Em 1987, a tarifa média que em 1987 estava em torno de 55-57%, chegando a 13,4% em 1998 e 11% em 2006, acompanhada também pela redução de restrições não tarifárias (SILBER, 2011; KUME; PIANI; 2011).

Em 1994, quando foi adotado o regime de câmbio fixo como uma necessidade para o controle dos preços, os efeitos consequentes foram a sobrevalorização da moeda brasileira e a intensificação do comércio exterior no país ao longo dos anos posteriores, com o aumento tanto das exportações quanto das importações⁴. E, como era de se esperar, a sobrevalorização da moeda aprofundou os efeitos da abertura comercial, pois, com o barateamento das importações, estas tiveram um crescimento mais acelerado do que o crescimento do comércio externo brasileiro, gerando um saldo comercial negativo entre 1994 e 2000.

Conforme observam Ferraz, Kupfer e Haguenuer (1996), ao final dos anos 1980, a indústria brasileira apresentava grande defasagem tecnológica em comparação à indústria mundial, sendo esta a consequência principal do baixo nível de investimento durante a década. Diante da instabilidade macroeconômica daquele tempo, as empresas estariam buscando o aumento da produtividade através unicamente da redução do uso de mão de obra. Nos anos seguintes, a abertura comercial, aliada às tentativas de melhoria nos processos e na qualidade da produção

(4) Melo, Ruiz e Castilho (2012) comparam coeficientes de exportação e importação dos anos de 1989 e 1998.

brasileira, como no “Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade”, lançado no início dos anos 1990, acabou por guiar o foco do processo produtivo para a redução de custos. A sobrevalorização do real barateou os insumos e maquinário importados, reforçando essa estratégia.

Como resultado, a parcela sobrevivente da indústria nacional se modernizou. No final dos anos 1990, foi possível observar um aumento significativo da produtividade da manufatura nacional. Tal aumento ocorreu devido à redução das linhas de produtos, desverticalização da produção, terceirização das atividades e o abandono de linhas de produtos de maior nível tecnológico em favor de produtos mais padronizados. Esse enxugamento da cadeia de produção teve como um dos efeitos econômicos a redução do emprego (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1996). Já Silber (2011) destaca que o choque de oferta oriundo da abertura pra importações teria forçado empresas a investir em aumento de eficiência e produtividade; contudo, não teria havido significativa perda do poder de mercado, apesar de certa redução na concentração industrial e nos lucros das empresas. Já o aumento de produtividade seria atribuído, segundo o autor, principalmente ao acesso a insumos e tecnologias importados, não a pressões de concorrência externa.

Ao final da década, o país alcançou taxas de desemprego recordes, chegando a 12% ao ano em 1999 e se mantendo nesse patamar até 2002, em comparação a taxa 5% no ano de 1990. Esse argumento em relação à produtividade converge com a observação feita por Sicsú, De Paula e Michel (2007) de que uma das características do processo de industrialização brasileira e latino-americana como um todo é a assimetria entre um elevado componente de imitação (fase prévia de aprendizagem) e um componente marginal de inovação econômico-social.

A sucessão de crises internacionais na década de 1990 é outra característica do período que influenciou as estratégias e políticas econômicas dos governos, dando forma a um crescimento *stop-and-go* (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2007). Ao final de 1994, além de enfrentar um *boom* demanda comum aos movimentos de estabilização da moeda e, por isso, ter que aumentar os esforços para o controle de preços, o Brasil sofreu as consequências da crise do México. A redução da entrada de capital combinada com problemas no balanço de pagamento levou à redução das reservas internacionais.

Apesar dessas dificuldades iniciais, houve uma rápida retomada da liquidez internacional e a busca de retornos atrativos nos mercados emergentes garantiu o sucesso do real. Há indícios de que, caso não houvesse tal abundância de capitais, a política de aliar juros altos à âncora cambial não teria dado sustentação ao plano. Em paralelo ao êxito no controle de preços, verificaram-se um desequilíbrio externo crescente – com o aumento das importações superando, em muito, o das exportações – e crise fiscal, resultante de pagamentos de juros e dividendos. Como

alternativa, as privatizações eram vistas como uma forma de garantia de financiamento externo e visavam aliviar a pressão sobre a dívida pública. Contudo, seus resultados ficaram abaixo do esperado, tanto em termos de arrecadação, como em termos de investimento realizado⁵ (BARROS DE CASTRO, 2004).

Nos anos seguintes, novas crises internacionais, da Ásia (1997) e da Rússia (1998), levaram a uma forte dosagem de ortodoxia monetária e a uma pequena desvalorização do real, possibilitada pelo regime de minibandas. As bandas estabelecidas se mantiveram praticamente constantes ao longo do tempo, num contexto de inflação declinante. Como resultado da combinação entre crise nos países emergentes e apreciação cambial, o saldo das exportações piorou e o principal instrumento da política monetária (juros elevados), após sequências de ataques especulativos, já não se mostrava tão eficiente. Dessa forma, dado o ceticismo do mercado externo e a falta de apoio interno a medidas de reformulação fiscal⁶, o governo encontrou dificuldade em continuar financiando o déficit em conta corrente, levando a uma negociação com o FMI.

A desvalorização cambial foi inevitável e o governo deixou o câmbio flutuar. Esse foi um momento crucial para a condução das políticas macroeconômicas do país, iniciando então um novo modelo baseado no tripé macroeconômico: câmbio flutuante, metas de inflação e austeridade fiscal (GIAMBIAGI, 2004a). Ainda vale destacar que, conforme afirmado por Melo, Ruiz e Castilho (2012), os saldos comerciais constantemente negativos, desde 1994, estariam na origem da crise de balanço de pagamentos que levou à desvalorização do real em 1999. Nos anos seguintes, uma série de acontecimentos, especialmente entre 2001 e 2002⁷, fez com que nova desvalorização cambial ocorresse.

Com a instabilidade externa e as incertezas quanto aos rumos políticos internos, a mudança de governo, ocorrida em 2003, não implicou mudança do regime macroeconômico. O novo governo ainda realizou uma renovação do acordo com o FMI, que foi rigorosamente cumprido, restaurando a confiança dos investidores. Essa postura implicou também uma mudança no discurso da suposta moratória da dívida. Esse comportamento, nas palavras de Giambiagi (2004b), acabou “rompendo com a ruptura”. O governo não voltou a recorrer ao FMI, tornando-se mais tarde credor do fundo. Mantiveram-se a busca por superávits fiscais constantes, o câmbio flutuante, o uso da taxa de juros como principal variável de condução da política monetária e o objetivo central de controle da inflação. A consequente valo-

(5) Em especial no caso do setor elétrico.

(6) O Congresso rejeitou medidas propostas, tais como cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos.

(7) São exemplos: crise energética, “contágio argentino”, ataques de 11 de setembro, desvalorização do euro, contração de crédito internacional, eleições presidenciais e temor da moratória.

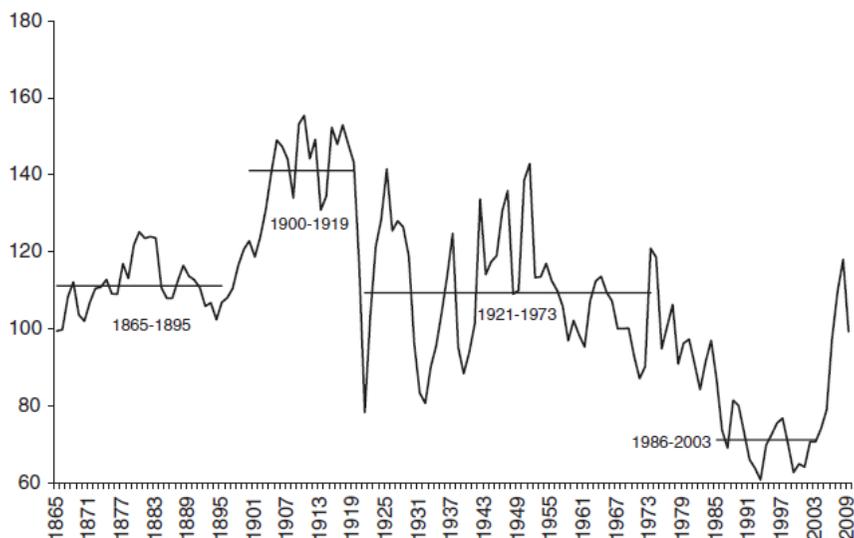
rização cambial acabou por ajudar o controle de preços interno (GIAMBIAGI, 2004b). Essa foi uma forma, de acordo com Fonseca, Cunha e Bichara (2013), de buscar reverter as expectativas pessimistas em um momento de “crise de credibilidade”, particularmente dos operadores dos mercados financeiros, via aperto na política monetária e fiscal. Essa postura acabou tendo impactos positivos sobre a variação do nível de preços e o gerenciamento da dívida pública. Assim, seguiu-se a trajetória de crescimento econômico inferior à média mundial.

A partir de 2003, a conjuntura externa se tornou favorável: o crescimento da economia mundial e a taxa de câmbio competitiva contribuíram decisivamente para a correção dos desequilíbrios externos e fiscais. Os resultados em conta corrente passaram a ser superavitários, comandados por recordes sucessivos na balança comercial – de um déficit médio de US\$ 1,1 bilhão entre 1995 e 2002, passou-se a um superávit acima de US\$ 30 bilhões por ano no período seguinte. Nesse novo contexto internacional, algumas mudanças em relação à estrutura produtiva e comercial, iniciadas na década anterior, se aprofundaram. Em especial no caso das exportações, que apresentaram crescente importância das indústrias intensivas em recursos naturais e, mais recentemente, perda de importância das exportações na indústria intensiva em trabalho. Esse fenômeno se dá, principalmente, pela característica dos países com maior crescimento, em especial China⁸, que tem base escassa de produtos naturais, de tal forma que seu crescimento é transmitido para o mundo por meio da demanda, via importação por *commodities* agrícolas, metais e petróleo (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013; MELO; RUIZ; CASTILHO, 2012; SILBER, 2011).

Esse aumento de demanda foi o principal fator propulsor da forte elevação dos preços reais das *commodities* agrícolas desde o início dos anos 2000. Somam-se à demanda asiática a ocorrência de dois choques de oferta, consequentes de problemas climáticos, que reduziram a produtividade mundial de grãos e oleaginosas: um entre 2007 e 2008; e outro entre meados de 2010 e início de 2011. Tal movimento pode ser observado no Gráfico 1. Como mostrou o Relatório de Inflação do Banco Central do Brasil (setembro/2012), o aumento de preços desses produtos (sobretudo soja, milho e trigo), combinou-se com o aumento nas importações de países asiáticos, dentre os quais se destaca a China, resultando em medidas de restrição de exportações por parte de alguns produtores para evitar o desabastecimento doméstico. O comportamento dos preços puxados pela demanda internacional reacendeu as discussões acerca do padrão de comércio internacional brasileiro, supostamente ameaçado a seguir um caminho de “especialização regressiva”. Tópico esse melhor abordado na próxima seção.

(8) Dessa forma, o autor faz um paralelo com o século XIX, que tinha a Inglaterra como grande potência e motor da economia mundial.

Gráfico 1 – Índice de preços reais das commodities, exceto combustíveis, 1865-2009 (1970-1979= 100).



Fonte: Ocampo e Parra-Lancourt (2010, p. 19), calculado a partir de dados da UN-Comtrade data.

A partir de 2004, a expansão do gasto doméstico superou a demanda externa e passou a liderar o crescimento. O crescimento do mercado doméstico foi impulsionado pela ampliação das políticas sociais iniciadas nos anos 1990 - em especial, de transferência direta de renda - e por políticas de ganhos reais para o salário mínimo combinadas com o aumento do consumo de bens-salário (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013; MELO; RUIZ; CASTILHO, 2012).

Verificou-se, então, um círculo virtuoso na economia, que, além da retomada do crescimento, apresentou também sensível recuperação do emprego, da massa real de rendimentos do trabalho e do crédito. Dessa forma, o consumo das famílias passou a se expandir em um patamar superior ao verificado nos anos anteriores. Depois de muitos anos, o déficit da previdência se estabilizou devido à geração líquida positiva de postos de trabalho formal que contribuem com o financiamento previdenciário. A dívida pública líquida em proporção ao PIB recuou, saindo de 53,5% em 2003, para 38,8% em 2008, tendo o perfil de financiamento melhorado pela menor exposição à variação cambial e aos títulos pós-fixados, além do alongamento de prazos. O déficit nominal, que inclui o pagamento de juros, passou de 6,9% do PIB, em 1997, para 1 % do PIB, em 2008. A formação bruta de

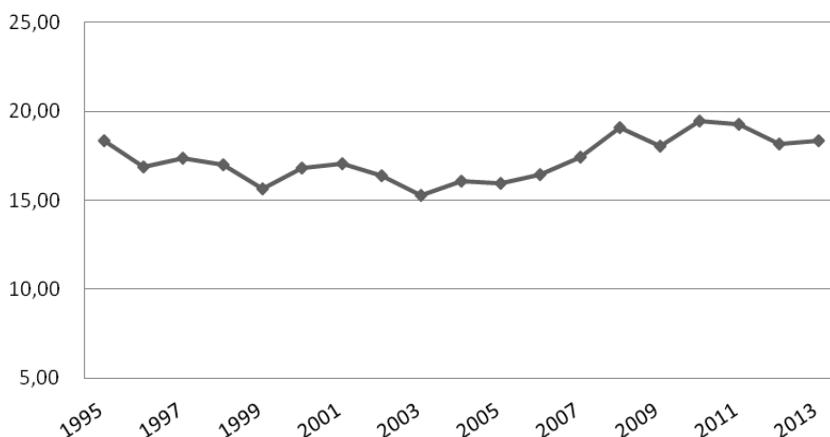
capital, segundo indicador trimestral, apresentou o melhor desempenho em mais de duas décadas (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

Ao final de 2008, mesmo com a perda de dinamismo no último trimestre devido o agravamento da crise, a economia brasileira apresentou crescimento de 5,2%. No ano seguinte, apesar de o PIB brasileiro ter permanecido praticamente estável, o dinamismo do mercado interno mostrou-se como uma válvula de escape ao fraco desempenho do setor exportador e juntou-se aos efeitos positivos das políticas anticíclicas⁹, garantindo uma reversão do quadro de deterioração. O mercado de trabalho teve um papel importante nessa recuperação: no ano de 2009, foi criado cerca de um milhão de empregos formais. Em comparação ao desempenho ruim do ano anterior, houve forte recuperação em 2010 da taxa de crescimento, mas, a partir de 2011, observaram-se taxas mais modestas. A inflação, por sua vez, mesmo com um pequeno viés de alta, tem se situado dentro das bandas fixadas pelo sistema de metas, que tem 4,5% como centro da meta e com dois pontos percentuais de tolerância, para mais ou para menos.

É importante destacar que, em meio a uma grave crise econômica, o Brasil alcançou o nível de grau de investimento, quando o título de dívida soberana do país passou a ser considerado de baixo risco por agências internacionais de *rating*. Tal mudança foi atribuída, principalmente, a resiliência da economia diante dos impactos da crise financeira global. Os bancos brasileiros, por exemplo, passaram relativamente incólumes pela atual crise, assim como grandes empresas, como a Petrobras, Vale do Rio do Doce, Gerdau, Embraer e outras (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013). No entanto, tal ciclo positivo liderado pelo consumo e por um contexto internacional favorável tem demonstrando sinais de esgotamento, com resultados modestos no crescimento do PIB recentemente. Outra característica do período foi a estabilização do patamar de investimento (formação bruta de capital fixo) em proporção ao PIB, chegando no nível máximo em 2010 (19,46%) com leve recuo nos últimos anos, com 18,38% no ano de 2013, como pode ser visto no Gráfico 2.

(9) Expansão do crédito, em um contexto de taxas de juros em trajetória de queda, e diversos estímulos fiscais.

Gráfico 2 – Formação Bruta de Capital Fixo em Proporção do PIB – 1995-2013 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=48>. Acesso em: 21 set. 2014.

No que tange às políticas industriais propriamente ditas, De Toni (2013) aponta que, após um período no qual a agenda esteve focada em reformas micro-econômicas, ajuste fiscal e estabilidade da moeda, a partir de 2002 houve uma retomada do discurso oficial pró-indústria. Com isso, o Estado voltou a ter um papel um pouco mais ativo no fomento ao investimento privado, contudo, sem ser um provedor direto de bens e serviços¹⁰. Esse direcionamento se reflete em alguns planos lançados ao longo dos últimos anos: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007; Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008; e o Plano Brasil Maior (PBM), de 2011 (DE TONI, 2013). Além disso, algumas ações voltaram a elevar o nível de proteção nominal à indústria doméstica, como, por exemplo, mudanças introduzidas, no ano de 2004, no regime de tributação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social (Cofins) – que passaram a incidir também sobre as importações com alíquotas aumentadas, respectivamente para 2,65% e 7,65% (KUME; PIANI, 2011).

Outro esforço de política econômica presente na última década, visando à intensificação do comércio internacional para além dos produtos intensivos em

(10) Parte central desta estratégia, segundo o autor, teria sido a construção de uma arena nacional tripartite para o debate de temas estratégicos da política industrial.

recursos naturais, mas de resultado ainda limitado, foi a adoção acordos Sul-Sul. Segundo comenta Silber (2011), o acesso limitado a mercados de renda alta explica, em parte, o declínio na participação das exportações dos manufaturados para esses mercados. Acordos dos EUA com países latino-americanos, o Nafta e a ampliação da EU, por exemplo, contribuíram para reduzir a participação brasileira nos mercados dos países desenvolvidos (SILBER, 2011).

Contudo, apesar da abertura comercial, sua consequente intensificação do comércio internacional, e dos esforços para integração comercial, Kume e Piani (2011) destacam que, em 2006, ainda antes do início da crise financeira internacional, o Brasil foi 24º país no ranking de exportadores mundiais, responsável por uma fatia de 1,1%, similar à Índia (1%), mas abaixo dos demais países em desenvolvimento China (8%), Coreia do Sul (2,7%), México (2,1%) e Rússia (2,5%). Já se considerarmos o grau de abertura comercial, medido pela parcela das exportações e importações no PIB, o Brasil apresentou uma proporção de 21,5%, novamente abaixo dos demais países em desenvolvimento, como podemos observar: China (66,2%), Coreia do Sul (66,7%), Índia (32,1%), México (54,6%) e Rússia (47,4%).

DESAFIOS À INDÚSTRIA NACIONAL

Apresentadas algumas questões gerais que permeiam o ambiente político-institucional da economia nacional nos últimos anos, são trazidos à tona elementos que constituem desafios para o futuro, especialmente no que tange ao desenvolvimento do setor industrial do país. Esta seção disponibiliza uma visão geral sobre os seguintes temas que permeiam a evolução da indústria brasileira: especialização regressiva, doença holandesa¹¹, taxa de juros, câmbio e desindustrialização.

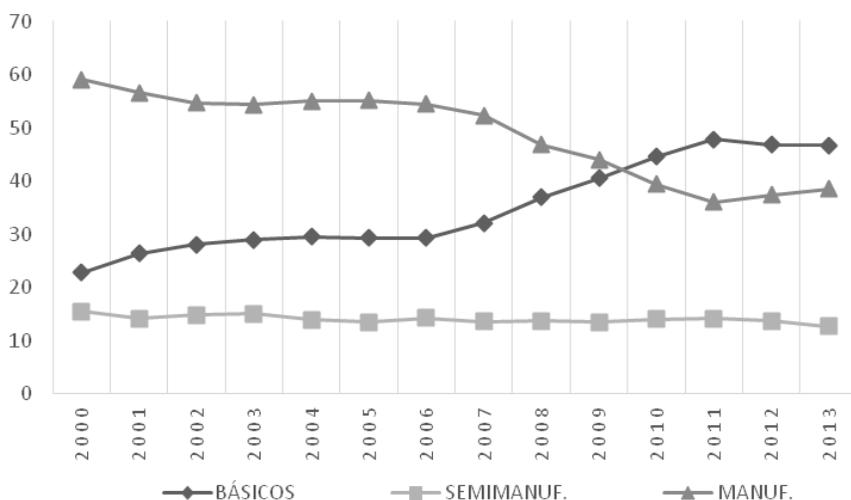
Bresser-Pereira e Marconi (2008) acreditam na existência inequívoca de doença holandesa ou “maldição dos recursos naturais”, como também é conhecida, ameaçando destruir a indústria no Brasil. Como evidências, apontam para um superávit crescente em *commodities* e para a passagem de um superávit na manufatura de US\$ 4 bilhões, em 1992, para um déficit de US\$20,2 bilhões em 2007. Por outro lado, Nassif (2008), a partir da evolução da produtividade do trabalho na indústria e das mudanças na estrutura e no padrão de especialização intraindustrial brasileira, defendeu a ausência de um padrão ricardiano de especialização

(11) A “doença” recebeu este nome porque foi inicialmente identificada na Holanda nos anos 1960, quando economistas holandeses concluíram que as descobertas recentes de gás natural estavam apreciando o câmbio e ameaçando destruir a indústria do país (BRESSER-PEREIRA, 2011).

em recursos naturais, apontando para a situação com menos preocupação do que Bresser-Pereira e Marconi o fizeram. O Gráfico 3, apresentado abaixo, dispõe a evolução das exportações brasileiras entre os anos 2000 e 2013, por tipo de produto, de acordo com o valor agregado.

Esse gráfico deixa evidente a crescente importância dos produtos básicos nas exportações brasileiras, fazendo com que sua participação supere a dos manufaturados. Em 2000, tais produtos representavam 22,8% do total exportado, enquanto os dados mais recentes os colocam como responsáveis por aproximadamente 46,7% das vendas nacionais para o exterior. Em contrapartida, verifica-se que os produtos manufaturados tiveram sua participação reduzida, passando de cerca de 59,1% em 2000 para 38,4% em 2013.

Gráfico 3 – Composição anual das exportações brasileiras por tipo de produto 2000-2013 (%).

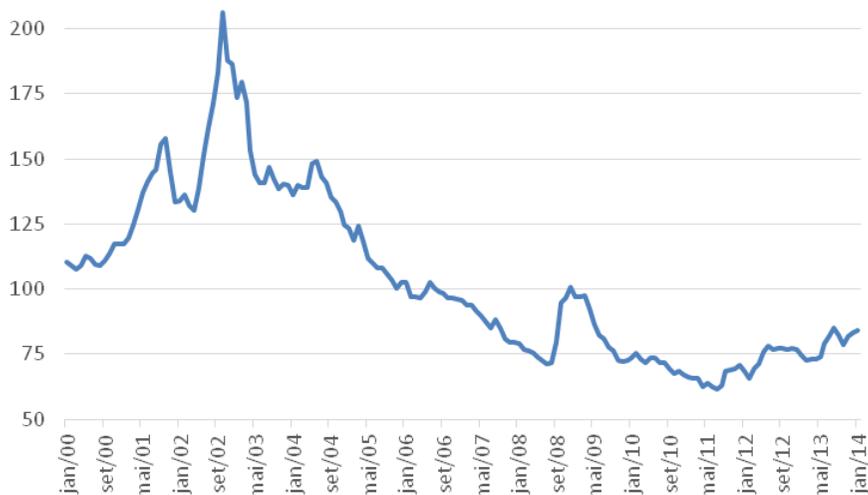


Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 21 set. 2014.

As taxas de juros elevadas e a sobrevalorização do real frente ao dólar são constantemente apontadas como alguns dos principais fatores de ameaça à indústria nacional. Esses dois elementos encontram-se no centro da argumentação de economistas que lidam com temas como a “doença holandesa” e o fenômeno que vem sendo chamado de desindustrialização brasileira.

Manter em patamares elevados as taxas de juros reais, muitas vezes é visto como um esforço necessário para controle de preços em um regime de metas de inflação. Por outro lado, além de desestimular o investimento produtivo, aumentando o custo de oportunidade do capital, tal instrumento econômico também é apontado como uma das causas da sobrevalorização do real, uma vez que estimulam o influxo de capital financeiro. A moeda brasileira, além da influência dos juros, também sofre pressões de valorização devido às crescentes exportações de commodities e à crise internacional, com a consequente “inundação” de dólares na economia mundial.

Gráfico 4 – Taxa real de câmbio (IPC-A) (jun/1994=100).



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil – Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Disponível: <http://www.bcb.gov.br/?SERIETEMP>. Acesso em 20 mar. 2014.

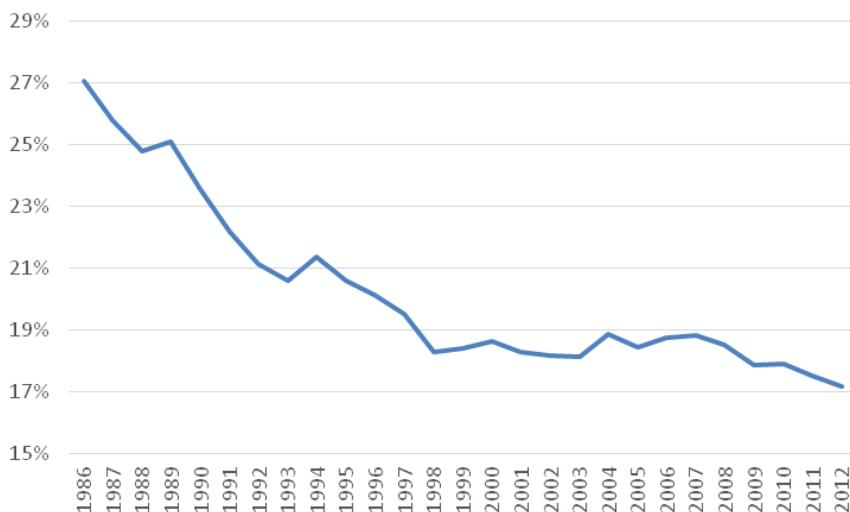
Em julho de 2011, a taxa real de câmbio atingiu seu patamar mais baixo desde a implantação do Plano Real, correspondendo a aproximadamente 60% da taxa real estabelecida em junho de 1994. Mais recentemente, de abril de 2013 até janeiro de 2014, houve uma desvalorização do real frente ao dólar de aproximadamente 15% em termos reais. Apesar de esse movimento ter sido considerado favorável para o desenvolvimento industrial brasileiro, seus verdadeiros efeitos sobre a atividade produtiva são ainda incertos, assim como é incerta sua manutenção nesses patamares menos valorizados.

A taxa de juros real, obtida a partir da taxa SELIC descontada pela inflação, após ter permanecido em patamares menos elevados até meados de 2013, vol-

tou a subir devido à pressão inflacionária, que fez com que os analistas do Comitê de Política Monetária (COPOM) aumentassem a meta da taxa básica de juros brasileira. Em abril de 2014, a meta da taxa básica de juros brasileira foi aumentada pela nona vez consecutiva no período de aproximadamente um ano, consolidando o país como detentor da maior taxa de juro real do mundo.

No que tange à participação da indústria de transformação no PIB brasileiro, seu nível passou de níveis em torno de 24% no início da década de 1980, período de auge, para cerca de 16% em 2010 (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013)¹². Já os dados do emprego formal no Brasil apontam que a participação da indústria de transformação no total do emprego apresentou uma forte trajetória declinante desde 1986, quando era de 27,06%, até 1998, quando atingiu 18,28%. A partir daí, tal participação oscilou levemente até 2008, voltando a cair até atingir 17,17% em 2012.

Gráfico 5 – Participação da indústria de transformação no emprego total (1986-2012).



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério do Trabalho e do Emprego. Disponível: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>. Acesso em: 20 mar 2014.

Para muitos, tais dados se apresentam como evidências inquestionáveis de desindustrialização. Oreiro e Feijó (2010) seguem essa linha de argumentação. Para eles, a desindustrialização seria causada pela doença holandesa, assim como

(12) Boneli, Pessoa e Matos (2013) utilizam uma série histórica de PIB industrial corrigida pela mudança metodológica implementada pelo IBGE em 2007. Essa correção estatística reduz a magnitude da queda da produção industrial relativa frente aos dados apresentados em outros estudos.

na análise de Bresser-Pereira e Marconi (2008). A partir dessa visão, a abundância de recursos naturais permite que a moeda nacional se mantenha em patamares sobrevalorizados sem que ocorram crises no balanço de pagamentos, ameaçando a indústria nacional. Os autores que seguem essa linha de argumentação têm trabalhado na construção da chamada “Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”.

No entanto, para que um diagnóstico de desindustrialização, enquanto processo que ocorre em um sentido contrário àquele de industrialização, possa ser mais representativo da realidade, pode-se argumentar em favor da necessidade de análises mais complexas, que compreendam as transformações institucionais (em seu sentido amplo) ocorridas ao longo do período em análise. Como exemplo dessas transformações, pode-se incluir a análise dos diversos segmentos da atividade econômica e a maior integração econômica internacional.

De fato, estudos que pretendam analisar a existência de um processo de deterioração industrial do país não devem ficar limitados ao comportamento do emprego e/ou do produto relativo do setor. Embora o conceito de desindustrialização esteja se consolidando na teoria econômica em torno das duas variáveis, é importante explorar o fenômeno em termos de suas causas e consequências a fim de criar diagnósticos capazes de nortear políticas econômicas.

Com esse objetivo, Cano (2012) busca explorar com mais detalhes as causas e consequências da redução da participação da indústria na economia brasileira. O autor atribui o acontecimento a cinco causas principais: (i) política cambial que resulta em uma moeda sobrevalorizada; (ii) abertura comercial excessiva e desregulamentação dos mercados; (iii) taxa de juros elevada; (iv) qualidade do investimento direto estrangeiro, que teve seu padrão mudado de produtivo para financeiro; e (v) desaceleração da economia mundial pós crise financeira de 2007. Para ele, não há dúvidas de que há uma desindustrialização em marcha no país.

Por outro lado, alguns autores alegam que tais fatores vêm aumentando os riscos de desindustrialização no Brasil, mas afirmam que, a partir de dados e indicadores tradicionais, não é possível chegar a uma conclusão definitiva sobre a sua existência. Quando se analisa a evolução industrial brasileira, é importante lembrar que a segmentação por intensidade tecnológica permite verificar que, em um período mais recente, o crescimento da produção física mostra um importante crescimento nos setores mais intensivos em tecnologia, associados mais diretamente ao setor de bens de consumo duráveis e bens de capital (CARNEIRO et al., 2012).

Bonelli, Pessoa e Matos (2013), por exemplo, ao analisarem as transformações internas da indústria brasileira, estudam dados dos diferentes segmentos industriais para dois períodos distintos: de 1995 a 2002 e de 2003 a 2011. Os segmentos a seguir se destacam na análise, por terem apresentado ganhos de par-

ticipação no total da produção industrial nos dois períodos: (i) produtos farmacêuticos; (ii) máquinas e equipamentos; (iii) máquinas, aparelhos e materiais elétricos; e (iv) outros equipamentos de transporte (incluindo aeronaves). Já os segmentos que apresentaram perdas nos dois períodos são: (i) vestuário e acessórios; (ii) couros e artefatos, inclusive calçados; (iii) produtos de madeira; (iv) produtos químicos; (v) borracha e material plástico; e (vi) produtos de metal exclusive máquinas e equipamentos.

A verificação revela um ponto positivo na transformação intraindustrial brasileira: o fato de que os segmentos que aumentaram sua participação no total da produção nos dois períodos em análise são mais intensivos em tecnologia do que aqueles que tiveram a sua participação reduzida. Há de se considerar, ainda, que outro importante segmento teve todo seu ganho concentrado entre 2003 e 2011: a indústria automotiva, cuja participação no total da indústria nacional passou de 9,1% para 14% nesse período (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013).

Partindo do conceito de desindustrialização que vem se consolidando nos estudos econômicos, seria difícil distanciar o caso brasileiro de um diagnóstico desindustrializante. Contudo, há de se prestar atenção na forma que vem sendo dada à evolução industrial do país para que se avalie a gravidade dos fatos. Se for verdade que o país vem se desindustrializando e que esse processo é negativo para a busca do emparelhamento com economias desenvolvidas, como alegam muitos economistas, é preciso buscar alternativas para reversão desse quadro. Conforme coloca Cano (2012), para que política industrial seja bem sucedida, ela deve estar alinhada com uma política macroeconômica capaz de sustentá-la em termos políticos e econômicos. Infelizmente, na visão do autor, parece não haver atualmente nenhuma estratégia macroeconômica e industrial sustentável e exequível que seja capaz de melhorar a situação do setor no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo objetivou apresentar alguns elementos da formação do cenário político-institucional que deu forma aos desafios que rondam a indústria de transformação brasileira. Após mais de cinco décadas de proteção, a liberalização dos mercados ocorrida a partir dos anos 1990, combinada com políticas econômicas que buscavam um ajuste à nova realidade, trouxeram incertezas quanto às possíveis trajetórias de especialização regressiva e desindustrialização no Brasil. As análises atualmente existentes questionam o papel exercido pelo governo nesse processo, ao basear suas políticas de estabilização em estratégias que combinam

juros elevados ao real sobrevalorizado frente ao dólar.

De fato, com a demanda internacional de *commodities* em alta e com os preços elevados para esses bens, o país adotou a postura de aproveitar o contexto favorável a esses produtos e fez com que eles assumissem lugar de destaque na pauta de exportações brasileira, superando os produtos manufaturados. Adicionalmente, verificou-se que a participação da manufatura no emprego e na produção total também se reduziu nos últimos anos.

Apesar de o cenário apontar, em uma primeira análise, para uma degradação da indústria nacional em benefício do setor primário, conclusões firmes acerca do assunto demandam uma análise mais profunda, que foge do escopo desse trabalho introdutório. Para colocar luz sobre o assunto, análises que qualifiquem o panorama aqui apresentado, explorando o tratamento dado para o setor manufatureiro nacional em termos de políticas, o comportamento dos diferentes segmentos da manufatura e sua posição relativa frente ao resto do mundo, por exemplo, são de grande valia e devem permitir diagnósticos mais precisos e úteis à formação de políticas públicas.

Quanto aos padrões de inserção externa, apesar da trajetória recente da pauta exportadora brasileira, parece precipitado concluir pela especialização regressiva a partir dos dados apresentados. Tal conclusão deveria levar em consideração as causas e consequências do aumento das exportações de *commodities* e a queda relativa da participação dos manufaturados. Ao analisar-se o período a que correspondem os dados do Gráfico 3, por exemplo, especial atenção deve ser dedicada ao cenário econômico internacional. Como a inversão de posições entre produtos manufaturados e básicos na pauta de exportações ocorre justamente em um contexto de crise internacional, em que os países asiáticos foram menos afetados e importam do Brasil produtos predominantemente básicos, é provável que parte do comportamento das variáveis tenha sido influenciada pelos efeitos da crise.

Há de se considerar inclusive que, dentre as possibilidades, o aumento de preços internacionais de *commodities* a partir do início dos anos 2000 pode representar uma oportunidade para a criação de um ambiente propício até mesmo para o desenvolvimento industrial, elevando o nível de reservas internacionais e mantendo a economia brasileira afastada das conhecidas restrições de balanço de pagamentos. Há indícios de que as vendas de produtos básicos foram importantes para que o Brasil fosse um dos países menos afetados pela crise internacional, o que é positivo para a economia brasileira como um todo.

Em linhas gerais, na década passada, o Brasil acenou para um novo regime produtivo, baseado na geração de superávits comerciais, crescimento do mercado de consumo interno e aprofundamento de políticas sociais. Esse modelo tem sido posto em cheque, com dúvidas sobre as perspectivas de crescimento da economia

e, em particular, da indústria brasileira, especialmente em relação à sustentação da demanda gerada pelo mercado interno e da possibilidade de desaceleração da demanda internacional das *commodities*. Por outro lado, além de uma mudança no padrão do crescimento nos moldes recentes, se faz necessário não só o fomento à indústria, mas também adoção de medidas que possibilitem as exportações brasileiras obterem acesso a mercados segmentados por acordos regionais, enfrentando também a concorrência de novos competidores no mercado mundial e negociações multilaterais lentas, para que a forma de inserção produtiva brasileira seja também modificada.

REFERÊNCIAS

BARROS DE CASTRO, L. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; BARROS DE CASTRO, L.; HERMANN, J. (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 2004.

BHAGWATI, J. Debate: Manufacturing. **The Economist**, Londres, 2011. Economist Debates. Disponível: <<http://www.economist.com/debate/overview/207>>. Acesso em 26 mai. 2012

BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretações. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). **O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 45-79.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento**. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8503>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil? In: FÓRUM DE ECONOMIA DE SÃO PAULO, 4, 2008, São Paulo. **Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

CANO, Wilson. A Desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 831-851, dez. 2012.

CARNEIRO, Ricardo; MARIUTTI, Eduardo; BASTOS, Pedro Paulo Zaluth; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio; MACIEL, Claudio; BRANDÃO, Carlos; BIANCARELI, André; LOPREATO, Francisco; BALTAR, Paulo; SANTOS, Anselmo dos; COSTA, Fernando Nogueira da; BELIK, Walter. **O Desenvolvimentismo Brasileiro: Temas Estratégicos**. Rede Desenvolvimentista, 2012. (Texto para Discussão nº 1). Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=en>. Acesso: 18 mar. 2014.

DE TONI, J. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14854/1/2013_JacksonSilvanoDeToni.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1996.

FONSECA, P.; CUNHA, A.; BICHARA, J. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, n.23, v. 2, p.403-428, Belo Horizonte, maio-agosto de 2013.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; BARROS DE CASTRO, L.; HERMANN, J. (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 2004.

_____. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; BARROS DE CASTRO, L.; HERMANN, J. (Orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 2004.

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

KUME, H; PIANI, G. Comércio exterior e política comercial no Brasil. In: DELFIM NETO, A. (Coord.); GUILHOTO, J.; GARCIA DUARTE, P.; SILBER, S. (Orgs.). **O Brasil e a Ciência Econômica em Debate Volume 1: O Brasil do Século XXI**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

MATIJASCIC M, Acioly L, CHERNAVSKY E, PIÑON M, LEÃO R. Diagnóstico do cenário internacional e desdobramentos da crise atual a curto e médio prazos In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

MELO, M.C.; RUIZ, A.U.; CASTILHO, M. **Estrutura Tecnológica e Abertura Comercial no Brasil**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 40, 2012, Porto de Galinhas. **Anais...** Niterói: ANPEC, 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i8-0fd265f1e611378f0b01e8f201eafb23.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, jun. 2010.

OCAMPO, J. A.; PARRA-LANCOURT, M. The Terms of Trade for Commodities Since the Mid-19th Century. **Revista de História Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History**, Cambridge, v. 28, n. 1, p. 11-43, mar. 2010.

OWEN, G. Debate: Manufacturing. **The Economist**, Londres, 2011. Economist Debates. Disponível: <<http://www.economist.com/debate/overview/207>>. Acesso em 26 mai. 2012.

ROWTHORN, R.; RAMASWANY, R. Growth, Trade and Deindustrialization. **IMF Staff Papers**, [S.l.], v. 46, n.1, p.18-41, mar. 1999.

ROWTHORN, R.; WELLS, J. R. **De-Industrialization and Foreign Trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

SCHWARTSMAN, A. Uma Tese com Substâncias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 ago. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200909.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

SCHWARTSMAN, A. Amargo Regresso. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 05 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/2603756/amargo-regresso>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

SICSÚ, J.; DE PAULA, L.F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, n° 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro, 2007.

SILBER, S. **O Brasil do contexto do comércio mundial**. In: DELFIM NETO, A. (Coord.); GUILHOTO, J.; GARCIA DUARTE, P.; SILBER, S. (Orgs). O Brasil e a Ciência Econômica em Debate Volume 1: O Brasil do Século XXI. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

THIRLWALL, A. P. **A Natureza do Crescimento Econômico**: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília, DF: IPEA, 2005.

ESTADO E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL (2003–2014)

ANDRÉ MOREIRA CUNHA

Professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do CNPq. Professor visitante na Universidade de Leiden (Holanda, 2006) e Pesquisador Associado do Centro de Estudios Brasileños del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Espanha, desde 2004). É pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

PEDRO PERFEITO

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia com ênfase em Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-ED/UFRGS). É bolsista CAPES/CNPq.

NATASHA PERGHER

Mestranda em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduanda em Relações Internacionais pela mesma universidade. Trabalha no Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) como pós-graduanda responsável do GT de Política Industrial e Internacionalização.

INTRODUÇÃO

A política industrial está de volta ao centro dos debates acadêmicos e oficiais¹(LIN; CHANG, 2009; CIMOLI; DOSI; STIGLITZ, 2009; SZIMIRAI; NAUDÉ; ALCORTA, 2013). Tal fato pode ser atribuído à conjunção de alguns fatores principais, dentre os quais cabem destacar: (i) a perda de vigor e credibilidade do modelo neoliberal, com seu repúdio a toda a forma de ativismo estatal; (ii) a crise financeira global, iniciada em 2007 e 2008, que reforçou o ceticismo com respeito ao neoliberalismo e produziu um quadro de instabilidade financeira, baixo crescimento e elevado desemprego, tanto nas economias centrais, quanto nas economias emergentes e em desenvolvimento; e (iii) a mudança na estrutura global de produção e comércio de bens e serviços, com a crescente participação do mundo periférico, configurando o quadro de multipolaridade.

Dentre as transformações do mundo da produção e do comércio cabe observar, também, a fragmentação dos processos produtivos, hoje organizados em cadeias globais de valor, que são hierarquizadas e controladas pelas empresas transnacionais (UNCTAD, 2013; WORLD BANK, 2013). Desde meados dos anos 1980, os custos de transação associados ao transporte e às comunicações foram reduzidos de forma dramática, assim como foram sendo eliminadas diversas barreiras à livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, particularmente o capital. Novas tecnologias têm alterado as estruturas de custo e as escalas ótimas de produção, potencializando a flexibilidade produtiva típica das últimas três décadas.

Em regiões menos desenvolvidas, a industrialização nunca deixou de ser vista como um vetor de crescimento rápido e de modernização. Em sucessivas ondas, tem-se buscado emular exemplos considerados bem-sucedidos, particularmente os do Japão, da Coreia do Sul, de Taiwan e, mais recentemente, da China. Para aqueles países que lograram algum sucesso na conformação de estruturas produtivas relativamente diversificadas e competitivas, a perda recente de vitalidade da indústria, ensejando processos denominados de “desindustrialização”, deu margem à busca pela “reindustrialização”. Já em países que nunca superaram o predomínio das atividades primárias, sonha-se com novas dinâmicas de expansão sob a liderança da produção industrial.

Para além desses aspectos, o futuro da indústria e das políticas voltadas à sua promoção e/ou transformação, está ligado aos desafios mais gerais que a comunidade global terá de enfrentar nas próximas décadas. No século XXI, ao contrário dos anteriores, a indústria deverá ser muito mais eficiente do ponto de vista de seus impactos sobre o meio ambiente. A busca por fontes de energia não

(1) Lin e Chang (2009), Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009), Szimirai, Naudé e Alcorta (2013).

poluentes e de materiais recicláveis será vital, na medida em que os modernos padrões de consumo estão muito mais disseminados (UNIDO, 2013; SZIMIRAI; NAUDÉ; ALCORTA, 2013).

É nesse contexto mais geral que o presente capítulo procura avaliar as iniciativas recentes do governo central brasileiro em estimular a produção industrial, a inovação e a inserção comercial externa. A política industrial brasileira nos anos 2000 está, em grande medida, alinhada às tendências globais, mas, também, reflete a crescente preocupação com a desindustrialização, cujo caráter “precoce” vem acompanhado da tendência de especialização regressiva da estrutura produtiva e da pauta comercial.

INDÚSTRIA E POLÍTICA INDUSTRIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS

Em um sentido amplo, a política industrial² se refere ao conjunto de intervenções estatais que alocam recursos para o setor industrial, especialmente a indústria de transformação, em detrimento de outros setores. Todavia, a sua existência e conceituação são controversos. Há autores que limitam sua definição pelo próprio escopo, vale dizer, é considerada política industrial aquela que busca alterar as condições de operação da indústria manufatureira e, mais ainda, a que “escolhe” setores e atores específicos (“*picking up the winners*”) em função de sua capacidade de gerar empregos, exportações ou inovações tecnológicas. Tais políticas são chamadas de seletivas ou verticais. Há quem prefira um conceito mais abrangente que envolveria todas as políticas capazes de afetar a indústria, tais como incentivos monetários, fiscais e cambiais, políticas governamentais de compras, de inovação tecnológica, de criação de infraestrutura física e institucional, de regulação da competição etc. Aqui as políticas verticais poderiam conviver com políticas horizontais, que não discriminam setores ou atores específicos.

Do ponto de vista teórico³, predominam no *mainstream* da área da Economia a perspectiva neoclássica, segundo a qual a distorção dos preços de mercado gera ineficiências alocativas que reduzem o potencial de crescimento de longo prazo das economias. Burocratas não deveriam tentar escolher “vencedores” utilizan-

(2) Detalhes e diferenças conceituais estão em Chang (1994), Suzigan e Villela (1997), Suzigan e Furtado (2006), Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009), Peres e Primi (2009) e Szimirai, Naudé e Alcorta (2013), que, por sua vez, fornecem amplas referências adicionais.

(3) Ver, principalmente, World Bank (1993); Pack e Saggi (2006); Lin e Chang (2009) e Peres e Primi (2009).

do artifícios criados politicamente. Por outro lado, tradições críticas a essa percepção reconhecem que: (i) historicamente os Estados nacionais têm sido promotores das condições que permitiram o processo de industrialização, tanto das nações pioneiras, a começar pela Inglaterra, quanto dos retardatários, particularmente os países periféricos; e (ii) a indústria de transformação apresenta características especiais, indutoras de maior crescimento e de ganhos de eficiência para o conjunto da economia.

Seguindo a sugestão de Peres e Primi (2009) é possível identificar as intervenções por meio das quais o Estado pode afetar o desenvolvimento da indústria. Em primeiro lugar, como regulador das atividades econômicas o Estado pode alterar preços (impondo tarifas de importação, impostos diferenciados, criando subsídios e incentivos fiscais diversos etc.), quantidades (definindo metas setoriais de produção no âmbito de Planos de Desenvolvimento) e regras de funcionamento dos mercados (políticas de competição, regramento do mercado de trabalho, coordenação de investimentos etc.). Em segundo lugar, por meio de empresas estatais, ele pode produzir bens e serviços. Em terceiro lugar, por meio das compras governamentais, ele pode garantir mercados para setores considerados estratégicos. Em quarto lugar, como agente financeiro e investidor, o Estado tem condições de canalizar recursos financeiros, fiscais e/ou creditícios para a indústria.

Por sua vez, nos trabalhos organizados por Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009), particularmente nos capítulos de autoria dos próprios organizadores, é possível vislumbrar cinco “domínios” da política industrial, quais sejam: (i) a geração de conhecimento científico; e (ii) de novas tecnologias; (iii) a estruturação da base produtiva e organização dos incentivos e dos fluxos de informações que condicionam o comportamento dos agentes econômicos; (iv) a definição das estruturas política e legal onde os agentes econômicos operam; e (v) o que se refere ao plano da cultura, ou seja, valores, normas e costumes de uma sociedade.

Usualmente, a política industrial faz parte das estratégias nacionais de desenvolvimento e se expressa por meio de documentos formais, onde são explicitados seus objetivos, instrumentos e instituições responsáveis (Ministérios de Desenvolvimento e Comércio Exterior, de Finanças, bancos de fomento, agências especializadas em ciências e tecnologia e promoção de exportações, e assim por diante). Tal padrão pode ser encontrado, historicamente, na Europa, particularmente no período de reconstrução de suas economias no pós-guerra e em países que estavam procurando emular tais processos de industrialização, particularmente no auge do “desenvolvimentismo” entre os anos 1950 e 1980.

Atualmente, podemos encontrar documentos oficiais explicitando a política industrial na União Europeia e em economias emergentes como o Brasil. Fora desse padrão e representando a tradição de países mais avessos à explicitação de

políticas estatais proativas, é possível se identificar a política industrial em várias ações de governo, sem a necessidade de formalização. Assim, por exemplo, vários governos dos EUA vêm apoiando setores produtivos por meio de sua política comercial, como no caso das pressões para que concorrentes estabeleçam restrições voluntárias às exportações de certos bens (como automóveis), na defesa da produção intelectual, nos gastos militares e incentivos à pesquisa tecnológica⁴.

As políticas industriais envolvem fases como concepção geral (o que fazer), desenho de instrumentos e instituições (como e quem fazer), implementação e avaliação⁵. Isto pode se dar em nível nacional ou local, com distintas interfaces entre os setores público e privado. Levando em conta essas dimensões e os recortes entre políticas horizontais, verticais e de fronteira, a literatura se divide em grau de complexidade das competências associadas a cada um daqueles “espaços”. Assim, por exemplo, Peres e Primi (2009), fazendo eco ao que parece ser a corrente dominante, sugerem que as políticas horizontais são menos intensivas em competências institucionais específicas e, portanto, mais fáceis de serem adotadas⁶.

Os argumentos de Peres e Primi (2009) podem ser condensados na Figura 1. Para esses autores, há uma associação direta entre quantidade e escopo dos instrumentos da política industrial, qualificação das instituições responsáveis pelo seu desenho e realização e os recortes antes mencionados. A compreensão do espaço de atuação da política industrial nos conduz à percepção de que, do ponto de vista teórico, há pelo menos duas perguntas que precisam ser respondidas. As políticas industriais são necessárias? E, em caso afirmativo, qual seu escopo? A tradição liberal sustenta que as políticas industriais não são necessárias e, mais ainda, são indesejáveis, o que torna a segunda questão irrelevante. Por outro lado, mesmo no âmbito das teorias neoclássicas, a visão de que há falhas de mercado abre espaço para a possibilidade de justificativa racional para a existência da política industrial, ainda que seu escopo fique limitado às políticas horizontais, aos moldes do estudo do Banco Mundial sobre o “milagre asiático” (WORLD BANK, 1993).

A Figura 1 explora o escopo de atuação da política industrial, a partir da compreensão de que há uma relação entre os graus de intervenção do Estado e os níveis de complexidade dos instrumentos a serem utilizados para a concretiza-

(4) Suzigan e Furtado (2006), Peres e Primi (2009), Di Maio (2009), Szimirai, Naudé e Alcorta (2013).

(5) Tal descrição não pode ser considerada uma regra geral. Há especificidades na construção e implementação das políticas industriais. Nas experiências dos países latino-americanos, é possível identificar, como traço comum, a ausência de mecanismos sistemáticos e efetivos de avaliação dos resultados da política industrial (PERES, 2013).

(6) Há críticas a tal recorte, considerado simplista, como em Chang (2006): “A questão crucial, em conclusão, não é se a política industrial deveria ser seletiva ou não, mas sim como ser seletiva nas áreas corretas da maneira correta, dados os objetivos gerais da política industrial” (CHANG, 2006, p.37, grifo do autor, tradução nossa).

ção das políticas. Assim, por exemplo, políticas de recorte horizontal tendem a ser menos complexas e são aceitas pela teoria neoclássica desde que se assuma a existência de falhas de mercado passíveis de correção pela atuação do Estado. Por sua vez, tais políticas não são, *a priori*, menos importantes para aqueles que advogam a necessidade de maior contundência da ação estatal.

Figura 1 - Escopo da Política Industrial



Fonte: Elaboração própria com base em Peres e Primi (2009).

Tomando por referência a experiências das economias asiáticas mais bem-sucedidas, como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, Wade (2010) sugere que as políticas industriais poderiam ser recortadas entre aquelas que “lideram os mercados” e as que “seguem os mercados”. No primeiro caso, predominam as intervenções seletivas que “escolhem os vencedores”. O caso da POSCO seria um exemplo clássico nesse sentido. Nos anos 1960, o Banco Mundial criticava o esforço do governo sul-coreano em criar essa estatal⁷ siderúrgica que, com o passar do tempo alcançou um *status* de líder em nível global, sendo um dos sustentáculos da industrialização do país. O argumento então utilizado era de que a Coreia não tinha vantagens comparativas no setor⁸.

Por outro lado, de acordo com Wade (1990, 2010), parcela predominante das políticas públicas utilizadas nas economias asiáticas caracterizava-se por “se-

(7) Com o tempo o Estado sul-coreano foi reduzindo sua participação acionária, até a privatização completa no ano 2000.

(8) Não deixa de ser curioso o slogan utilizado pela POSCO: “recursos têm limites, a criatividade não”. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org/wiki/POSCO>>. Acesso em: 09 set. 2014.

guir os mercados”, no sentido de criar incentivos que retirassem obstáculos e reforçassem a trajetória prévia das empresas privadas. É nesse contexto que ganha destaque a orientação governamental (“*administrative guidance*”), típica da experiência japonesa, e emulada pelas outras economias da região. As pressões governamentais por meio do poder discricionário da concessão de licenças diversas (para importar, ter acesso ao crédito externo etc.) eram utilizadas para garantir certos objetivos da política industrial⁹. Esses instrumentos, assim como a regulação da concorrência, não envolvem a transferência de recursos públicos para o setor privado, o que torna difícil mensurar sua importância (CHANG, 2006).

Essa síntese de aspectos conceituais e teóricos é ilustrada na próxima seção, que procura dar um contorno histórico ao debate em torno da necessidade da adoção de políticas industriais.

POLÍTICA INDUSTRIAL: PERSPECTIVA HISTÓRICA E OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI

42

O debate em torno do papel do Estado na indução do desenvolvimento é por demais extenso para ser analisado nesse trabalho. Todavia, cabe ressaltar que ele tem se estruturado em torno da discussão dos casos considerados bem-sucedidos e dos supostos fracassos. No primeiro grupo, a experiência asiática ganha destaque, particularmente no que se refere ao Japão, Coreia do Sul, Taiwan e, mais recentemente, China. No segundo grupo, poderia ser enquadrado o caso dos países latino-americanos.

Assim, a literatura especializada tem se debruçado no estudo detalhado das experiências nacionais de desenvolvimento¹⁰. Comparações entre países e regiões que apresentaram, ao longo do tempo, desempenhos cada vez mais divergentes, como no caso de Ásia e América Latina, conduzem ao questionamento sobre as razões que levaram a resultados tão distintos diante da utilização de incentivos semelhantes. Vale dizer, nas principais economias dessas duas regiões, as políticas desenvolvimentistas envolveram a criação de quase-rendas que foram apropriadas por empresas privadas e/ou estatais com o intuito de promover novos setores pro-

(9) Dos diversos exemplos compilados na literatura, Wade (2010) destaca o caso de Taiwan, cujo Industrial Development Bureau (<http://www.moeaidb.gov.tw>) teria pressionado a Philips a fazer contratos de longo prazo com empresas locais, de modo a garantir o seu desenvolvimento. Para tanto, atrasava as concessões de licenças para importação dos componentes que as empresas de Taiwan já estavam em condições de fornecer.

(10) Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009), Szimiri, Naudé e Alcorta (2013).

dutivos ou modernizar a estrutura produtiva pré-existente. Tais quase-rendas nasceram da proteção ao mercado interno, de incentivos fiscais, creditícios, cambiais etc. Enquanto nas economias mais bem-sucedidas da Ásia os incentivos vieram acompanhados de mecanismos que impunham o disciplinamento no uso das quase-rendas, de modo a garantir o aprimoramento das capacidades produtivas em nível microeconômico, na América Latina “[...] as empresas receberam incentivos consideráveis, mas se defrontaram com pouca disciplina” (DI MAIO, 2009, p. 21, tradução nossa)¹¹.

O período de ampliação na divergência de desempenho entre as economias periféricas coincidiu com mudanças estruturais profundas na economia e política. Houve, por um lado, aprofundamento da interpenetração dos mercados nacionais no âmbito da globalização nos marcos da introdução de novas tecnologias que revolucionaram os padrões de produção e consumo. Por outro, o retorno do liberalismo, a crise do Estado de Bem-Estar e dos regimes de planejamento central e a disseminação de acordos de comércio e investimento de caráter multilateral, no âmbito do GATT-OMC, regional e bilateral implicaram na redução no escopo da capacidade dos Estados nacionais adotarem políticas desenvolvimentistas nos moldes previamente mencionados (RODRIK, 2004; DI MAIO, 2009; PERES; PRIMI, 2009).

Assim, por exemplo, mecanismos de estímulo à produção doméstica, mesmo que voltada para a exportação, foram banidos ou têm o uso muito restrito pelas regras da OMC. Com exceção de países de baixa renda, os subsídios à exportação foram proibidos, bem como as exigências de conteúdo local ou restrições quantitativas às importações. No passado, tais medidas eram utilizadas para atrair empresas transnacionais e/ou criar espaços para a proteção da indústria infante. A possibilidade de fazer engenharia reversa foi severamente limitada por efeito Acordo TRIPS. Todavia, há espaço para incentivos nos casos de políticas voltadas para o desenvolvimento de novas tecnologias (P&D, incentivos para empresas se instalarem em parques tecnológicos etc.), para o desenvolvimento regional e para

(11) “Ainda assim, por que (aparentemente) as políticas industriais produziram resultados tão diferentes nos Tigres Asiáticos e na América Latina? Há uma suposição compartilhada de que a receita nos Tigres Asiáticos combinou de modo efetivo incentivos e disciplina [...] Aquele foi fornecido através de subsídios e proteção, enquanto o último foi obtido por meio do controle governamental direto e do uso da performance nas exportações como um dispositivo de monitoramento tanto para os empresários, quanto para os burocratas. O fracasso da experiência latino-americana reside precisamente na falta da presença conjunta destes dois elementos. Com efeito, durante o período da Industrialização por Substituição de Importações, as empresas latino-americanas receberam incentivos consideráveis, mas enfrentaram pouca disciplina. O erro tem sido o de ignorar as considerações de eficiência e afastar os problemas de capacidade. A ideia era, na verdade, a de que as capacidades e recursos necessários já estavam disponíveis no país, ou, em caso de necessidade, eles seriam criados automaticamente e sem custo adicional” (DI MAIO, 2009, p. 21, tradução nossa).

atividades que promovam sustentabilidade ambiental. A segurança nacional também pode ser invocada para a criação de excepcionalidades que legitimem políticas seletivas. Medidas de salvaguarda podem ser utilizadas em casos especiais, onde a elevação das importações implique a desestabilização do balanço de pagamentos ou na possibilidade de desestruturação grave de um setor produtivo.

O neoliberalismo e a globalização conformaram um ambiente internacional onde caíram barreiras comerciais tarifárias e custos de transação associados ao transporte e comunicações. Todavia, isto não se traduziu em um quadro de livre comércio aos moldes de um livro-texto. Não são os mercados atomizados que comandam os fluxos de comércio e investimentos, mas sim as empresas multinacionais, com suas cadeias hierarquizadas de valor (HAQUE, 2007; CHANG, 2006; WTO, 2013)¹². Estas se localizam, predominantemente, nas economias industrializadas e dominam os processos de conformação e disseminação das novas tecnologias, incorporadas em produtos, processos de produção e comercialização e ativos intangíveis, como as marcas e patentes. Os governos nacionais das economias industrializadas não se furtam a apoiar os interesses globais de suas empresas, ao passo que os países periféricos buscam capturar parcelas dessas cadeias de produção. Isto implica que é a “estratégia” (de grandes empresas e governos), e não os mercados concorrenciais, que molda as forças econômicas internacionais. Os governos não abrem mão de suas estratégias desenvolvimentistas, que devem ser adaptadas com o passar do tempo (PERES; PRIMI, 2009).

Essa constatação vem ganhando presença nas análises recentes de autores mais alinhados à tradição teórica neoclássica, usualmente avessa ao ativismo estatal, e de instituições multilaterais¹³. Canuto, Dutz e Reis (2010) e World Bank (2010) sugerem que as políticas de inovação tecnológica devem estar no centro das estratégias de desenvolvimento das economias periféricas. Eles partem da constatação de que há tendências recentes de transformação da economia mundial que estão criando espaços para que os países em desenvolvimento possam reduzir sua defasagem relativa em termos de inovação e produtividade. Assim, a decomposição da produção nas cadeias hierarquizadas de valor e a disseminação das tecnologias de informação, aliadas ao dinamismo de crescimento dos países emergentes e maior comércio Sul-Sul¹⁴ criam mais oportunidades para que as empresas localizadas no mundo em desenvolvimento possam inovar, adaptando e criando novas tecnologias a partir de suas especificidades e, com isso, ampliando suas possibilidades de inserção em mercados cada vez mais competitivos e globalizados. Para

(12) Estes trabalhos estimam que tais empresas controlam cerca de 2/3 das exportações mundiais.

(13) Canuto e Giugale (2010), Lin (2010), Lin e Monga (2010), World Bank (2010).

(14) Canuto, Dutz e Reis (2010) informam que 39% do total comercializado por países de renda baixa e média se direcionam para seus pares.

além do esforço de “estar na fronteira”, os países periféricos devem apostar na redução das diferenças e, portanto, na exploração dos ganhos potenciais de produtividade¹⁵.

A importância da política industrial se reafirma a partir das evidências apontadas por Rodrik (2006). Seus fatos estilizados, baseados em evidências produzidas pela recente literatura empírica sobre os determinantes do crescimento, sugerem que: (i) o crescimento econômico está fortemente correlacionado com a diversificação das atividades produtivas e não com a especialização, conforme sugerido pelos modelos clássico e neoclássico de comércio internacional; (ii) países que crescem mais rápido possuem setores industriais maiores como proporção da renda; (iii) a aceleração no ritmo de crescimento se dá, com maior intensidade, em países que estão mudando suas estruturas produtivas em direção a setores mais complexos, particularmente a indústria de transformação e, também, ampliando o grau de sofisticação de suas exportações. Portanto, políticas desenvolvimentistas focadas na modernização e diversificação do setor produtivo industrial ganham maior relevância.

A relevância da criação de novas tecnologias e sua difusão como forma de gerar ganhos de produtividade e, com isso crescimento da renda, se soma aos desafios das transformações do meio ambiente e da ascensão das economias emergentes. Rodrik (2010) e Wade (2010) vislumbram, nesse cenário, a possibilidade de se recolocar a discussão sobre a política industrial em torno da sua qualidade e efetividade. Para Wade (2010) é mais fácil sugerir que o Estado deve ter um papel mais ativo do que aquele admitido pela visão convencional aos moldes do Consenso de Washington, do que definir como estruturar e operacionalizar políticas desenvolvimentistas efetivas. A “política industrial em economias abertas” deveria ser capaz de combinar as “informações, perspectivas e objetivos do setor público com as do setor privado” de modo a se constituir “as bases de um novo projeto de desenvolvimento nacional”¹⁶. O desafio de combinar desenvolvimento com preservação do meio ambiente, os esforços de aumentar a produtividade em vários setores tradicionais das economias menos desenvolvidas, a concorrência da produção manufatureira chinesa e os efeitos disruptivos dos padrões de produção e consumo globais com a emergência das novas tecnologias de informação, robótica, nanotecnologia etc., são lembradas por Wade (2010) como fundamentais para justificar o “retorno” das políticas industriais.

(15) “A mensagem principal é a de que os países em desenvolvimento deveriam priorizar a difusão, o aprendizado tecnológico e a adaptação de tecnologias mais eficientes já existentes para o aprimoramento da produtividade e para uma geração sustentável que contenha mais e melhores empregos.” (CANUTO; DUTZ; REIS, 2010, p. 53, tradução nossa).

(16) Tradução livre das expressões utilizadas por Wade (2010, p. 156).

A EXPERIÊNCIA RECENTE DO BRASIL

A experiência histórica vista na perspectiva de autores como Suzigan e Villela (1997), Suzigan e Furtado (2006), Sarti e Hiratuka (2011) e Kupfer et al. (2013), dentre outros, sugere que o Estado brasileiro foi relativamente bem-sucedido na conformação de uma estrutura industrial complexa e diversificada, que chegou a ser a maior dentre os países periféricos e a oitava maior do mundo, no final dos anos 1970, início dos anos 1980. Todavia, como sugerem Di Maio (2009), Peres e Primi (2009) e Peres (2013), o Estado brasileiro não foi capaz de criar mecanismos eficientes na indução de ganhos de eficiência no setor privado, revelando-se, assim, frágil diante das pressões particularistas. Seguindo Di Maio (2009) em sua comparação entre as experiências asiática e latino-americana, pode-se dizer que o caso brasileiro, particularmente entre os anos 1950 e 1980, revela que houve um desequilíbrio no binômio incentivo-disciplina, com viés excessivo na primeira dimensão.

A instabilidade macroeconômica dos anos 1980 e 1990 e o avanço do ideário neoliberal no Brasil reduziram o espaço do ativismo estatal associado às políticas industriais. Nos anos 2000, o retorno da política industrial coincide com a perda crescente de vigor da indústria. Conforme será detalhado na sequência, tal retorno se consubstanciou em três políticas: duas associadas ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2004 e a Política de Desenvolvimento Produtivo de 2008; e uma concebida no governo de Dilma Rousseff (2011-atual) – o Plano Brasil Maior de 2011.

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE – 2003/2008) foi a primeira política pública para a indústria criada após a redemocratização do Estado brasileiro em meados dos anos 1980. Tal política, lançada no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi elaborada em um contexto de liquidez internacional, favorável às exportações brasileiras, e representou a superação do viés de contrariedade à política industrial propalado pela perspectiva neoliberal, a qual se baseava na estabilização macroeconômica e na promoção da competitividade por meio de mecanismos de mercado (LAPLANE; SARTI, 2006). Nesse sentido, a PITCE configura o primeiro esforço para a reincorporação da temática da indústria no centro da agenda governamental.

Como elemento central que orientou a elaboração da PITCE destaca-se

o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional (BRASIL, 2003, p. 3).

Desse objetivo, extrai-se que os eixos prioritários dessa política concentravam-se no binômio *eficiência* e *inovação* como vetores do desenvolvimento industrial e, através da absorção de novas tecnologias e do aumento no volume de comércio exterior, poder-se-ia tanto reduzir as vulnerabilidades externas, como garantir uma inserção mais qualificada e eficiente do país na economia internacional.

Para tanto, dentre as medidas prevista pela PITCE, está a criação de marcos regulatórios para infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, visando à integração territorial, a redução de custos e o aproveitamento tecnológico intra e inter-regionais. Dentro desse escopo, enquadra-se, também, o reforço em P&D voltado para as empresas de maior porte tecnológico, contribuindo para o aumento da eficiência produtiva e para a redução dos custos de produção.

Além dos investimentos em infraestrutura, a PITCE previa a implementação de medidas horizontais de promoção da eficiência, como, por exemplo, a redução do custo do crédito através da criação de linhas que garantissem o acesso aos recursos e às fontes de financiamento por parte dos demandantes. Além do barateamento do crédito, a política determinou a isenção do PIS/Pasep e Cofins para a compra de máquinas e equipamentos, estabeleceu a redução da alíquota do IPI, e estipulou a isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país. Como contrapartida, porém, exigia-se o cumprimento de metas previamente estabelecidas que servissem como estímulo para as empresas beneficiadas e que extraíssem da política estatal o caráter benevolente.

Articuladas a essas medidas horizontais estabeleceram-se ações seletivas que objetivavam o desenvolvimento de cadeias produtivas verticais, redes de empresas, arranjos produtivos locais e setores e segmentos que pudessem aprofundar o conteúdo tecnológico da produção industrial do Brasil, qualificando a pauta exportadora e reduzindo os déficits em transações correntes. Dentre os setores e segmentos priorizados pela política estavam: i) os semicondutores, que segundo o documento de diretrizes configura a “mola propulsora do complexo eletrônico” (BRASIL, 2003, p. 18); ii) o setor de software, cuja principal dificuldade tratava do financiamento do setor; iii) o setor de fármacos e medicamentos, que baseava-se no apoio em P&D para criação de produtos domésticos e para a manutenção e expansão do Programa de Apoio à Produção e Registro de Medicamentos Genéricos; e iv) o setor de bens de capital, cujo objetivo primordial concentrava-se na modernização do parque industrial e em um padrão de desenvolvimento sustentável e que contava com diversas iniciativas – como a importação *ex-tarifária* de equipamentos necessários aos processos produtivos e o Programa Modermaq, cujo financiamento se dava por meio de taxas de juros fixas em substituição às taxas de juros variáveis.

Como primeiro resultado da PITCE destaca-se o desenvolvimento do arranjo institucional voltado especialmente para a ampliação do diálogo entre setor público e setor privado, e que contou com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Além disso, salienta-se a criação do Grupo Executivo da PITCE que contou com representantes dos ministérios do Desenvolvimento, Casa Civil, C&T, Fazenda, Planejamento, entre outros (SALERNO; DAHER, 2006). Complementarmente a isso, buscou-se a reforma de institutos de pesquisa – como o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) –, e a atualização e criação de legislação objetivando a promoção e regulamentação da inovação no país – como a Lei de Inovação, Lei do Bem, Lei de Biossegurança e Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (BRASIL, 2008).

Deve-se salientar, no entanto, que, por ser a primeira política orientada para a indústria em uma série de anos, a PITCE apresentou sérias dificuldades de coordenação entre os agentes e de articulação entre os instrumentos, o que comprometeu em parte a execução do plano. Outra dificuldade enfrentada durante a implementação da PITCE tratou do descompasso entre a política industrial e a política macroeconômica do governo (Laplane e Sarti, 2006). A manutenção da política macroeconômica desenvolvida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – baseada utilização da taxa de juros como instrumento de controle inflacionário e na volatilidade cambial – obstaculizaram a consecução dos objetivos da PITCE, devido, primeiro, à elevação dos custos do capital e dos investimentos, e, segundo, ao desestímulo às exportações decorrente de um câmbio valorizado (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

A despeito disso, devem-se reconhecer os resultados positivos obtidos com a PITCE, sobretudo, no que tange à retomada da centralidade da indústria no cenário econômico nacional, após décadas de desatenção por parte do governo federal. A leitura de que o desenvolvimento de uma indústria nacional sustentável, eficiente e inovadora passa necessariamente pela criação de arranjos institucionais comprometidos com a coordenação de políticas estatais para a indústria representou um avanço em relação à década das privatizações e demonstrou a responsabilidade assumida pelo Estado brasileiro para com o fortalecimento da indústria nacional. Para Suzigan e Furtado (2006), a escolha pelo binômio *eficiência-inovação* como centro da política industrial, bem como a combinação de medidas horizontais e verticais mirando a promoção das exportações e o desenvolvimento tecnológico, foram estratégias acertadas por serem capazes de “espraizar soluções pelo tecido econômico (não apenas o industrial em sentido estreito)” (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 177).

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008, foi o segundo programa do governo federal voltado para a indústria. O programa apresentava como subtítulo o slogan “Inovar e investir para sustentar o crescimento”, demonstrando de imediato a manutenção do pilar da inovação – presente na PITCE – como base de sustentação da estratégia de desenvolvimento. Em termos gerais, a PDP demonstra ser uma política pública mais estruturada do que a PITCE, no que tange ao escopo, à definição dos objetivos estratégicos, à definição de metas e macrometas e à estrutura de governança (CANO; SILVA, 2010). No entanto, devido à conjuntura internacional marcada pela crise financeira, a PDP enfrentou dificuldades no cumprimento das metas e dos objetivos instituídos.

A elaboração da PDP se deu em um contexto interno favorável, caracterizado pelo lançamento de uma série de políticas governamentais voltadas às mais distintas áreas, como o Plano de Aceleração do Crescimento, o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação e o Mais Saúde (BRASIL, 2008). Ademais, a leitura que o governo apresentava sobre o contexto econômico era de que, estando as condições macroeconômicas estabilizadas, poder-se-ia pensar em uma estratégia para o desenvolvimento sustentado. Para tanto, a formulação de uma política pública capaz de garantir a confiança no crescimento econômico do Brasil se fazia necessária (BRASIL, 2008, p. 8).

Três eixos prioritários compunham o centro da Política de Desenvolvimento Produtivo: primeiro, a preocupação com a ampliação da oferta doméstica frente a uma demanda aquecida, o que, segundo diagnóstico do governo, seria alcançada por meio da formação bruta de capital fixo; segundo, o cuidado para a estabilidade do balanço de pagamentos a fim de que este não gerasse restrições ao crescimento; e, terceiro, o foco na elevação da capacidade de inovação da economia, com vistas a promover a competitividade das empresas nacionais e, conseqüentemente, a inserção externa do país. Nesse terceiro eixo, introduziu-se a temática da internacionalização das grandes empresas brasileiras – central na elaboração do Plano Brasil Maior – sem que, no entanto, o fortalecimento e a garantia de acesso aos mercados por parte das micro e pequenas empresas (MPEs) fossem negligenciados. Além disso, deve-se reconhecer que a articulação entre o setor público e o setor privado ganha nova dimensão e importância nessa política.

Esses três eixos seriam atingidos através da consecução de metas quantitativas separadas em dois níveis: as *macrometas*, ou *metas-país* cuja função era apresentar um panorama geral do programa, atentando para sua abrangência e seus impactos sobre a economia brasileira, bem como para o monitoramento periódico da política; e a *metas específicas*, voltadas para cada um dos eixos que integravam a PDP. Dentro das metas-país, destacam-se: i) a ampliação do nível de investimento para 21% do PIB, ii) a elevação do gasto privado em P&D para 0,65% do PIB, iii) a

ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais para 1,25%, e, iv) o aumento em 10% do número de MPEs exportadoras. O estabelecimento de objetivos claros, materializados nessas metas, é identificado como um dos principais avanços da PDP em relação à PITCE.

Além dessa distinção de caráter metodológico, a política previa maior abrangência das iniciativas, uma vez que trabalhava com ações no *nível sistêmico* (estrutura produtiva, sistema jurídico, sistema fiscal), definia *destaques estratégicos* (como o fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas, a integração produtiva com a América Latina e Caribe, a integração com África, a produção ambientalmente sustentável, entre outros) e estabelecia os *Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos* dedicados à inclusão de setores e cadeias dentro da estrutura produtiva nacional. Nesse sentido, pode-se dizer que, com a PDP, o Estado brasileiro assumiu um compromisso com a diversificação e a interoperabilidade de setores na estrutura produtiva nacional. Além disso, a preocupação com a ampliação do escopo e abrangência – determinante para a adequação da política às diversas realidades produtivas presentes no Brasil – reforça a ótica do fortalecimento da economia doméstica como pressuposto para o desenvolvimento e inserção internacional.

Por fim, cabe destacar que, segundo as diretrizes da Política de Desenvolvimento Produtivo, as ferramentas utilizadas pelo Estado para consecução dos objetivos estratégicos e das metas estabelecidas seriam i) os incentivos de crédito, fiscais e de capital de risco, ii) as compras governamentais (em especial da empresa estatal Petrobrás), iii) os instrumentos de regulação técnica, sanitária, econômica e concorrencial e iv) o apoio técnico, especialmente no que tange aos programas de certificação, realizado através do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

Apesar dos ganhos potenciais em termos de coordenação política na esfera da indústria e da ampliação e aprofundamento do comprometimento do Estado com o desenvolvimento do país, o PDP não logrou o cumprimento das quatro *macrometas* que estruturavam o programa. As consequências geradas pelo contexto internacional desfavorável, marcado pela crise financeira, desestimularam os investimentos na economia. A apreciação do real frente ao dólar provocou efeitos negativos nas exportações e a diminuição da intensidade tecnológica da pauta exportadora deu início a um processo de desindustrialização relativa. A fim de amenizar esses efeitos, o governo brasileiro lançaria um novo programa focado, especialmente, na recuperação da atividade industrial: o Plano Brasil Maior.

O Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014) foi proposto em um contexto de preocupação do governo com a desindustrialização relativa, com a reprimarização da pauta exportadora e com a absorção externa da demanda doméstica crescente (VEIGA; RIOS; NAIDIN, 2013; SCHAPIRO, 2013). Em termos de política econômi-

ca, observa-se uma tentativa de redução da taxa básica de juros e de desvalorização cambial, ainda que ambas sejam constrangidas pelas expectativas do mercado financeiro e por pressões inflacionárias sazonais ou derivadas de preços administrados.

No que tange aos objetivos, segundo Brasil (2010), destacam-se a expansão das competências críticas da economia, a ampliação de mercados interno e externo, o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias, o crescimento inclusivo e ambientalmente sustentável e o aumento da produtividade e competitividade industrial. Tais finalidades gerais são traduzidas em metas como a ampliação do investimento fixo e do dispêndio empresarial em P&D em relação ao PIB, a melhora na qualificação dos recursos humanos, a elevação das micro e pequenas empresas inovadoras, a diminuição do consumo de energia por unidade do PIB; uma maior participação no comércio internacional, a expansão do acesso à internet banda larga, o aumento da participação da indústria de transformação e dos setores ligados à energia na produção bruta, bem como da indústria de média e alta tecnologia na indústria de transformação.

Ao se analisar os instrumentos de política industrial, verifica-se uma predominância de medidas horizontais tais como desoneração tributária, das exportações e da folha de pagamentos, novo marco da inovação e defesa e promoção comercial. Não obstante, há maior espaço para medidas verticais na política de financiamento do BNDES, nas compras governamentais e nos novos regimes setoriais.

A governança do PBM se dá em três níveis: articulação e formulação (dezenove conselhos de competitividade setorial e nove coordenações sistêmicas); gerenciamento e deliberação (Comitê Gestor – formado por ministérios afins – e Grupo Executivo – dirigido pelo MDIC); e aconselhamento superior (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – no qual ocorre o diálogo entre o governo e os segmentos sociais representados). Em termos práticos, as medidas são direcionadas a cinco blocos de sistemas produtivos, divididos em: i) mecânica, eletroeletrônica e saúde; ii) intensivos em escala; iii) intensivos em trabalho; iv) agronegócio; e v) comércio, logística e serviços.

Segundo o MDIC (2013), os resultados obtidos pelo PBM entre 2011 e 2013 podem ser divididos em redução dos custos de produção e indução do desenvolvimento tecnológico, defesa do mercado interno e apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas, e promoção das exportações e defesa comercial. No primeiro grupo, destacam-se a eliminação da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos para 42 setores econômicos (com compensação parcial de nova alíquota sobre o faturamento bruto da empresa, excluídas a receita bruta de exportações), a completa desoneração dos tributos federais (IPI e PIS/Cofins) sobre os bens de investimento, a redução do custo de financiamento (por intermédio de

programas do BNDES como o Programa de Sustentação dos Investimentos, o Revitaliza e o Progeren) e o Plano Inova Empresa (com foco nos setores e empresas aceleradoras e em tecnologias críticas). No segundo conjunto de ações, combinou-se a regulamentação da margem de preferência nacional nas compras governamentais com a gestão de novos regimes setoriais como o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto). Já no terceiro grupo, destacam-se medidas como o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA) e o ex-tarifário (consiste na redução temporária do imposto de importação para máquinas e equipamentos sem produção similar no Brasil)¹⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E AS PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

52

O presente trabalho buscou avaliar o retorno da política industrial no caso brasileiro. Procurou-se evidenciar que a experiência brasileira reflete a tendência mais geral de retomada do ativismo estatal, dados os desafios gerados pelas mudanças na estrutura produtiva, comercial e tecnológica da economia mundial, na qual a ascensão dos países emergentes, com destaque para o caso da China, ganha destaque. Ademais, a crise *subprime* e seus desdobramentos enfraqueceram o consenso neoliberal e abriram espaço para que as políticas industriais voltassem ao centro das discussões acadêmicas e, mais importante, das estratégias governamentais.

Para o caso específico do Brasil, os anos 2000 foram caracterizados pela adição de três políticas industriais: a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004-2008), a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010) e o Plano Brasil Maior (2011-2014). Conforme destacado na seção 4, e seguindo a interpretação de Kupfer et al. (2013), tais políticas foram, de forma progressiva, reintroduzindo a dimensão estratégica da política industrial. Da mesma forma, especialmente nos marcos do Programa Brasil Maior procurou-se reduzir a assincronia entre a política macroeconômica e, com isso, os preços-chave da economia

(17) Ainda em curso, o PBM é alvo de diversas críticas. Por exemplo, Veiga, Rios e Naidin (2013) criticam o viés discriminatório em favor da produção nacional no apoio às exportações e aos investimentos e nas compras governamentais. Seria a volta ao estatismo exacerbado e introvertido. No polo oposto, Schapiro (2013) observa que a baixa capacidade institucional do Estado brasileiro gera políticas industriais predominantemente horizontais, detendo, portanto, um menor potencial transformador.

(taxa de juros, taxa de câmbio, nível de tributação etc.), e a política industrial. Novas instituições foram criadas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), bem como se buscou resgatar a coordenação setorial das ações pela aproximação entre Estado e setor privado. A despeito de tais esforços, o quadro geral de desindustrialização, de especialização regressiva com reprimarização da pauta de exportações, de deficiências na infraestrutura física e institucional, dentre outros problemas, seguem presentes. E, pior, a trajetória de deterioração não foi interrompida¹⁸.

O debate brasileiro acerca do setor industrial, e das possibilidades de ação estatal sobre este, guarda certa convergência no que tange à preocupação com o baixo dinamismo da indústria em termos de seu crescimento e capacidade de competir globalmente. Colocar a indústria no centro das preocupações sobre as perspectivas de crescimento da economia brasileira aproxima, em alguma medida, tanto autores menos propensos à intervenção estatal como Bacha (2013), Bacha et al. (2013), Bonelli e Pinheiro (2012) e Veiga, Rios e Naidin (2013), quanto a ala dos economistas de formação mais desenvolvimentista como Feijó e Lamônica (2012) Carneiro (2008), Cano e Silva (2010) e Sarti e Hiratuka (2011).

Partindo de perspectivas teóricas distintas e, com isso, de diagnósticos também diferenciados, os economistas apresentam divisões importantes sobre o status da política industrial. Almeida (2009), Bacha (2013), Bacha et al. (2013) e Veiga, Rios e Naidin (2013), por exemplo, assumem que o intervencionismo estatal entre os anos 1950 e 1980 produziu um quadro de ineficiência e de desequilíbrios macroeconômicos profundos. Sugerem não ser oportuno um retorno ao ativismo estatal aos moldes associados às políticas verticais. Por isso, formulam propostas voltadas à superação dos limites herdados da Industrialização por Substituição de Importações (ISI) por meio da especialização e da integração às cadeias produtivas internacionais. Tais objetivos seriam realizados por meio de instrumentos horizontais ou no máximo setoriais transitórios e na fronteira tecnológica (ver seção 2), bem como pela pressão competitiva derivada de uma maior abertura comercial e pela expansão do mercado potencial da indústria brasileira (via acordos de livre-comércio).

(18) Para se colocar em perspectiva, basta lembrar que em 1980 o Brasil respondia por 2,6% da produção industrial mundial, tendo o oitavo maior parque industrial do Mundo. Neste mesmo ano, a Coreia respondia por 0,6% do valor adicionado pela indústria (VAI). Em 2010, o Brasil detinha 1,7% do VAI mundial, e a Coreia gerava 3,1%. O coeficiente VAI/PIB oscilava entre 25% e 30% no final dos anos 1970, recuando para algo ao redor de 16% no período recente. No começo dos anos 1980, o Brasil atingiu seu pico na participação nas exportações mundiais de manufaturas, com 1%. Em 2011, tal participação era de 0,7%. Em termos do produto, medido em paridade poder de compra, o peso do Brasil no mundo vem recuando sistematicamente, de 3,9%, em 1980, para 2,9%, em 2012. Ademais, o Brasil ocupa posições desconfortáveis em virtualmente todos os rankings que procuram comparar competitividade, capacidade de inova, infraestrutura, qualidade dos recursos humanos etc. Detalhes em: Cunha et al. (2013).

Para efeitos de simplificação, podemos dizer que os autores com formação neoclássica concentram suas atenções na defesa da estratégia de “*especialização e integração às cadeias produtivas internacionais*”. Trabalhos como os de Bonelli e Pinheiro (2012), Bacha (2013) e Bacha et al. (2013) criticam a baixa exposição da indústria à concorrência internacional, a ênfase considerada excessiva a um padrão de crescimento alicerçado em mercados internos protegidos e o retorno do intervencionismo. Tais características seriam, para aqueles autores, centrais nas políticas adotadas nos anos 2000 (conforme analisado na seção 4).

Com vistas a ampliar o grau de abertura da economia e sua competitividade Bacha (2013) defende o uso de instrumentos horizontais, tais como desvalorização cambial, reforma fiscal, substituição da proteção tarifária pela cambial e acordos bilaterais e multilaterais de livre-comércio (com foco em processos como a Aliança do Pacífico, a Parceria Transatlântica e a Parceria Trans-Pacífica). O objetivo dessas políticas seria viabilizar uma liberalização comercial gradual que ampliasse exportações e importações concomitantemente, permitindo uma elevação da demanda por trabalho e do salário real. A pressão competitiva da indústria mundial garantiria a modernização da estrutura produtiva brasileira nos marcos de uma abordagem dinâmica da teoria ricardiana das vantagens comparativas, ou seja, ao invés de se especializar em setores inteiros, caberia ao Brasil direcionar sua produção aos segmentos das diversas cadeias internacionais de produção nos quais fosse mais eficiente. Nesse sentido, como propõe Almeida (2009), a política industrial ficaria restrita a medidas horizontais e setoriais transitórias de incentivos à inovação e a setores novos e/ou intensivos em tecnologia (descobrimiento de vantagens comparativas).

No que tange aos princípios dos três programas de políticas industrial da última década (seção 4), aqueles autores criticam, principalmente: o ativismo governamental, o excesso de prioridades, a política discriminatória em favor do conteúdo nacional, a política de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a baixa atenção a acordos de livre-comércio e os objetivos contraditórios (ALMEIDA, 2009; BACHA, 2013; BACHA et al., 2013).

A partir de outra perspectiva teórica e política, há autores que sugerem que a prioridade deve estar na *diversificação* e no *adensamento das cadeias produtivas nacionais*, com a defesa do padrão recente de crescimento com redistribuição de renda. Assim, Feijó e Lamônica (2012), Carneiro (2008), Sarti e Hiratuka (2011), Cano e Silva (2011), Furtado (2008), Kupfer et al. (2013), dentre outros, defendem uma intervenção estatal mais ampla. Acreditam que a solução dos problemas industriais do Brasil passa pela diversificação e pelo adensamento das cadeias produtivas nacionais, através do estímulo à indústria de transformação, bem como por uma estratégia de integração soberana no comércio internacional a partir de

grandes empresas brasileiras. Tal política industrial combinaria instrumentos horizontais e verticais, tanto nos setores da fronteira tecnológica quanto naqueles em que o país já é competitivo, sem prescindir de mecanismos que discriminem em favor da indústria brasileira, tais como exigências de conteúdo nacional nas compras de governo.

O contraponto à concepção de especialização produtiva e de atrelamento das cadeias produtivas nacionais à economia internacional é feito através da defesa de uma estrutura industrial diversificada capaz de gerar encadeamentos entre distintos setores da economia. Dentre os difusores dessa ótica, identificam-se alguns elementos comuns que balizam o argumento da diversificação: i) a importância do Processo de Substituição de Importações (PSI) para o processo de desenvolvimento econômico brasileiro; ii) a crítica ao processo de especialização regressiva, iniciado a partir dos anos 1990; e iii) a importância da atuação do Estado para a retomada do desenvolvimento produtivo.

Dessa leitura, surge o primeiro ponto de convergência entre as interpretações da ótica da diversificação, qual seja: a importância do PSI para a diferenciação produtiva e para seus encadeamentos. De acordo com Carneiro (2008), o modelo adotado no Brasil e em outros países latino-americanos não foi apenas determinante para o desenvolvimento dessas economias, mas também se constituiu como o principal meio para se incorporarem avanços no âmbito da inovação e da diferenciação. A partir dos anos 1990, a escolha pela via financeira contribuiu para a incapacidade de absorção de novos setores na estrutura econômica nacional, dando início ao processo de especialização regressiva. A crítica à especialização regressiva é o segundo elemento que conecta os argumentos em prol da diversificação.

De acordo com Carneiro (2008), a especialização regressiva é caracterizada por três fenômenos que, em seu conjunto, são prejudiciais para o desenvolvimento econômico e industrial do país: i) a redução da participação da indústria no PIB; ii) a diminuição do adensamento das cadeias produtivas; e iii) a ampliação da participação dos setores menos intensivos em tecnologia na estrutura industrial. Durante os anos 1990, esses três movimentos se fizeram presentes na economia brasileira, deslocando a estratégia de industrialização para uma perspectiva neoliberal, e implicando uma diminuição da produção de bens de capitais e o aumento na importação de novas tecnologias¹⁹.

Na crítica à especialização regressiva, algumas interpretações salientam o papel exercido pela política macroeconômica no aprofundamento ou minimização dos efeitos desse processo. Para Cano e Silva (2010), durante os anos da liberalização econômica, a política macroeconômica contribuiu com a especialização, através da adoção do binômio juro alto-câmbio valorizado, os quais dificultaram tanto

(19) Ver, também, Feijó e Lamônica (2012).

as exportações brasileiras quanto a atração de investimentos diretos focados na esfera produtiva. Já Feijó e Lamônica (2012) concentram sua análise nos perigos para a indústria nacional da manutenção de uma taxa de câmbio apreciada em um contexto de alta liquidez internacional – muito embora essa política cambial se justificasse naquele momento pela necessidade de estabilização de preços.

As discussões recentes sobre o futuro da indústria no Brasil – que tocam desde os temas da desindustrialização e da especialização produtiva, até a questão da inovação e necessidade de investimentos na indústria de transformação – re-colocam a problemática acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico no centro do debate. Segundo os autores trabalhados nessa seção, a retomada do desenvolvimento produtivo passa, necessariamente, por um Estado atuante e com capacidade de intervenção, formulação e execução de políticas públicas (SARTI; HIRATUKA, 2011). Para tanto, o fortalecimento das capacidades estatais, bem como o aprimoramento das ferramentas de intervenção se fazem necessários.

De modo resumido, portanto, os defensores da diversificação produtiva e do adensamento das cadeias produtivas propalam que o núcleo dinâmico do desenvolvimento industrial e produtivo deve ser a nação, muito embora o encadeamento com as indústrias de outros países não deva ser negligenciado. O Estado, segundo essa ótica deve: (i) primar pelo estímulo à diversificação e à incorporação de novos setores na estrutura produtiva, especialmente aqueles setores de maior dinamismo tecnológico e de infraestrutura; e (ii) atentar para a qualificação do investimento direto estrangeiro (IDE), buscando investimentos capazes de ampliar a planta industrial e de incorporar novas tecnologias, contribuindo para o adensamento das cadeias produtivas nacionais. Dessa forma, a internacionalização comercial e produtiva surgirá como resultado de um desenvolvimento econômico mais independente e diversificado e não como pressuposto para esse desenvolvimento.

O resgate desse debate revela pelo menos duas coisas importantes: (i) há importante convergência no diagnóstico de que o fortalecimento da indústria e a ampliação de sua competitividade é condição necessária para a retomada de maior dinamismo na economia brasileira; e (ii) segue havendo divergências sobre o *status* a ser desempenhado pela política industrial, dado o pano de fundo das distintas perspectivas teóricas e políticas. À luz da revisão da literatura teórica (seção 2), histórica (seção 3) e da experiência brasileira recente (seção 4), pode-se sugerir aqui que o retorno da política industrial amplia o horizonte de possibilidades para que o país possa reverter o quadro atual de perda de dinamismo da indústria, entendida essa como motor do crescimento da economia. Todavia, não está claro que as políticas adotadas a partir de 2004 foram capazes de superar os entraves historicamente observados quando das tentativas de introdução de políticas industriais.

Nesse sentido, e seguindo autores como Chang (2006), Di Maio (2009), Wade (2010), para citar alguns, conclui-se que o desafio brasileiro é o de evitar os erros do passado, quando os incentivos associados às políticas industriais não vinham acompanhados de mecanismos capazes de induzir o seu uso eficiente e, ao mesmo tempo, promover maior coordenação entre políticas, instrumentos e instituições, em um contexto histórico desafiador. Mais especificamente, as políticas promotoras do desenvolvimento precisam ser (i) coerentes, na medida em que não é suficiente haver políticas seletivas (a promoção de setores específicos) sem as horizontais (qualificação da infraestrutura, formação de recursos humanos, promoção comercial etc.) e ambas podem não ser suficientes se os preços macroeconômicos retirarem incentivos para o incremento da produção, inovação e internacionalização; (ii) efetivas, com mecanismos que induzam o setor privado na direção da eficiência produtiva e que evitem o *rent-seeking*; e (iii) coordenadas entre as diversas instituições governamentais e não-governamentais. Para tanto, para além de elaborar e executar as políticas industriais, é importante monitorar seus resultados, avaliar o que funciona e o que não funciona, de modo a corrigir seus rumos (PERES, 2013).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. **Os desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1452)

BACHA, E. **Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial**. Rio de Janeiro: IEPE/CdG, 2013. (Texto para discussão, n.27)

BACHA, E.; ARAUJO JUNIOR, J. T.; BONELLI, R.; PEREIRA, L. V.; VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **De volta à autarquia?** Antecedentes e quadro atual das políticas comercial e industrial no Brasil. Relatório Grupo de Trabalho de Política Comercial. Rio de Janeiro: CINDES, 2013.

BONELLI, R. PINHEIRO, A. C. **O Novo Modelo de Desenvolvimento Brasileiro: realizações, ameaças e lições de política econômica**. Rio de Janeiro: IBRE, 2012. (Texto para Discussão)

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: [s.n.], 2003. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília, 2008. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/pdp/arqui->

vos/destswf1212175349.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Governo Federal. **Apresentação do Plano Brasil Maior 2011/2014**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2014.

CANO, W., SILVA, A. L. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: IE/UNICAMP, 2010. (Texto para Discussão, n. 181)

CANUTO, O., GIUGALE, M (Eds.). **The Day After Tomorrow**: a handbook on the future of economic policy in the developing world. Washington, DC: The World Bank, 2010.

CANUTO, O., DUTZ, M. A., REIS, J. G. Technological Learning: climbing a tall ladder. In: CANUTO, O., GIUGALE, M (Eds.). **The Day After Tomorrow**: a handbook on the future of economic policy in the developing world. Washington, DC: The World Bank, 2010.

CARNEIRO, R. **Impasses do desenvolvimento brasileiro**: a questão produtiva. Campinas: IE/UNICAMP, 2008 (Texto para Discussão, n. 153)

CHANG, Ha-Joon. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: The Macmilland Press, 1994.

_____. **The East Asian Development Experience**: the miracle, the crisis and the future. London: Zed Books, 2006.

CIMOLI, M., DOSI, G., STIGLITZ, J. (Eds.). **Industrial Policy and Development**: the political economy of capabilities accumulation. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CUNHA, A. M., BICHARA, J. S.; LÉLIS, M. T. C. América Latina y la ascensión de China: una perspectiva desde Brasil. **América Latina Hoy**, v. 65, p. 185-207, 2013.

DI MAIO, M. Industrial Policies in Developing Countries: history and perspectives. In: CIMOLI, M., DOSI, G., STIGLITZ, J. (Eds.). **Industrial Policy and Development**: the political economy of capabilities accumulation. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FEIJÓ, C. A., LAMÔNICA, M. T. Importancia del sector industrial para el desarrollo de la economía brasileña. **Revista de la CEPAL**, n. 107, 2012, p. 115-136.

FURTADO, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa: oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos**, n. 8, jul., 2008.

HAQUE, I. Rethinking Industrial Policy. **UNCTAD Discussion Paper**, n. 183, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, April 2007.

KUPFER, D. et al. The Return of Industrial Policy in Brazil. In: Stiglitz, J. E.; LIN, J. (Eds.) **The Industrial Policy Revolution I**: The Role of Government Beyond Ideology. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013.

LAPLANE, M., SARTI, F. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. **Política Econômica em Foco**, n. 7, p. 271-291, nov. 2005/abr. 2006.

LIN, J. Y. **New Structural Economics**: a framework for rethinking development. Policy Research Working Paper, n. 5197, February. Washington, DC, The World Bank, 2010.

LIN, J. Y., MONGA, C. **Growth Identification and Facilitation**: the role of the State in the dynamics of structural change. Policy Research Working Paper, n. 3137, May. Washington, DC, The World Bank, 2010.

LIN, J.; CHANG, H. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha Joon Chang. **Development Policy Review**, v. 27, n. 5, p. 483-502, 2009.

PACK H., SAGGI, K. Is there a case for industrial policy? A critical survey. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n. 2, p. 267-297. Washington, DC: The World Bank, 2006.

PERES, W., PRIMI, A. Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience. **Serie Desarrollo Productivo**, n. 137, Santiago de Chile, CEPAL, Feb. 2009.

PERES, W. Industrial Policies in Latin America. In: SZIMIRAI, A.; NAUDÉ, W., ALCORTA, L. (Orgs). **Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century**: new challenges and emerging paradigms. Oxford: Oxford University Press, 2013.

RODRIK, D. Industrial Policy for the Twenty-First Century, **CEPR Discussion Papers**, n. 4767, 2004.

_____. Industrial Development: Stylized Facts and Policies. In: **Industrial Development for the 21st Century**: Sustainable Development Perspectives. New York: United Nations, 2007, p. 7-28.

_____. **Industrial Development**: Stylized Facts and Policies, 2006 (In United Nations, Industrial Development for the 21st Century, U.N., New York, 2007).

_____. The Return of Industrial Policy. **Project Syndicate**, April 12th 2010. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

SALERNO, M., DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE)**: balanços e perspectivas. Brasília, set. 2006. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1272980896.pdf>. Acesso em 15 jan. 2014.

SARTI, F., HIRATUKA, C. **Desenvolvimento industrial no Brasil**: oportunidades e desafios futuros. IE/UNICAMP, jan. 2011. (Texto para discussão, n.187)

SCHAPIRO, M. G. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo**: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, n. 1856).

SZIMIRAI, A.; NAUDÉ, W., ALCORTA, L. (Orgs.). **Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century**: new challenges and emerging paradigms. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SUZIGAN, W., FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr.-jun., 2006.

SUZIGAN, W., VILLELA, A. V. **Industrial Policy in Brazil**. Campinas: Unicamp/Fapesp, 1997.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **World Investment Report 2013**. Geneva: United Nations, 2013.

UNIDO. United Nations Industrial Development Organization. **Competitive Industrial Performance Report 2012/2013**. Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2013.

VEIGA, P. M., RIOS, S. P., NAIDIN, L.C. Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma. **Breves CINDES**, n. 35. Rio de Janeiro: CINDES, 2013.

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

_____. *After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries*. **Global Policy**, v. 1, Issue 2, p. 150-161, May 2010.

WORLD BANK. **The East Asian Miracle**: economic growth and public policy. New York: Oxford University Press, 1993.

_____. **Innovation Policy**: a guide for developing countries. Washington, DC: World Bank, 2010.

WTO. World Trade Organisation. **World Trade Report 2013**: Factors shaping the future of world trade. Geneva: WTO, 2013.

DESEMPENHO EXPORTADOR DAS FIRMAS E POLÍTICAS DE PROMOÇÃO: TEORIAS E EVIDÊNCIAS

HÉLIO HENKIN

Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFRGS). Coordenador do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Economia Internacional. É coordenador do Grupo de Trabalho de Política Industrial e Internacionalização, do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Foi Diretor-Superintendente e Diretor Técnico do SEBRAE/RS. É membro do Conselho de Comércio Exterior da FIERGS. Coordena o Conselho Técnico do Prêmio Exportação do Rio Grande do Sul.

BIANCA MARTINS ROCKENBACH

Graduada em Administração pela UFRGS, Mestre em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (RS), e Doutoranda em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Comércio Internacional (NETIT-UFRGS) desde 2012, atuando nos Projetos Setoriais Apex-Brasil/ UFRGS.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente capítulo é analisar e relacionar as abordagens teóricas e evidências empíricas acerca dos determinantes da capacidade e desempenho exportador das empresas, de um lado, e dos estudos sobre as políticas de promoção das exportações, de outro lado. A análise parte de uma abordagem teórica centrada na empresa, para a qual os fatores setoriais e sistêmicos são requisitos e condicionantes competitivos aos quais as empresas devem se adaptar. Busca-se estender as análises e relações à problemática da inserção exportadora brasileira, avaliando-se também a possibilidade de derivar das evidências internacionais oportunidades de aprimoramento no que tange às iniciativas das políticas de apoio ao esforço das empresas brasileiras para ampliar a sua presença no comércio internacional. O capítulo procura orientar-se tanto por enfoques econômicos, quanto de esforços do campo dos estudos de negócios internacionais. Todavia, a ênfase maior é em uma visão econômica sobre o tema da inserção exportadora e sobre as implicações para as políticas de comércio exterior e promoção das exportações.

62

FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS E EVOLUÇÃO DA INVESTIGAÇÃO SOBRE A CAPACIDADE EXPORTADORA DAS EMPRESAS

De acordo a teoria econômica mais tradicional do comércio internacional, os fluxos de exportação (e importação) que caracterizam cada país são determinados por condições relativas à eficiência relativa ou *vantagem comparativa* que o país tem ao produzir certo produto (relativamente a outros produtos). Trata-se de uma teoria da interdependência entre os países, em que a dotação de fatores produtivos determina aquilo que o país irá exportar e implica, ao mesmo tempo, uma especialização internacional. Desde a formulação pioneira de Ricardo (1817), até as formalizações neoclássicas dos teoremas de Heckscher-Ohlin e Stoper-Samuelson, as teorias econômicas do comércio internacional podem ser consideradas como abordagens agregadas ou macroeconômicas, porque não consideram as condições e decisões dos agentes econômicos no plano individual (indivíduos ou empresas). Trata-se ora de variáveis agregadas (a dotação relativa de cada fator no país), ora de um sistema de equilíbrio, em que os preços relativos dos produtos e fatores tendem a níveis que implicam a maximização do bem-estar social (de acordo com a definição de bem-estar da teoria neoclássica).

Embora a teoria das vantagens comparativas tenha um poder explicativo para uma parte do fenômeno da especialização inter-países (especialmente a parcela das exportações e importações que corresponde a produtos básicos (agropecuários e extrativos)¹, ela foi alvo de críticas importantes ao longo do século XX. Tais críticas abrangem vários aspectos, quer empíricos, quer metodológicos. No primeiro grupo, estão, por exemplo, o paradoxo de Leontief² e a verificação da ampla presença de pautas similares de exportação em países com distintas dotações de fatores³. No segundo grupo, estão as críticas ao caráter estático da teoria das vantagens comparativas, bem como ao nível de agregação, que subestima as mudanças tecnológicas e organizacionais que são promovidas ou concretizadas no plano das estratégias competitivas das empresas.

As formulações críticas enriqueceram a literatura econômica com enfoques alternativos, que buscaram dar conta de fenômenos não explicados pela teoria das vantagens comparativas. Uma linha importante, inaugurada por Vernon (1966), é a que relaciona os fluxos de comércio ao investimento e à mobilidade do capital. No modelo de Vernon, os fluxos de comércio modificam-se à medida que a tecnologia se torna mais madura e que os investimentos na produção migram para países sucessivamente menos avançados, com capacidade produtiva menos desenvolvida e com menor grau de sofisticação da demanda. A incorporação da empresa transnacional (ETN) na literatura econômica, embora tardia, tem permitido compreender o denominado comércio intra-industrial. As estatísticas de comércio internacional mostram que parcela significativa dos fluxos de exportação e importação pode ser interpretada como resultado de decisões de alocação internacional da produção por parte das ETN e de contratos de longo prazo para o suprimento de insumos,

(1) Na primeira década do século XXI, o aumento da parcela das exportações de produtos básicos pelo Brasil parece ser satisfatoriamente explicada pela abordagem tradicional do comércio internacional. O aumento da quantidade demandada e dos preços destes produtos nos mercados internacionais teve uma resposta muito significativa da produção brasileira, o que pode ser atribuído à vantagem comparativa na produção destes produtos (e, evidentemente, à disponibilidade de recursos produtivos capazes de atender tal demanda).

(2) Os estudos empíricos de Wassily Leontief, inicialmente divulgados em 1954, ensejaram uma série de investigações acerca das contradições entre o poder preditivo da abordagem de Heckscher-Ohlin, de uma lado, e a realidade dos fluxos de comércio internacional. De modo especial, a forte presença de bens intensivos em trabalho na pauta exportadora dos EUA foi tida como inconsistente com o teorema da intensidade de fatores como determinante do comércio internacional. Para uma visão geral sobre as questões e debate, ver Krugman e Obstfeld (2010).

(3) Por exemplo, os fluxos de comércio entre Suíça e Alemanha, ou, de outro lado, Brasil e Argentina, são caracterizados pela presença de produtos similares nas pautas de exportação do comércio bilateral. No caso da Suíça e Alemanha, há exportação recíproca de produtos farmacêuticos e químicos. No caso do Brasil e Argentina, há exportação recíproca de material de transporte, bem como de alimentos da indústria frigorífica. Tais evidências foram principalmente explicadas pelo enfoque do comércio intra-industrial e o papel das empresas transnacionais. Ver Krugman e Obstfeld (2010).

peças e componentes em escala global (*global outsourcing*).

Houve um avanço importante nas formulações de teorias da firma ao longo da segunda metade do século XX; a partir dos anos de 1980, intensificou-se a preocupação com o tema da competitividade internacional. A combinação desses movimentos na análise econômica resultou na proposição de que - mais do que as vantagens comparativas *adquiridas* (pela dotação de fatores) - são as vantagens competitivas *construídas* (pelas empresas) os determinantes maiores dos fluxos de comércio internacional nas economias contemporâneas⁴. De acordo com esse enfoque, as empresas formulam suas estratégias concorrenciais, buscando obter posições de mercado mais favoráveis através da inovação contínua em produtos e processos. A capacidade de introduzir inovações e implementar estratégias concorrenciais bem sucedidas depende da trajetória dos recursos e ativos tangíveis e intangíveis acumulados pela empresa, de sua capacidade de atender aos requisitos competitivos específicos do setor em que atua e dos fatores sistêmicos de competitividade do espaço nacional/territorial em que operam⁵.

Embora, nessa abordagem, a competitividade internacional seja determinada em três dimensões analíticas (sistêmica, setorial e empresarial), é inegável que o enfoque da vantagem competitiva *construída* coloca a empresa (e sua estratégia competitiva) no centro da análise. Essa proposição - da centralidade da empresa na análise sobre a dinâmica concorrencial e sobre a presença e capacidade competitiva no cenário internacional - pode ser analisada em múltiplos aspectos e apresenta implicações importantes no que tange ao tema da inserção externa.

O ASPECTO DA DIFERENÇA DISCRICIONÁRIA ENTRE AS EMPRESAS

Empresas de diferentes setores e localizadas em diferentes países e regiões certamente apresentam características diferentes entre si. Essa proposição estende-se ao tema da competitividade internacional. Cada país (ou região) pode ser analisado como um ambiente específico que cria condições igualmente específicas de competitividade às empresas nele localizadas. As teorias econômicas em geral aceitam essa proposição.

No entanto, como discutido em Nelson (1991), na teoria econômica tradicional (ou *mainstream*), tais diferenças são *não discricionárias*. Na visão tradicional, as empresas são reduzidas a agentes que tomam decisões enxergando os mesmos conjuntos de variáveis ou distribuições de probabilidades quanto ao ambiente que as cerca. Nessa abordagem, não há muito espaço para a existência e sobrevivência de empresas que diferem entre si. O que Nelson (1991) destaca é que a compre-

(4) Ver Dosi (1988), Krugman (1979) Krugman (1980), Krugman (2008).

(5) Ferraz, Haguenaer e Kupfer (1996).

ensão mais completa e satisfatória da empresa nas economias contemporâneas requer o reconhecimento de que as empresas diferem entre si de forma discricionária (e que isto importa para a teoria econômica). O caráter discricionário das diferenças possíveis entre as empresas resulta da possibilidade de formulação e implementação de diferentes estratégias que exploram uma certa maleabilidade das restrições de curto e longo prazo do ambiente econômico. Nesse sentido, ainda que as empresas estejam localizadas em um mesmo ambiente, elas poderiam ter trajetórias viáveis mesmo tendo atributos estratégicos e estruturais diferentes.

Nesse sentido, o que determina “o que uma empresa está fazendo” e o que faz uma empresa “forte ou fraca” não são apenas ou predominantemente os fatores ou variáveis agregadas do ambiente econômico maior que as cerca (embora exista relação entre a performance de uma empresa e a performance da economia como um todo). A proposição de Nelson é uma visão evolucionária do problema econômico, em que as alternativas de escolha (os conjuntos de escolha) não são iguais para todas as empresas em determinado momento, nem são conhecidas por todos os agentes a cada momento. Há uma qualidade autônoma das empresas que não é determinada pelo ambiente. As diferenças entre as empresas não são determinadas por um acaso ou por uma condição inicial superficial. A visão evolucionária considera que as empresas possuem avaliações distintas acerca das inovações que podem ser introduzidas, acerca de sua viabilidade e exequibilidade. No processo de “destruição criativa (que para Schumpeter é a essência da concorrência capitalista, mais do que a alocação estática de recursos dos modelos de equilíbrio geral) os ganhadores e perdedores são determinados não por cálculos *ex ante* e sim pela concorrência real *ex post* (e seus desdobramentos). Tal processo de concorrência tende a consolidar as diferenças entre as empresas, as quais vão se enraizando na estratégia, na estrutura e nas competências de cada empresa.

OS ASPECTOS DA ESTRATÉGIA, ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA EMPRESA

A atuação de cada empresa no processo de interação concorrencial e na busca por uma posição consistente e duradoura no mercado pode ser analisada em termos de características fundamentais que constituem o “caráter estável” da empresa: a estratégia, a estrutura e as suas competências (ou capacitações) distintas. A estratégia não é apenas uma escolha quanto a alternativas que geram um determinado *pay-off* (como na teoria dos jogos). Trata-se, na visão evolucionária, de um conceito muito próximo ao que é utilizado na literatura de gestão empresarial, isto é, um conjunto de objetivos amplos que orientam a forma como a empresa busca inovar, mudar e se adaptar a novos mercados. A estratégia irá orientar a constituição da estrutura, isto é, o modo de organização e governança que permite a criação e consolidação de competências distintas e essenciais (à efetiva

implementação da estratégia). Trata-se de um processo evolucionário aquele que consolida uma empresa, com sua estratégia, estrutura e competências distintas. Nesse processo, não há escolhas *maximizadoras* a fazer, porque não há conjuntos de alternativas conhecidas perfeitamente pelos tomadores de decisão (e muito menos compartilhadas por competidores). O resultado é que as empresas terão diferentes estratégias, resultando também diferentes estruturas e competências. Algumas serão mais bem sucedidas, outras menos. Todavia, embora as estratégias sejam mais flexíveis e possam ser mudadas com relativa facilidade, a estrutura e as competências distintas somente podem ser alteradas em longo prazo e/ou a um custo muito elevado. Nesse sentido, as diferenças entre as empresas são o que é mais provável de se esperar, ainda que dentro de um mesmo setor e em um mesmo país. Mais do que isto, as diferenças entre as empresas importam e são um elemento fundamental para a compreensão do progresso econômico.

A RELAÇÃO COM OS FATORES SISTÊMICOS DA COMPETITIVIDADE

A abordagem dinâmica da competitividade, que privilegia a interação da empresa e o ambiente no qual ele se localiza, apresenta uma implicação fundamental, que se estende ao tema da inserção externa e, de modo especial, à política de promoção das exportações. Trata-se da constatação de que a capacidade competitiva da empresa não é *apenas* o resultado das condições sistêmicas que cercam a empresa no âmbito nacional (ou regional): grau de estabilidade monetária, qualidade da gestão macroeconômica e da infraestrutura produtiva, nível de educação e de saneamento, grau de efetividade do sistema jurídico-legal. Em outros termos, não há uma relação determinística nem unívoca entre as condições sistêmicas e a capacidade competitiva da empresa.

Conforme o estudo sobre a capacidade competitiva de setores e empresas em diferentes países, coordenado por Porter (1990), nenhum país é “competitivo” em todos os setores; ou então, sendo mais preciso em relação ao “sujeito” do atributo competitivo, pode-se dizer: não há empresas competitivas em todos os setores de um determinado país, mesmo que esse país esteja no topo do *ranking* de competitividade sistêmica.

A construção da vantagem competitiva é um processo ao longo do qual a empresa acumula ativos tangíveis e intangíveis, os quais fazem parte de sua estrutura, e desenvolve competências organizacionais para tentar implementar sua estratégia. Nessa trajetória, a empresa pode contornar limitações do seu entorno econômico, conseguindo obter posições de mercado, quer no plano doméstico, quer no plano externo (de acordo com suas intenções estratégicas). Tais posições de mercado podem corresponder a uma vantagem competitiva significativa (na

taxonomia proposta por Porter (1980), uma liderança em diferenciação ou custo), ou podem se constituir em conquistas de nichos de mercado, para as quais as competências e os ativos da empresa tenham sido adequados.

As *diferenças discricionárias* entre as empresas podem desdobrar-se para a forma através da qual buscam a inserção externa. Nesse caso, os ativos acumulados e as competências organizacionais existentes, de acordo com a estratégia da empresa, podem ser recombinações e/ou adaptadas para que a empresa possa ser bem sucedida ao tentar comercializar um determinado produto em um novo mercado externo. Novamente, os fatores sistêmicos, associados ao país de origem e sede da empresa, podem ser mais ou menos facilitadores. Mas há um espaço de manobra em que algumas empresas poderão ser bem sucedidas na articulação entre sua estratégia, estrutura e competências distintivas. A proposição que se faz nesse capítulo é de que as políticas de promoção da inserção externa devem ter como base essa constatação, para tornar mais eficaz as iniciativas de apoio empresarial. Em alguns casos, a política de promoção da exportação será realizada para compensar algum fator sistêmico limitante; em outros casos, a política de promoção da exportação poderá ser mais diretamente voltada a estimular a articulação mais adequada entre a estratégia, a estrutura e as competências distintivas da empresa.

O ASPECTO DAS COMPETÊNCIAS E APTIDÕES DA EMPRESA

Teece (2005) propõe que o desenvolvimento da empresa apresenta-se em duas dimensões principais: 1) a alavancagem de ativos existentes para realizar novos negócios e/ou afins; 2) o aprendizado que envolve a combinação e recombinação de ativos para estabelecer novos negócios e buscar novos mercados. Em qualquer um dos casos, trata-se de encontrar modos diferentes de realizar as tarefas, o que envolve novos modelos de negócios e novas formas de interação com clientes, fornecedores e concorrentes. Além disso, quanto mais intensas e rápidas forem as mudanças no ambiente de negócios, maior é o desafio de modificar as atividades da empresa.

Ao analisar o papel das competências e aptidões da empresa nas teorias contemporâneas da empresa (e sua importância para o desenvolvimento econômico), Teece (2005) sugere que as competências e aptidões da empresa (que eventualmente constituem a vantagem competitiva construída) são baseadas nos *processos organizacionais, nas posições da empresa e na sua trajetória*. Se as rotinas, habilidades e os ativos complementares forem de difícil imitação, a empresa poderá usufruir de vantagem competitiva.

Quanto aos *processos*, são *identificadas* quatro funções básicas: 1) de coordenação e integração das atividades da empresa; 2) de estabelecer rotinas, conforme

as quais são executadas as tarefas da organização da empresa, desde a coleta de informações sobre o mercado, até a rotina de desenvolvimento de novos modelos de produtos; 3) de aprendizado, que pode ser definido como o modo através do qual a repetição e a experimentação permitem o aprimoramento na execução de tarefas e a identificação de novas oportunidades de produção; 4) de reconfiguração e transformação, que envolve alterar a estrutura de ativos da empresa e operar as transformações internas e externas correspondentes.

As *posições* das empresas são definidas como o conjunto de ativos (tecnológicos, complementares, financeiros), bem como ativos intangíveis e de reputação, além das características do ambiente regulatório e político no qual a empresa se insere.

Finalmente, a trajetória da empresa complementa a determinação de suas competências e aptidões, porque os investimentos anteriores e as rotinas desenvolvidas no passado condicionam o comportamento futuro da empresa. Dois aspectos cabem ser destacados aqui: em primeiro lugar, o aprendizado tende a ser local, no sentido de que as oportunidades de aprendizado que surgem na trajetória da empresa são específicas às transações e à produção que a empresa já vem desenvolvendo historicamente; em segundo lugar, pode haver rendimentos crescentes à adoção de um determinado produto; tais rendimentos crescentes podem ter diferentes fontes, tais como as externalidades de rede, o aprendizado com o uso, as economias de escala à produção e distribuição, bem como a presença de ativos complementares e infraestrutura de apoio. A existência de rendimentos crescentes traz, em tese, vantagem aos que primeiro se estabelecem (com determinada tecnologia, de produto ou de organização, e/ou em determinado mercado), embora existam evidências de que tais vantagens não são intransponíveis (especialmente quando novas tecnologias surgem e se consolidam de maneira rápida, sendo lançadas e implementadas por novos entrantes).

AS IMPLICAÇÕES PARA AS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE E PARA O SEU ESFORÇO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL

Embora a constituição e a modificação das competências e aptidões das empresas sejam mais complexos nos casos de setores mais intensivos em tecnologia ou setores localizados mais proximamente às fronteiras da pesquisa tecnológica, a abordagem que combina *processos, posições e trajetória* pode ser aplicada a uma gama ampla de setores, bem como a economias em desenvolvimento e de industrialização mais recente, as quais não tenham sistemas nacionais de inovação tão desenvolvidos como os de economias mais avançadas. Além disso, na medida em que as estratégias das empresas das economias em desenvolvimento ultrapassem

o mercado doméstico, a tríade *processos, posições e trajetória* pode ser considerada vital para a avaliação das perspectivas de inserção externa (e de apoio ao esforço exportador).

Conforme sugerido por Teece (2000), no caso das economias emergentes, as *posições* das empresas podem implicar uma situação de desvantagem no processo concorrencial. Todavia, elas podem contrabalançar tal desvantagem de *posições* com processos superiores e com estratégias que determinem trajetórias mais convenientes e capazes de propiciar condições de concorrência satisfatórias.

Hobday (2000) analisa o processo de industrialização e inovação no Leste e no Sudeste Asiático, com foco no setor eletrônico. Trata-se de exemplos em que o acesso a ativos complementares nos mercados dos países avançados – através de contratos de fabricação de produtos intermediários – permite às empresas dos países emergentes conquistar participação de mercado e exportação para países avançados. Hobday investiga, em particular, o sistema de suprimento de equipamento originais (OEM).

Teece (2000) estende a análise para a comercialização de *know-how*, em contratos entre as empresas dos países mais avançados e as empresas dos países emergentes. Nesse caso, se essas empresas desenvolverem habilidades em processos gerenciais que permitam absorver e integrar os conhecimentos técnicos e industriais dentro das empresas, então haverá o acesso a tecnologias avançadas, via imitação (e com o apoio eventual da engenharia reversa). Se isto ocorrer, o que pasará a ser decisivo na concorrência serão os processos e as trajetórias. Nesse caso, a mesma vantagem que eventualmente novos entrantes possam ter nas economias mais avançadas, em relação aos já estabelecidos, poderá beneficiar as empresas retardatárias dos países emergentes (se trajetórias evolucionárias mais atraentes forem descobertas), mesmo que seus mercados domésticos sejam fracos do ponto de vista econômico.

COMPETÊNCIAS E APTIDÕES APLICADAS AO OBJETIVO DA EXPORTAÇÃO A PARTIR DE PAÍSES EMERGENTES

A análise centrada nos determinantes das competências e aptidões das empresas permite que se tenha uma percepção mais abrangente do grau de dificuldade enfrentado pelas empresas de países em desenvolvimento ou emergentes, no que se refere a sua inserção exportadora, especialmente quando se trata de produtos não vinculados diretamente à disponibilidade de matérias-primas que sejam relativamente abundantes no país (isto é, produtos para os quais as empresas devem enfrentar e construir vantagens competitivas, ao invés de usufruir de posição dominante em vantagens comparativas adquiridas; trata-se aqui, é fácil constatar,

de uma grande variedade de setores e produtos da indústria de transformação ou indústria manufatureira, bem como de serviços exportáveis).

Propõe-se aqui utilizar a tríade *trajetória, posições e processos organizacionais*, apresentada acima, com base na contribuição de Teece (2005), para analisar o problema da inserção exportadora de empresas industriais manufatureiras dos países em desenvolvimento (ou de industrialização retardatária). Parece mais adequado iniciar a análise pelo ângulo da *trajetória*. Os investimentos realizados no passado e as rotinas já desenvolvidas pela empresa condicionam a sua capacidade competitiva corrente e futura. No caso de empresas que tenham uma trajetória de produção voltada para o mercado interno de um país em desenvolvimento (aproveitando, por exemplo, oportunidades criadas por processos de substituição de importações ou pela difusão de produtos associados a novas tecnologias), suas condições competitivas (*suas competências e aptidões*) estão supostamente adequadas predominantemente a esses mercados mais periféricos. O esforço de iniciar ou ampliar a inserção exportadora, nessa situação, implica estabelecer uma nova trajetória, a qual exigirá novos investimentos, quer na produção, quer na distribuição de produtos.

A magnitude e a complexidade dos investimentos correspondentes ao esforço exportador, nessa nova trajetória almejada pela empresa, dependem evidentemente do setor/produto em questão, bem como do mercado-alvo da exportação. No caso de uma empresa brasileira, por exemplo, os investimentos tendem a ser menos volumosos quando o mercado-alvo for um país latino-americano. Isto é uma decorrência de fatores que estão na órbita da produção e da distribuição. Em contraste, se o mercado-alvo for um país de economia avançada, estabelecer uma nova trajetória com exportação para esse país implicará investimentos mais significativos, bem como desafios maiores no campo dos *processos organizacionais* e das *posições*⁶.

O esforço de ampliar a base de empresas exportadoras em países de industrialização retardatária, como é o caso do Brasil, ou de intensificar/aumentar as exportações das empresas que já atuam no mercado internacional, requer, portanto, que as empresas tomem decisões estratégicas para estabelecer uma nova *trajetória*. Nessa nova trajetória, o desenvolvimento de novas competências e aptidões dependerá crucialmente do avanço em dois tipos de processos organizacionais, de acordo com a classificação feita anteriormente: os processos referentes ao *estabe-*

(6) Um exemplo bastante trivial é o que se refere aos custos de prospecção de mercado em países mais avançados, os quais se tornam obstáculos quando se trata de empresas brasileiras de pequeno ou médio porte (tais custos envolvem desde as viagens, estadias, aquisição de espaços em feiras de negócios, entre outros). Apesar da valorização da moeda brasileira nos anos recentes, o custo em moeda nacional destas atividades de prospecção em países mais avançados é bastante elevado.

lecimento de rotinas, conforme as quais são executadas as tarefas da organização da empresa, desde a coleta de informações sobre o mercado, até a rotina de desenvolvimento de novos modelos de produtos; e os processos organizacionais *de aprendizado*, que pode ser definido como o modo através do qual a repetição e a experimentação permitem o aprimoramento na execução de tarefas e a identificação de novas oportunidades de produção.

Quando se trata do esforço exportador, quer o de ampliar o número de mercados-alvo, quer o de aumentar o volume de exportação e a presença em um determinado mercado-alvo, os processos de *estabelecimento de novas rotinas* incluem a obtenção de informações sobre o mercado e a correspondente capacidade de continuamente adequar ou desenvolver produtos (incluindo os serviços pré-venda e pós-venda) às exigências dos clientes (e da concorrência). A persistência no esforço exportador, por outro lado, é o que permitirá aumentar o potencial de *aprendizado*, processo organizacional através do qual os aprimoramentos de produção e distribuição poderão ser alcançados e novas oportunidades de mercado poderão ser identificadas.

Ao se utilizar esse esquema analítico para a avaliação das políticas de promoção de exportação, torna-se evidente que as iniciativas, instrumentos e ações nelas contidas devem estar orientados para o aprimoramento desses processos organizacionais, de modo mais específico (o de *estabelecimento de rotinas* e o de *aprendizado*). Isto não significa que os processos voltados à função de *coordenação e integração das atividades da empresa* e de *reconfiguração e transformação* não sejam cruciais para desenvolver as competências e aptidões das empresas no esforço concorrencial. Todavia, são processos muito abrangentes no corpo da empresa (e muitas vezes referentes aos níveis de decisão estratégica), sendo de difícil alcance por parte de instrumentos da política de promoção das exportações (como será visto na seção 2, as evidências de estudos empíricos internacionais sustentam esta proposição).

A INVESTIGAÇÃO SOBRE OS DETERMINANTES DO DESEMPENHO EXPORTADOR DAS EMPRESAS

Nas seções anteriores, desenvolveu-se uma abordagem sobre aptidões e competências para a exportação, a qual teve como ponto de partida a seguinte proposição básica: o conjunto da atividade exportadora de um país e o desempenho exportador das empresas nele localizadas não são explicados apenas por aspectos sistêmicos e setoriais. Na terminologia da teoria tradicional do comércio internacional, não basta analisar os fatores definidos de forma agregada, tais como a disponibilidade relativa da força de trabalho, capital e recursos naturais. Por ou-

tro lado, embora seja fundamental considerar aspectos relativos a localização dos mercados e a custos de transporte, bem como a barreiras tarifárias e não tarifárias, entre outros fatores econômicos e institucionais, ainda assim subsiste uma questão fundamental: o que determina a capacidade competitiva de determinadas empresas, que as levam a conquistar e manter vantagem competitiva na competição internacional? Por que algumas empresas, no mesmo país e no mesmo setor produtivo, decidem exportar e eventualmente são bem sucedidas, enquanto, em contraste, determinadas empresas fracassam no seu esforço exportador ou sequer o colocam em prática, mesmo quando há políticas públicas que buscam promover a exportação?

Essas questões remetem ao tema das diferenças *discricionárias* entre as empresas, tal como analisado por Nelson (1991) ou, nos termos utilizados na literatura empírica sobre o comércio internacional e política de promoção de exportação, a *heterogeneidade das empresas*, quer na sua dinâmica própria, quer na forma como aproveitam os incentivos e apoios governamentais.

O esforço realizado nas seções anteriores, no sentido de utilizar um referencial teórico sobre as aptidões e competências das empresas como base para a compreensão das diferenças entre as empresas na sua trajetória de inserção exportadora, deriva da constatação de que, na evolução dos estudos empíricos acerca dos determinantes da exportação ao nível microeconômico (isto é, ao nível da empresa), a carência de fundamentação teórica conduziu a uma gama muito variada e pouco conclusiva de correlações entre características da empresa, de um lado, e medidas de desempenho exportador, de outro lado. Em revisões sobre o estado-das-artes na literatura empírica sobre comportamento e desempenho exportador, registram-se essas limitações. Christensen, Rocha, e Gertner (1987) destacam a falta de fundamentação teórica como uma das razões para as limitações e deficiências de vários estudos acerca dos determinantes do desempenho exportador. Gemunden (1991) observa que cerca de 700 variáveis explicativas podem ser encontradas nos vários estudos sobre os determinantes do desempenho exportador.

Dhanaraj e Beamish (2003) avaliam a evolução dos estudos nas três últimas décadas do século XX. Nos anos 1970, as questões predominantes eram “por que as empresas exportam?”, “que fatores explicam a atividade exportadora?” e “predominam trajetórias graduais e crescimento incremental?”. Nos anos 1980, os estudos abrangeram aspectos da atitude gerencial, dos recursos organizacionais, das características dos produtos, bem como dos canais de exportação. Na década de 1990, foram desenvolvidos estudos comparativos, com amostras maiores e voltados a identificar habilidades cognitivas e não-cognitivas da gestão empresarial. Dhanaraj e Beamish (2003) alinham-se ao diagnóstico de que falta um arcabouço

teórico que permita avançar na compreensão dos determinantes do desempenho exportador, procurando testar um modelo que se fundamenta nas contribuições de Edith Penrose e na abordagem da *resource-based view of the firm* (RBV). Esse arcabouço estabelece relações de causalidade, que partem de três tipos de recursos (recursos organizacionais, perfil empreendedor da liderança da empresa, recursos tecnológicos) e determinam o grau de internacionalização, medido quer pela intensidade de exportação (valor exportado), quer pela diversidade de mercados, o qual por sua vez definirá a performance da atividade exportadora, em termos de lucratividade e crescimento. Trata-se, portanto, de um enfoque – do ponto de vista do objetivo no nível teórico – que é similar ao que esse capítulo propôs nas seções anteriores. Isto é, quais são os elementos teóricos fundamentais que podem permitir uma melhor construção de modelos e orientar mais adequadamente as abordagens empíricas que buscam compreender os determinantes do desempenho exportador das empresas, no contexto de suas diferenças discricionárias e, de modo geral, de sua heterogeneidade na dinâmica concorrencial.

As políticas de comércio exterior e, mais especificamente, as políticas e instrumentos de promoção das exportações buscam ampliar o grau de internacionalização das empresas, quer na dimensão da intensidade exportadora (valor exportado de um determinado produto para um determinado mercado-alvo), quer na diversidade exportadora (elevação do número de mercados-alvo e número de produtos exportados). A discussão anterior apresenta um desdobramento natural: a *formulação* e a *avaliação* das políticas de fomento à exportação (e o seu aprimoramento) devem ser fundamentadas em marcos teórico-conceituais relativos aos determinantes do desempenho exportador. Sem isto, o risco que se corre é o de estabelecer iniciativas e critérios de acesso às empresas baseados em correlações entre variáveis, as quais não definem relações de causalidade, nem permitem avaliar a relevância ou peso relativo das mais diversas variáveis investigadas em um amplo conjunto de estudos empíricos.

Tendo como referência a abordagem realizada na primeira parte deste capítulo, na segunda parte serão analisadas evidências internacionais e nacionais acerca de um dos principais tipos de políticas de fomento à exportação: a denominada *política de promoção das exportações*, desenvolvida e implementada por diversas agências em vários países, quer os mais desenvolvidos ou aqueles em processo de desenvolvimento. Na seção final, serão feitas considerações acerca desses estudos, com base na análise de competências e aptidões apresentada nesta primeira parte.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

A análise de evidências empíricas acerca da efetividade das ações realizadas por agências de promoção de exportação ao nível da empresa vem ganhando destaque nos últimos anos. A ampliação da abertura comercial dos países emergentes, bem como o surgimento de um elevado número de instituições de apoio às exportações nos últimos vinte anos, criou espaço para novas discussões sobre essa abordagem. De acordo com Lederman, Olarreaga e Payton (2010), grande parte dessas novas agências de promoção de exportação vem buscando proporcionar serviços e informações às empresas com maior perfil exportador, auxiliando-as no direcionamento de seus produtos a novos mercados internacionais. De fato, uma série de estudos evidencia o impacto positivo das ações promovidas por essas agências em diversos países.

ESTUDOS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Em uma pesquisa realizada por Lederman, Olarreaga e Payton (2010) com aproximadamente noventa agências de promoção de exportação ao redor do mundo, os resultados indicam uma correlação positiva do orçamento dessas instituições e o resultado exportador, principalmente de países pertencentes à Ásia, Leste Europeu, América Latina e países ao sul da África.

A abertura de escritórios das agências de promoção de exportação em mercados internacionais estratégicos pode gerar resultados bastante positivos para o desempenho exportador de um país. Martincus (2010) e Jordana, Martincus e Gallo (2010) observam a existência de efeitos assimétricos das instituições de promoção das exportações em todas as denominadas *margens de exportação*, utilizando dados para a América Latina e países pertencentes ao Caribe. As margens de exportação referem-se à dimensão *intensiva* (aumento das exportações de um determinado produto para um determinado mercado) e à dimensão *extensiva* (aumento do número de produtos exportados ou aumento do número de mercados alcançados pela exportação da empresa).

Segundo os autores, a missão diplomática estrangeira e organizações de promoção de comércio tendem a ser associadas a maiores níveis de exportação ao longo das margens intensiva e extensiva. Entretanto, os efeitos não são homogêneos. A inserção de escritórios dessas instituições no exterior parece contribuir mais para o aumento de produtos vendidos no mercado externo, do que a expansão das exportações médias. Ademais, essa contribuição é maior do que os efeitos causados por representações diplomáticas adicionais.

Direcionando o tema ao nível das empresas, será que todos os exportadores são beneficiados da mesma forma a partir das ações dos programas de exportação? A literatura indica que não. Vários países implementaram programas para apoiar os esforços de internacionalização das empresas, cujos impactos são suscetíveis de ser heterogêneo sobre categorias de tamanhos das firmas. De acordo com Martincus, Carballo e Garcia (2010), as diferenças de impacto ocorrem pelo fato de esses programas serem destinados a beneficiar principalmente empresas menores. Os autores defendem esse argumento, ao fornecer evidências sobre os efeitos dos programas de promoção comercial sobre o desempenho das exportações de empresas em segmentos de tamanhos diferentes situadas na Argentina. Constatou-se que, de fato, os efeitos são maiores para empresas menores.

Diversos estudos ressaltam o impacto positivo das políticas de promoção das exportações no desempenho de diferentes regiões, especialmente em economias emergentes e em desenvolvimento. Considerando a heterogeneidade das empresas e das próprias agências, as evidências apontam efeitos dos programas também heterogêneos: enquanto o impacto das ações de promoção das exportações tende a ser mais positivo em países emergentes (como o caso da América Latina), em determinadas economias mais desenvolvidas as ações denotam menor eficácia.

A literatura aponta evidências que denotam variações de efeito das ações promovidas por instituições de apoio às exportações em países de renda mais elevada. Chen, Van Biesebroeck e Yu (2011) observam um efeito positivo na margem intensiva das empresas beneficiárias dos Serviços de Promoção do Comércio do Canadá. Resultado semelhante é evidenciado por Hiller (2012) acerca do caso da Dinamarca, cujo efeito das atividades da associação de exportação impacta positivamente no volume de produtos exportados na margem intensiva. Entretanto, nos casos da Alemanha, Estados Unidos e Irlanda, o impacto dessas agências de fomento às exportações parece ser baixo ou mesmo inexistente.

As evidências de Girma, Göorg, e Wagner (2009) conduzem à constatação de uma correlação positiva entre empresas exportadoras e empresas subsidiadas na Alemanha, mas os subsídios parecem não impactar sobre a possibilidade de novos entrantes, e os efeitos dos subsídios são baixos sobre a participação das exportações no total das vendas. Nos Estados Unidos, o impacto das ações de promoção de exportação parece ser inexistente sobre as empresas, conforme a pesquisa de Bernard e Jensen (2004). No caso da Irlanda, Göorg, Henry e Strobl (2008) constata pouca evidência de que subsídios à produção incentivam novos exportadores, mas podem tornar mais competitivas as empresas já exportadoras.

Martincus e Cabarillo (2010a), em uma análise sobre o Chile, concluem que as atividades do ProChile tem de fato efeitos heterogêneos sobre a distribuição

de desempenho das exportações, tanto das margens extensivas, como intensivas. Segundo os autores, são as pequenas empresas que parecem se beneficiar mais das ações de promoção das exportações. Espinoza e Crespi (2000) também defendem a existência de um impacto positivo do ProChile no desempenho exportador das empresas, principalmente na margem extensiva por meio das ações dos “comitês de exportação”.

Nos seus diversos estudos realizados sobre a influência das agências de promoção de exportação ao nível da empresa em vários países latino-americanos e caribenhos, Martincus (2010) reforça a eficácia das ações realizadas pelas agências de promoção de exportação em empresas desses países, abordando, por exemplo, os casos das agências ProChile (Chile), Procomer (Costa Rica), Promperu (Peru), Uruguay XXI (Uruguai), Proexport (Colômbia) e Fundacion ExportAR (Argentina). Nos casos do Chile e Argentina, esses estudos apontam um maior impacto das ações dessas agências para as empresas menores.

Em análise do caso da Costa Rica, Martincus e Carballo (2010b) consideram que as ações do Procomer favorecem um aumento das exportações ao longo da margem extensiva, principalmente em termos de países de destino, no caso de empresas que já vendem produtos diferenciados. Entretanto, os autores mencionam que essas ações aparentemente não incentivam novos entrantes para a exportação desses bens, tampouco causam impactos significativos em empresas exportadoras de bens homogêneos e nas que competem através do fator preço.

Para o caso do Peru, Martincus e Carballo (2008) fornecem evidências que, ao nível das empresas, as ações de promoção das exportações estão associadas ao aumento das exportações, principalmente ao longo da margem extensiva, tanto em termos de mercados quanto em termos de produtos.

Na abordagem acerca dos efeitos das políticas públicas do Uruguai sobre as decisões das empresas de entrar em novos mercados de exportação, Martincus e Carballo (2010c) afirmam que as ações de apoio ao comércio exportador vêm ajudando as empresas uruguaias a atingirem novos mercados internacionais, bem como colaboram na introdução externa de novos produtos diferenciados.

A literatura evidencia o impacto positivo – mesmo que em diferentes níveis - das agências de promoção de exportação sobre o desempenho exportador das empresas latino-americanas afiliadas, e esses efeitos são perceptíveis principalmente sobre novos mercados e produtos, e sobre o valor das exportações. Porém, aparentemente as atividades dessas instituições pouco incentivam empresas não exportadoras a entrarem no mercado internacional.

IMPACTO DAS AÇÕES DA APEX-BRASIL NA PROMOÇÃO DE NOVOS EXPORTADORES

A abordagem acerca da promoção de novos exportadores brasileiros torna-se relevante, visto que o Brasil - frente a outros países com renda per capita semelhante - apresentou na última década um dos menores índices de novos entrantes ao mercado externo (ver CRUZ, 2012).

Porém, mesmo com uma taxa relativamente baixa de novos exportadores, Cruz (2012) observa um alto índice de sobrevivência de novos entrantes brasileiros no mercado exportador. O autor elenca duas hipóteses sobre o motivo do baixo índice de empresas exportadoras brasileiras. A primeira hipótese estaria vinculada à baixa competitividade para o acesso ao mercado externo. A segunda considera que, mesmo que as empresas apresentem um nível de produtividade que propicie as exportações, isso não acontece devido a alguma falha de mercado, como a insuficiência de informações disponíveis acerca do mercado potencial a ser explorado, além de custos fixos elevados que dificultam a busca por potenciais importadores estrangeiros.

A predominância das exportações é detida por grandes empresas já consolidadas no mercado (FREUND; PIEROLA, 2012). Contudo, durante os últimos dez anos, vem se observando um significativo percentual do valor das exportações proveniente de empresas que não exportavam no início do período (CRUZ, 2012).

O trabalho empírico de Cruz (2012) buscou avaliar o impacto das ações de promoção de exportação da APEX-Brasil através de um modelo econométrico, utilizando dados da própria instituição que abrangem o período entre 2007 e 2010, cuja análise é concentrada na indústria de manufatura. O autor observa uma maior concentração nas regiões Sul e Sudeste das empresas exportadoras e beneficiadas pela APEX-Brasil, sendo que o setor de vestuário contém o maior número de empresas que se beneficiam das ações da instituição, seguido dos setores coureiro e calçadista, de alimentos, de máquinas e equipamentos, e móveis. A maior proporção de empresas exportadoras (relativamente ao total de empresas por setor) pertence aos setores de produtos farmacêuticos, fumo e informática.

Os resultados da análise realizada por Cruz (2012), quanto ao impacto das ações da APEX-Brasil sobre a probabilidade das empresas apoiadas se tornarem exportadoras, evidenciam que empresas que não exportavam dois anos antes de receberem o apoio aumentaram em torno de 4% a probabilidade de exportar um ano após sua participação nos programas promovidos pela instituição. Ademais, identificou-se um aumento aproximado de 3% na probabilidade das empresas exportarem no ano em que receberam o apoio.

Com base na análise do efeito heterogêneo dos programas promovidos pela

APEX-Brasil, Cruz (2012) observou que o impacto positivo na probabilidade de exportar é liderado por empresas que recebem o suporte de apoio em programas setoriais. O autor também constatou que os efeitos das ações da APEX-Brasil na promoção de novos exportadores são mais efetivos em empresas de pequeno e médio porte que contam com até 150 funcionários. Finalmente, os setores de bebidas, papel e celulose, preparação de couro e calçados, indústria têxtil, produtos de metal e confecção de artigos e vestuário, destacam-se na promoção de novos exportadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências empíricas sobre o impacto da atuação das agências de promoção de exportações em diversos países revelam que os resultados são heterogêneos, no sentido de que incidem mais sobre alguns setores, sobre empresas de determinado porte e sobre dimensões específicas do esforço exportador. De modo especial, as evidências de que os resultados são mais significativos sobre a dimensão extensiva – ampliação do número de mercados e/ou aumento do número de produtos exportados pela empresa – remetem ao tema das aptidões e competências das empresas como fundamentos teórico-conceituais da competitividade na dimensão empresarial. De fato, a atuação das agências de promoção da exportação exerce efeitos mais diretos sobre dois dos quatro *processos organizacionais* destacados em conjunto como um dos elementos da tríade determinante da conquista e sustentação da vantagem competitiva, de acordo com a abordagem evolucionária e dinâmica discutida na seção 1 do presente capítulo: o apoio à ao *estabelecimento de rotinas* e de processos de *aprendizado*. Conforme discutido naquela seção, na trajetória do esforço exportador na dimensão extensiva – especialmente a conquista de novos mercados, incluindo o início da atividade exportadora –, o desenvolvimento de novas competências e aptidões depende de avanços no *estabelecimento de rotinas* referentes às tarefas da organização da empresa, desde a coleta de informações sobre o mercado, até a rotina de desenvolvimento de novos modelos de produtos, bem como de processos organizacionais *de aprendizado*, que propiciem o aprimoramento nas atividades exportadoras.

Todavia, quando se trata de aumentar o volume de exportação e a presença em um determinado mercado-alvo, parece que as iniciativas da política de apoio à exportação dependeriam de ir além das ações típicas das agências de exportação, ainda que se estivesse considerando apenas iniciativas na dimensão empresarial da competitividade (e não aquelas referentes às condições sistêmicas, que não es-

tão sujeitas à intervenção direta da empresa). De fato, tudo indica que uma maior inserção exportadora da empresa e do país requer que, de algum modo, sejam alterados e aprimorados os processos voltados à função de *coordenação e integração das atividades da empresa e de reconfiguração e transformação*, com as mudanças necessárias na estrutura de ativos da empresa e as transformações internas e externas correspondentes. Em uma combinação das terminologias *schumpeteriana* e *penrosiana*, trata-se de desenvolver e mobilizar adequadamente os recursos tecnológicos, financeiros, de liderança e inovação, para consolidar e ampliar a inserção das exportações da empresa nos mercados-alvo, *como parte integrante do processo de crescimento da empresa e de consolidação dinâmica de sua capacidade competitiva*. Em países de industrialização retardatária, como o Brasil, estes são desafios a serem enfrentados tanto pelas empresas, quanto pelos agentes da política de desenvolvimento industrial e do comércio exterior.

REFERÊNCIAS

BERNARD, A. B.; JENSEN, J. B. Why some firms export. **Review of Economics and Statistics**, v. 86 n. 2, p. 561-569, 2004.

CHEN, S.; VAN BIESEBROECK, J., YU, E. The impact of trade promotion services on Canadian exporter performance. **Centre for Economic Policy Research**, Discussion Paper n. 8597, 2011.

CHRISTENSEN, C. H.; ROCHA, A. da; GERTNER, R. K. An empirical investigation of the factors influencing success of Brazilian firms. **Journal of International Business Studies**, v. 18, n. 3, p. 61-77, 1987.

CRUZ, M. V. **Agências de promoção de exportação promovem novos exportadores?** Uma avaliação do impacto da APEX-Brasil ao nível da firma. APEX-Brasil, Mimeo, 2012.

DHANARAJ, Charles; BEAMISH, Paul W. A Resource-Based Approach to the Study of Export Performance. **Journal of Small Business Management**. 41(3), pp. 242-261, 2003.

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. Technology and trade: An overview of the literature. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R.; SILVERBERG, G.; SOETE, L. **Technical Change and Economic Theory**, 1988, p. 15-39. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/bookchap/ssalemchs/dosietal-1990-2.htm>>. Acesso em: 1 set. 2014.

ESPINOZA, R. A.; CRESPI, G. Exporter performance and promotion instruments: Chilean empirical evidence. **Estudios de Economía**, v. 27, n. 2, p. 225-241, 2000.

FERRAZ, J.C.; HAGUENAUER, L.; KUPFFER, D. **Made in Brazil – Desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

FREUND, C.; PIEROLA, M. Export superstars. **World Bank Policy Research Working Paper**, 2012.

GEMUNDEN, Hans-Georg (1991). “Success Factors of Export Marketing: A Meta-Analytic Critique of the Empirical Studies”, in **New Perspectives on International Marketing**. Ed. S.J. Paliwoda. London: Routledge, 33-62.

GIRMA, S.; GÖORG, H.; WAGNER, J. Subsidies and exports in Germany: First evidence from enterprise panel data. **IZA Discussion Paper** n. 4076, 2009.

GÖORG, H.; HENRY, M.; STROBL, E. Grant support and exporting activity. **The Review of Economics and Statistics**, v. 90, n. 1, p.:168-174, 2008.

HILLER, S. **Does export promotion work in Denmark?** Evidence from a matching approach. Working Paper, 2012. Disponível em: < <http://www.hha.dk/nat/philipp/iei/2012/Hiller.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014.

HOBDAY, Michael. East versus Southeast Asian innovation systems: comparing OEM- and TNC-led growth in electronics. In: KIM, L.; NELSON, R. (Eds.) **Technology, Learning, and Innovation: Experiences of Newly Industrialized Economies**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 129-169, 2000.. Disponível em: <<http://sro.sussex.ac.uk/16382/>>. Acesso em: 02 set. 2014.

JORDANA, J.; MARTINCUS, C. V.; GALLO, A. **Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An Institutional Portrait**. [Cidade]: IDB Publications, 2010.

KRUGMAN, P. R. Increasing returns, monopolistic competition and international trade. **Journal of International Economics**, n. 9, p. 469–479, 1979.

_____. Scale economies, product differentiation and the pattern of trade. **American Economic Review**, n. 70, p. 950–959, 1980.

_____. **The Increasing Returns Revolution in Trade and Geography**. Nobel Prize Lecture, Dec. 8, 2008. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2008/krugman_lecture.pdf>. Acesso em: 02 set. 2014.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LEDERMAN, D.; OLARREAGA, M.; PAYTON, L. Export promotion agencies: Do they work? **Journal of Development Economics**, v. 91, n. 2, p. 257-265, 2010.

MARTINCUS, C. V. **Odyssey in international markets:** an assessment of the effectiveness of export promotion in Latin America and the Caribbean. Interamerican Development Bank, 2010. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/259?locale-attribute=en>>. Acesso em: 2 set. 2014.

MARTINCUS, C. V.; CARBALLO, J. Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries. **Journal of Development Economics**, v. 92, n. 2, p. 201-214, 2010a.

_____. Entering new country and product markets: Does Export Promotion Help? **Review of World Economics**, v. 146, n.3, p.437-467, 2010c.

_____. Export promotion: Bundled services work better **The World Economy**, v. 33, n.12, p.1718-1756, 2010b.

_____. Is export promotion effective in developing countries? Firm level evidence on the intensive and the extensive margins of exports. **Journal of International Economics**, v. 76, n. 1, p. 89-106, 2008.

MARTINCUS, C. V.; CARBALLO, J.; GALLO, A. **The impact of export promotion institutions on trade:** Is It the Intensive or the Extensive Margin? Interamerican Development Bank, 2010. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/3191?locale-attribute=en>>. Acesso em: 02 set. 2014.

MARTINCUS, C. V.; CARBALLO, J.; GARCÍA, P. M. **Public Programs to Promote Firms' Export in Developing Countries:** Are There Heterogeneous Effects by Size Categories? Interamerican Development Bank, Aug. 2010. Disponível em: < <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35340321>>. Acesso em: 2 set. 2014.

MARTINCUS, C. V.; ESTEVADEORDAL, A.; GALLO, A.; LUNA, J. Information barriers, export promotion institutions, and the extensive margin of trade. **Review of World Economics**, v. 14, n. 1, p. 91-111, 2010.

NELSON, Richard R. Why Do Firms Differ, and How Does It Matter? **Strategic Management Journal**, v. 12, p. 61-74, 1991.

PORTER, M. **Competitive strategy:** techniques for analysing industries and competitors. New York: Free Press, 1980.

_____. **The Competitive Advantage of Nations.** New York: The Free Press, 1990.

RICARDO, David. On the Principles of Political Economy and Taxation. In: SRAFFA, P. (Ed.). **The works and correspondence of David Ricardo**, Volume I, Cambridge: Cambridge University Press, 1951.

TEECE, David. Firm capabilities and economic development: implications for the newly industrialized countries. In: KIM, L.; NELSON, R. (Eds.) **Technology, Learning, and Innovation**: experiences of newly industrialized economies. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 105-128.

VERNON, Raymond. International Investment and International Trade in the Product Cycle. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 80, n. 2, p. 190-207, May 1966.

O ESTADO NA PROMOÇÃO DA INTERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA: O CASO BRASILEIRO

ACHYLES BARCELOS DA COSTA

Professor titular aposentado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS. Tem experiência na área de Economia em temas de Organização Industrial e Economia da Tecnologia.

FERNANDA ROCHA VERAS E SILVA

Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGE/UFRGS.

INTERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA E INOVAÇÃO

Uma característica marcante das sociedades contemporâneas industrializadas é apresentar um sistema produtivo em que os bens e serviços produzidos carregam um elevado conteúdo de conhecimento de natureza complexa. Tem se difundido na literatura a expressão "sociedade do conhecimento" para se referir a esse estágio do desenvolvimento social. Em contraste com períodos anteriores da humanidade, não tão distantes historicamente, como a I Revolução Industrial no século XVIII, em que os bens eram produzidos com base predominante no conhecimento empírico, na época moderna, a exigência de conhecimento científico está cada vez mais presente nos bens e serviços que diariamente são lançados no mercado¹. O fato de os conhecimentos se originarem em várias fontes, aliado à sua complexidade, torna o seu domínio uma tarefa difícil e custosa quando tentada por agentes agindo individualmente. A cooperação institucional nessa direção constitui-se em um imperativo para que países e empresas tenham sucesso em seu desempenho econômico. Nesse âmbito, ganha proeminência a interação do mundo da ciência, aqui considerado como a estrutura universitária, e a esfera do setor produtivo em que a empresa capitalista é o ente privilegiado para a introdução de inovações no sistema econômico.

84

O vínculo entre universidade e setor produtivo não data de tempos recentes, muito embora o seu estabelecimento possa variar entre países. Nelson e Rosenberg, em trabalho de 1994², mostram que, até os anos 1920, a atividade universitária nos Estados Unidos estava fortemente vinculada às necessidades de seu entorno local, particularmente no âmbito de atividades agrícolas, bem como na criação de cursos de engenharias, ao contrário das universidades europeias em que essa relação era mais distante³. Segundo os autores, a aproximação bem-sucedida das universidades americanas junto às atividades militares durante a II Guerra Mundial levou a um crescente volume de recursos públicos para o financiamento das pesquisas universitárias. Essas instituições seriam o local da pesquisa básica, como o que propunha o famoso relatório de Vannevar Bush de 1945, *Science: The Endless Frontier*. Daí em diante, até por volta dos anos 1980, houve um afastamento – embora não de todo – da pesquisa acadêmica em relação aos problemas práticos da indústria e agricultura locais, com o forte da pesquisa universitária direcionada para as áreas da defesa e da saúde. De certa forma, estabeleceu-se uma

(1) Apenas para ilustrar: os bens que carregam conteúdo de base microeletrônica, os baseados na biotecnologia, entre outros.

(2) Publicado em Nelson [1996] (2006).

(3) Mowery e Sampat (2006) reforçam a ideia, atribuindo essa diferença à menor autonomia das universidades europeias em relação ao governo, enquanto na estrutura americana as decisões das universidades eram mais autônomas e descentralizadas.

divisão de trabalho entre a pesquisa básica, a cargo das universidades, e a pesquisa industrial, sendo essa última de responsabilidade das empresas do setor produtivo (NELSON, [1996] 2006, p. 338-341).

A partir dos anos 1980, a visão de que o desenvolvimento tecnológico do setor produtivo viria dos avanços adquiridos e criados no âmbito da ciência, o chamado "modelo linear" do conhecimento, perde importância em favor de uma relação mais dialética entre esses dois campos, onde os avanços científicos também teriam sua motivação em questões oriundas do setor produtivo. Os fatores que levaram a essa mudança de percepção são variados. Além da já mencionada exigência de conhecimento científico oriundo da pesquisa básica na produção de bens e serviços, o término da II Guerra Mundial e, após, a desaceleração do crescimento econômico em vários países industrializados a partir do início dos anos 1970 levaram a uma mudança de percepção do papel da academia na sociedade. Passou-se a exigir uma maior contrapartida do mundo científico na solução de problemas concretos com que a sociedade se defrontava como, por exemplo, os problemas energético e ambiental. Além disso, segundo Mowery e Sampat (2006) argumentava-se, particularmente nos Estados Unidos, que a forte competitividade dos produtos japoneses no mercado internacional não se devia a um elevado desenvolvimento da ciência daquele país, mas do desempenho inovativo de seu parque fabril. Outro fator que contribuiu para uma maior aproximação da academia com o setor produtivo, ainda segundo Mowery e Sampat, foi a necessidade de ajuste fiscal dos países ricos em crise em direção a uma redução do déficit público, com a consequente queda do financiamento estatal à pesquisa acadêmica, forçando as universidades a se aproximarem do setor produtivo em busca de recursos para as suas pesquisas. A crescente interdependência institucional requerida pelo processo inovativo, por sua vez, levou as empresas a estreitarem laços com as universidades não só em busca de pessoal qualificado, mas também pela necessidade de manter seu quadro funcional treinado e com capacitação para a troca de informações e conhecimentos com o mundo acadêmico.

O entendimento de que a inovação resulta de um processo cooperativo institucional se difunde na literatura e entre *policy makers* a partir dos anos 1990. Aos já referidos estudos sobre os Sistemas Nacionais de Inovação vieram se somar as estruturas conceituais do modelo "Mode 2" e do "Triple Helix" (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000). O que distingue esses modelos é a unidade de análise: o sistema de inovação privilegia a empresa; o "Mode 2" o relacionamento institucional em rede; enquanto o da "Triple Helix" introduz uma terceira missão à universidade além do ensino e da pesquisa, qual seja, a do desenvolvimento econômico⁴.

(4) Foge ao escopo desse trabalho discutir os alcances e limites desses modelos. Além do artigo de Etzkowitz e Leydesdorff (2000) que, como o seu título informa, faz uma comparação entre essas abordagens, ver também o artigo de Mowery e Sampat (2006) que tece críticas ao modelo da Triple Helix.

O que importa salientar é que houve um crescente entendimento, na literatura e nos governos, sobre a importância da cooperação institucional para se compreender o processo de inovação e sua influência no desempenho econômico de empresas e países. A pressão competitiva sobre as empresas faz com que elas envolvam-se em um processo contínuo de busca e seleção de novos produtos, novos processos de produção e de novas formas organizacionais capazes de mantê-las no mercado. Nem sempre as empresas têm competências e recursos suficientes para tal. A universidade tem se constituído numa fonte importante de conhecimento para a indústria e também, muitas vezes, de uma infraestrutura tecnológica, seja através de seus laboratórios de pesquisa para uso pelas empresas, seja o seu *campus* como local para o estabelecimento de incubadoras e parques tecnológicos.

Um ponto importante na interação refere-se aos modos com que os fluxos de conhecimento fluem entre a universidade e o setor produtivo e as características dos atores envolvidos. Importa conhecer os canais e os mecanismos através dos quais ocorre a transferência de conhecimentos que as empresas utilizam em seu processo inovativo, bem como aquelas áreas do conhecimento da ciência que elas mais valorizam para esse fim. D'Este e Patel (2007), em seu estudo sobre a interação universidade-empresa (U-E) no Reino Unido, investigaram a incidência de algumas formas de interação, como encontros e conferências, pesquisa conjunta, treinamento, entre outras. Os autores chamam a atenção para os formuladores de políticas públicas no sentido de levarem em consideração a intensidade desses diferentes tipos de interação, em vez de focarem apenas o patenteamento e os *spin-offs* de empresas como os modos de transferência de conhecimentos da universidade para o setor produtivo.

No âmbito da fundamentação teórica para a atuação do Estado na economia, um dos enfoques dominantes é o da teoria neoclássica, que aborda o assunto sob as chamadas *falhas de mercado*, um conjunto de situações como a existência de bens públicos, externalidades, mercados imperfeitos e outras, cujas presenças geram ineficiências econômicas. A ação do Estado, logo, teria como objetivo corrigir essas falhas, buscando aproximar aquelas situações que as originaram a um ideal de mercado perfeitamente competitivo no qual, então, cessariam as suas manifestações.

A criação de inovação, no enfoque neoclássico, enquadra-se nessa categoria de falhas. A teoria considera que o mercado não é capaz de sozinho alocar suficientemente os recursos e prover os incentivos para a criação de novos conhecimentos: ele falha nessa tarefa. Caso os mercados fossem perfeitamente competitivos, não haveria incentivos para que alguém com espírito inovador investisse recursos na criação de algo novo, pois ele não teria como se proteger de imitadores que poderiam ter acesso a esses conhecimentos a custo zero. Esta é uma visão do conhecimento como tendo características de bem público. Daí a teoria admitir a intervenção do Estado através do estabelecimento de uma legislação de direitos

de propriedade, como o sistema de patentes, que dá garantias ao investidor de apropriabilidade dos benefícios provenientes de seu esforço inovativo. Assim, o objetivo da política pública é corrigir essas falhas, de modo a evitar as ineficiências alocativas e produtivas daí decorrentes.

Contudo, a questão de fundo é a origem dessas falhas, se endógenas ou exógenas à própria dinâmica da economia ou dos mercados. Para a teoria neoclássica, elas não se devem ao funcionamento impessoal dos mercados, mas a distorções neles introduzidas, como as práticas anticompetitivas, a ação dos sindicatos ou de governos, entre outras. Mas se, ao contrário, as imperfeições e assimetrias de informações observadas na atividade econômica resultam do próprio funcionamento dos mercados, então não há, de acordo com Metcalfe (2003, p. 128), o que ser corrigido e o “[...] arcabouço das falhas de mercado, apesar de sua elegância formal, é uma caixa vazia”. É da natureza do processo de competição que as empresas introduzam inovações que as diferenciem de seus concorrentes diante dos consumidores, ganhando a atenção e a preferência de compra desses últimos. Entretanto, segundo ainda Metcalfe (2003), isto não significa que empresas não busquem tirar proveito indevidamente de sua posição dominante de mercado. Práticas anticompetitivas devem ser coibidas, mas o foco da política pública não deve centrar-se na concentração de mercado, ou no tamanho da margem de lucro, mas na criação de um ambiente em que as vantagens competitivas sejam criadas através de inovações e que possam ser capazes de contestar posições estabelecidas no mercado. Dado o processo coletivo e sistêmico na criação e difusão de inovações, que resulta da divisão do trabalho entre diferentes instituições, um objetivo da política pública sob essa ótica seria o incentivo à cooperação entre os distintos atores envolvidos na produção de conhecimentos.

A forma como o Estado tem atuado no âmbito da interação entre a universidade e o setor produtivo tem variado entre países não só em função das diferenças em suas estruturas produtivas, objetivos e mecanismos de apoio, mas também no escopo teórico, no mais das vezes implícito, que informa o desenho das políticas públicas estabelecidas.

O PAPEL DO ESTADO NA INTERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA EM ÂMBITO INTERNACIONAL

Considerando a importância que novos conhecimentos têm para o desenvolvimento econômico e que o processo de inovação assume características coletivas envolvendo diferentes atores, a interação entre universidades e empresas tor-

nou-se um elemento central nos sistemas nacionais de inovação (SNI). Embora a evolução das relações entre os atores apresentem padrões diferentes entre países e regiões, em função de seus níveis de desenvolvimento, do arcabouço institucional e de condições históricas⁵, três atores têm se destacado nesses sistemas: o governo, as universidades e as empresas.

As relações entre universidades e empresas já têm sido objeto de um significativo esforço de pesquisa. Contudo, faz-se necessário investigar mais especificamente o papel do Estado e suas formas de atuação no estímulo a essas relações. Nesse esforço de pesquisa, o objetivo deste texto é primeiramente descrever como essas interações vêm ocorrendo em diferentes países, destacando-se aí o papel do Estado. Em seguida, busca-se entender como esse fenômeno vem se manifestando no Brasil.

Inicialmente, vale destacar a experiência americana, em função da sua longa trajetória histórica de aproximação das universidades com o setor produtivo. Ainda no século XIX, foram criadas, naquele país, as chamadas “*land-grant universities*”, que eram universidades com missão focada no ensino da agricultura, ciência e engenharia. Posteriormente, foram estabelecidas várias estações experimentais sob a direção dessas universidades. Segundo Mowery (1998), já nas décadas de 1920 e 1930 as relações universidade-indústria estavam bem estabelecidas na economia americana.

Antes de 1945, as ligações entre a pesquisa industrial e a acadêmica nos Estados Unidos foram influenciadas por dois fatores: a estrutura descentralizada nas tomadas de decisões e o financiamento do sistema de ensino superior pelo setor público em âmbito local. Como resultado, o currículo e a pesquisa nas universidades públicas estiveram mais voltados para oportunidades comerciais do que a maioria dos sistemas de ensino equivalentes da Europa (MOWERY; ROSENBERG, 1993).

No pós-II Guerra, duas importantes mudanças foram identificadas. Em primeiro lugar, a pesquisa acadêmica passou a ser financiada maciçamente com recursos federais. Em segundo, ocorreu uma mudança de ênfase da pesquisa universitária para problemas associados com saúde e defesa, e o fortalecimento da pesquisa básica, de forma que esta passou a ser missão central da universidade (NELSON, [1996] 2006). A partir da década de 1980, a colaboração universidade-indústria passou a obter maior atenção política. Desde então, de acordo com Lee (2000), esse conceito tornou-se um “experimento social” no sistema de inovação americano, resultado tanto da pressão que a crise de competitividade exerceu sobre a política nacional como da pressão da indústria e da sociedade para que as universidades se envolvessem com os problemas econômicos e sociais do país.

(5) Ver, por exemplo, Inzelt (2004) e Rotwhell e Dodgson (1992).

Ademais, como mostra Mowery (1999), as relações de colaboração entre universidades e indústria mudaram significativamente ao longo do tempo. Inicialmente, elas se manifestaram através de colaborações no “velho estilo”, ou seja, mediante a pesquisa e o ensino, o intercâmbio de estudantes, a criação de escolas de engenharia e o crescimento de pesquisa desenvolvida em paralelo nas universidades e na indústria⁶. Em seguida, essas relações passaram a envolver o licenciamento e o patenteamento da tecnologia acadêmica através da *Research Corporation*, uma instituição sem fins lucrativos, criada para gerenciar as patentes e os licenciamentos das universidades⁷. Por fim, a aprovação da lei *Bayh-Dole* em 1980 provocou uma nova onda de mudanças na colaboração universidade-indústria. De acordo com Sampat (2006), esse instrumento legal uniformizou a política federal e impulsionou uma tendência em direção à comercialização da pesquisa, fazendo com que a aproximação com o setor produtivo fosse impulsionada através dos canais de licenciamento e de patenteamento e se tornasse sinônimo de “empreendedorismo” e “dinamismo econômico”.

Nesse contexto, iniciativas do governo voltam-se para adoção de medidas e incentivos de modo a fortalecer a interação entre universidades e empresas. Segundo Hagedoorn, Link e Vonortas (2000), a partir dos anos 1980, os Estados Unidos passaram a perseguir uma estratégia dupla. Por um lado, relaxaram a rígida legislação antitruste, com base na racionalidade de que os efeitos anticompetitivos estáticos deveriam ser ponderados pelos efeitos benéficos resultantes das parcerias; e, por outro, buscaram fortalecer suas leis de propriedade intelectual.

Na Europa, segundo Strokes (2005), foi a disposição dos cientistas em aplicar as técnicas obtidas junto aos ofícios e em emprestar seus talentos para melhorar a tecnologia que levou aos avanços científicos do século XVII. Embora com vínculos frágeis entre ciência e indústria, em função das relações se estabelecerem de forma ocasional e do reduzido retorno econômico trazido pela ciência, a invenção da máquina a vapor dá continuidade a esse estímulo da indústria para a ciência, ao induzir os físicos a “redefinir os conceitos básicos de calor e energia”. A partir da segunda Revolução Industrial, na segunda metade do século XIX, diversas invenções na química e na metalurgia estreitaram essas relações. A empresa alemã *Bayer*, por exemplo, passou a contratar químicos das universidades para o desenvolvimento de pesquisa científica comercial, o que culminou com o desenvolvimento de novos produtos, como corantes sintéticos, medicamentos e outros

(6) Muitas dessas formas de colaboração ainda estão presentes nas relações atualmente existentes entre as universidades e as empresas nos Estados Unidos (MOWERY, 1999).

(7) Segundo Sampat (2006), algumas universidades preferiram criar fundações de pesquisa, legalmente separadas das universidades, para gerenciar suas patentes, enquanto outras impediam o registro de patentes em nome da instituição, mas liberavam o registro pelo docente.

produtos químicos (ESTA, 1997, p.10-11).

A percepção da necessidade crescente da ciência para o desenvolvimento tecnológico levou ao surgimento de escolas técnicas na Europa e a um novo arranjo institucional na Alemanha: as universidades e institutos de pesquisa passaram a desenvolver pesquisa básica, enquanto as escolas técnicas dedicaram-se à pesquisa aplicada. Essa divisão, de acordo com Strokes, não restringiu a influência mútua entre ciência e indústria que se observava nas diversas descobertas científicas. Na primeira década do século XX, foram criados os *Kaiser Wilhelm Instituten*, precursores dos Institutos *Max Planck*, que atualmente são centros de pesquisa com foco em pesquisa básica e que complementam os projetos de pesquisa das universidades. A partir de 1947, com a criação do transistor nos Estados Unidos, a aproximação ciência-indústria se intensificou também na Europa, em função da crescente importância que o conhecimento científico e tecnológico passa a ter para o aumento da produtividade e de novas oportunidades técnicas (ESTA, 1997; RESEARCH IN GERMANY, 2013).

No período compreendido nas décadas de 1950 e 1960, podiam-se observar, na Europa, dois tipos de políticas de pesquisa e desenvolvimento: a política científica e a política industrial. Enquanto a primeira incluía o apoio à educação científica, à pesquisa universitária e à pesquisa básica em laboratórios do governo, a segunda incluía os subsídios para P&D, o apoio à reestruturação industrial, e à educação técnica e ao treinamento. Em geral, observava-se pouca coordenação ou colaboração ativa entre os formuladores das duas políticas. No entanto, no início da década de 1970 foi estabelecido um novo tipo de política, qual seja, a política de inovação baseada na pesquisa e desenvolvimento e em fatores do lado da demanda. Diante disso, a política incluía subsídios para a inovação, atuação coletiva de institutos de pesquisa no desenvolvimento de produtos, e compras públicas com vistas a estimular capacidade inovativa na economia. Enquanto isso, a política científica se mantinha baseada no ensino universitário e na pesquisa básica realizada em laboratórios governamentais, mas começava a se manifestar a preocupação com a falta de interação entre universidade e indústria. Outra diretriz de política importante foi a mudança de ênfase das grandes para as pequenas empresas (ROTWHELL; DODGSON, 1992).

Assim como ocorreu com os Estados Unidos, a Comunidade Europeia, no início dos anos 1980, também introduziu importantes mudanças na legislação com o objetivo de enfrentar não somente os efeitos da globalização sobre a competitividade, mas também as disparidades existentes nas capacidades industriais e tecnológicas dos diferentes países membros. Em 1984, foi, então, lançado o programa ESPRIT (*European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology*), que tinha entre seus objetivos a promoção da cooperação industrial

européia no desenvolvimento de P&D pré-competitiva em Tecnologia de Informação (TI). Este foi o primeiro de uma série de programas voltados para a P&D cooperativa. A partir de então, os chamados *Framework Programmes on Research and Technological Development* (FWPs) passam a apoiar a P&D realizada de forma colaborativa entre empresas, universidades e outras instituições de pesquisa em toda a Europa. Tal política de cooperação não se limitou à Comunidade Europeia e tem se espalhado pelos Estados membros, uma vez que a política de ciência e tecnologia é determinada principalmente em nível nacional, já que existem diferenças nas políticas entre os grupos de países. Por exemplo, entre aqueles mais industrializados, a Alemanha possui um sistema mais descentralizado e orientado para a difusão; enquanto o sistema francês é mais centralizado e com políticas orientadas a uma missão (HAGEDOORN; LINK; VONORTAS, 2000).

Segundo estudo da OECD (1999), a diversidade existente entre os países europeus no que se refere aos papéis dos principais atores no processo de inovação e as formas, qualidade e intensidade das interações, decorre de uma variedade de fatores específicos a cada país, tais como o sistema financeiro, legal e regulatório; o nível educacional e de qualificação, o grau de mobilidade de pessoal, dentre outros. Nesse quadro, o papel do governo no financiamento à P&D, por exemplo, igualmente não tem sido uniforme. Nos países em *catch up*, como Grécia, Hungria, México, Polônia, Portugal e Turquia, o gasto do governo com P&D é bem mais elevado relativamente ao que praticam nesse quesito as economias mais avançadas, como Bélgica, Irlanda, Japão, Suécia e Estados Unidos, em que o setor privado financia a maior parte da P&D.

Nesse contexto, segundo a OECD (1999), a política tecnológica e de inovação deveria envolver, cada vez mais, as interações e a formação de redes. Em primeiro lugar, as leis de concorrência deveriam assegurar a competição, mas sem impedir o desenvolvimento cooperativo de novas tecnologias. Em segundo, deve-se procurar facilitar o acesso das empresas a serviços intensivos em conhecimento, já que são importantes para sua transformação técnica e organizacional. E, por fim, faz-se necessário uma infraestrutura pública de pesquisa focada na colaboração com empresas.

O Japão, segundo Lundvall e Borrás (2005), mais que qualquer outra economia de mercado, fez uso de política nacional explícita para promover setores e indústrias. A estratégia de desenvolvimento industrial iniciada na segunda metade do século XIX naquele país esteve fundamentada na criação de instituições de ensino e na formação de pessoal através de qualificação no exterior. No início do século XX, o apoio público para o desenvolvimento da indústria japonesa cresceu com a criação da lei de patentes e do aumento das compras industriais e militares do governo. Através de financiamento público, direto ou via empresas públicas, foram

criados laboratórios de pesquisa e de realização de testes. O que se observa é que o apoio do governo tomou formas diferentes, de acordo com cada indústria – em algumas delas, como a de ferro e aço, foi criada uma empresa pública que se tornou um centro de aprendizagem tecnológica para toda a indústria. Em outras, como a automobilística e a eletrônica, foi utilizada uma combinação de instrumentos, como os subsídios à P&D e os de proteção à ‘indústria nascente’. O Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MITI) também teve um papel importante ao reunir empresas concorrentes em consórcios com o objetivo de solucionar problemas comuns e mapear novas tendências tecnológicas (MAZZOLENI; NELSON, 2007).

A partir de 1960, a política voltou-se para a recuperação do atraso tecnológico, dando início a um processo de reestruturação industrial a partir de setores intensivos em capital e mão de obra qualificada. A estratégia usada baseou-se tanto na importação em grande escala de tecnologia, como no aumento do esforço para realização interna de pesquisa e desenvolvimento. Portanto, a seleção de tecnologias fazia parte de um processo de planejamento estratégico⁸ (ver MAZZOLENI; NELSON, 2007; ROTWHELL; DODGSON, 1992).

De acordo com Hagedoorn, Link e Vonortas (2000), o Japão foi pioneiro no apoio à P&D colaborativa no pós-guerra. Mais especificamente na década de 1960, foram criadas inúmeras Associações de Pesquisa promovidas pelo governo. Além disso, também foram verificados outros tipos de relações: colaborações em redes de empresas (keiretsu), acordos formais e informais com o setor privado, e a formação de parcerias internacionais na realização de pesquisa. Na década de 1980, além da concessão de subsídios para pesquisas colaborativas, foram criados centros de pesquisa cooperativa nas universidades nacionais (WALSH et al., 2008).

Embora as universidades japonesas tenham ligações antigas com a indústria, Walsh et al., (2008) mostram que inicialmente os professores das universidades nacionais (onde a maior parte da pesquisa estava concentrada) eram funcionários públicos e, portanto, estavam impedidos de se envolver em atividades comerciais, seja prestando consultoria ou trabalhando em empresas. Para contornar essas restrições, foram estabelecidos canais informais como publicações conjuntas com pesquisadores de empresas, organização de grupos de estudo, presença de pesquisadores da empresa nos laboratórios universitários, dentre outros. Com a crise econômica japonesa da década de 1990, foram instituídas reformas destinadas a aumentar a contribuição das universidades no crescimento econômico, através do fortalecimento das suas ligações com a indústria. Entre 1990 e 2004, foram postas em prática diferentes ações. Inicialmente, o governo atuou elevando o financiamento público para pesquisa. Em continuidade às reformas, foram também criados os *Technology Licensing Offices* (TLOS) nas universidades, que pas-

(8) Ver Mazzoleni e Nelson (2007) e Rotwhell e Dogson (1992).

saram a ter permissão para licenciar suas invenções; as restrições que impediam os professores das universidades nacionais de trabalhar em empresas privadas ou iniciar negócios foram relaxadas e os professores e pesquisadores universitários também foram liberados para assumir posições de gestão em empresas *startups*.

Os países latino-americanos, segundo Dutrénit e Arza (2010), tiveram seus sistemas nacionais de inovação construídos com iniciativas tomadas através de políticas de C&T e com base em tecnologias derivadas do avanço da ciência (*supply-push*). Apesar das diferenças entre os diferentes países dessa região (em termos, por exemplo, do tamanho e nível de desenvolvimento da economia, especialização setorial e origem das universidades), características comuns podem ser observadas. Por um lado, as universidades foram inicialmente orientadas para o ensino e, à medida que as atividades de pesquisa se fortaleceram e surgiram os cursos de pós-graduação a partir de metade do século XX, elas voltaram-se para a realização de pesquisa. Tal fato implicou em conexões muito recentes e ainda bastante tímidas entre as atividades de ensino e de pesquisa, desencadeando relações com o mundo exterior muitas vezes apoiadas basicamente em vínculos informais. As interações entre as instituições públicas de pesquisa e as empresas, embora relativamente escassas, têm, contudo, sido fundamentais nas histórias de sucesso de algumas indústrias (como exemplo, no caso brasileiro, podem ser mencionadas a produção de aeronaves e de aço).

Ainda em relação à América Latina, as iniciativas no estabelecimento de relações mais próximas com a indústria têm partido tanto das universidades, como do governo. Com essa finalidade, governos latino-americanos têm recorrido a empréstimos internacionais, principalmente aqueles para ciência e tecnologia do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os programas desenvolvidos com a assistência financeira do BID, além das formas clássicas de apoio à pesquisa, incluem, também, alguns planos especiais dedicados a encorajar projetos de pesquisa conjuntos entre universidades e empresas (AROCENA; SUTZ, 2001).

Conforme Casas e Sutz (2013), na América Latina, desde o final dos anos oitenta, estão presentes diferentes iniciativas institucionais e experiências organizacionais em relação à colaboração universidade-indústria-governo. Essas práticas vão desde relações individuais através de redes, a formas de colaboração envolvendo interações bilaterais ou tripartites (com o governo federal, ou local). A colaboração é promovida por distintos arranjos institucionais seja, por exemplo, através de incubadoras de empresas ou da criação de *startups*. No entanto, um traço comum na maior parte das experiências de colaboração é a transferência de conhecimento por meio de recursos humanos formados em universidades, bem como através do conhecimento tácito envolvendo mobilidade de pesquisadores e estudantes da universidade para a indústria, ou vice-versa. Assim, um dos principais elementos

na análise atual dos sistemas nacionais de inovação latino-americanos é a avaliação do fluxo de conhecimentos que ocorre a partir de arranjos colaborativos entre governo, universidade e indústria.

A observação dessas diferentes trajetórias de inovação, retratadas em parágrafos acima, possibilita a identificação de alguns pontos relevantes. Tanto nos países que apresentam um viés mais intervencionista como o Japão, ou nos mais liberais como os Estados Unidos, o governo tem variado o escopo de suas políticas. Ambos os casos fazem uso de uma combinação de distintos instrumentos ou mecanismos para promover a inovação, sendo um deles a interação entre universidades e empresas. Essas trajetórias mostram, portanto, a importância do apoio público direto e indireto à inovação, contemplando tanto as universidades quanto as empresas. Isso cria um processo de estímulos cumulativos.

A INTERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA NO BRASIL E O PAPEL DO ESTADO

94

De acordo com Suzigan e Albuquerque (2011), a constituição do sistema de inovação brasileiro apresenta, ao longo do tempo, trajetória marcada por “ondas” de criação de instituições de ensino e pesquisa, que dão suporte à interação universidade-empresa no país.

Dado que já existe uma extensa literatura sobre políticas de ciência e tecnologia (C&T) executadas no Brasil e a forma como a inovação foi sendo tratada nessas políticas, o objetivo dessa seção é salientar qual tem sido o papel do Estado na interação entre universidades e empresas no país.

Do ponto de vista histórico alguns autores⁹ identificam fases distintas na evolução das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil. Independentemente da forma como os períodos são estruturados e analisados, o que se observa é que o estabelecimento de relações entre instituições de ensino e pesquisa e o setor produtivo não é, em si, um fenômeno apenas recente. Essas relações estão presentes ao longo do tempo, embora sob outros termos, intensidade, e em diferentes condições, antes de sua institucionalização mais sistemática através do aparato legal recentemente estabelecido. Assim, é possível observar a importância do Estado no estímulo a essa aproximação, seja através da criação de um sistema público de ensino e pesquisa e/ou da elaboração de políticas de estímulo que

(9) Por exemplo, Suzigan e Albuquerque (2011), Viotti (2008), Dagnino, Thomas e Davyt (1996), Dagnino e Thomas (2001) e Lemos e Cário (2013).

incorpore essa dimensão. Contudo, essa não é uma tarefa fácil. O Estado brasileiro é constituído sob a forma de uma federação de estados regionais, os quais possuem autonomia para criarem suas próprias instituições de ensino e pesquisa, estabelecer políticas de estímulo à inovação, entre outras formas de influir direta ou indiretamente na interação entre empresas e universidades sob o seu território. Desse modo, torna-se difícil contemplar todos esses arranjos em um trabalho da amplitude do que está aqui sendo desenvolvido. O que se procurará fazer é mapear em grandes traços aquelas medidas estabelecidas em âmbito do Governo Federal que, de alguma forma, influem na interação entre universidades e empresas no país, sem contudo avaliá-las mais detidamente em sua efetividade.

Mesmo diante dessa restrição, a compreensão desse quadro exige, contudo, investigação que pince, mais especificamente, aquelas iniciativas do Estado que estejam relacionadas às articulações entre os sistemas científico e produtivo, contidas na política de CT&I do país.

As primeiras instituições de pesquisa criadas no Brasil ao longo do século XIX não foram fruto de uma política pública deliberada, mas resultaram da necessidade de enfrentamento de problemas concretos provocados pelo surgimento de doenças e epidemias, assim como de pragas na agricultura. Os setores de saúde e agrícola foram aqueles que se destacaram na geração de conhecimento local a partir dessas demandas sociais (COSTA, 1998; VELHO; VELHO; SAENZ, 2004).

Apesar do esforço para industrializar e criar infraestrutura no país, a caminhada foi lenta. Entre 1947 e 1964, houve apenas um “foco preliminar” em C&T com a criação de importantes instituições, como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) em 1951 e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) também em 1951 (DAHLMAN; FRISCHTAK, 1993). Contudo, essa foi uma iniciativa importante, pois ao apoiar projetos de pesquisadores universitários envolvendo o setor produtivo, bem como a formação de pessoal qualificado para o ensino e a pesquisa, essas instituições passaram a desempenhar um papel relevante na interação universidade-empresa. Costa (1998) considera que este foi um marco histórico na medida em que o Estado passa a assumir o papel de promotor do desenvolvimento científico e tecnológico.

A atenção maior nesses passos iniciais foi, portanto, direcionada para o fortalecimento da atividade científica. Como mostra Viotti (2008), as empresas eram meras usuárias do conhecimento produzido nas universidades e institutos de pesquisa, mesmo sendo esses conhecimentos desenvolvidos a partir das necessidades do setor produtivo. A exceção a essa regra foram empresas estatais que atuavam em setores intensivos em tecnologia. A política consistia em financiar a pesquisa nas universidades, que se responsabilizavam pela transferência de tecnologia às empresas estatais, o que ocorria à medida que essas empresas iam adquirindo as

capacitações necessárias para o estabelecimento de seus próprios departamentos de pesquisa e desenvolvimento (P&D). O objetivo não era estimular a P&D própria nas empresas privadas, mas fazer chegar a elas a P&D financiada pelo Estado – sendo a pesquisa realizada nas universidades e o desenvolvimento a cargo das estatais (VELHO; VELHO; SAENZ, 2004).

Os estudos de Dagnino, Thomas e Davyt (1996) e Dagnino e Thomas (2001)¹⁰ sobre a política de C&T latino-americana, consideram fases diferentes, e, em termos espaciais, fazem uma generalização a partir dos processos verificados especialmente em dois países – Brasil e Argentina. Dessa forma, identificaram que entre 1960 e 1970 a política de C&T esteve baseada na oferta, ou seja, os conhecimentos eram gerados a partir das instituições de P&D, mas sem a participação do setor produtivo, acreditando-se que estes seriam automaticamente transferidos para a produção. No entanto, diante da “falta de demanda” do setor produtivo ao sistema de C&T é estabelecida uma nova política que vem complementar a oferta, e que os referidos autores chamaram de vincucionista. Essa política, que caracterizou o período militar, estava voltada para o fomento de ligações entre as instituições de pesquisa e o sistema produtivo, dando início à incorporação da interação universidade-empresa (U-E) na política explícita de C&T no Brasil. Nessa política, o Estado, através de suas instituições de pesquisa, era o responsável pela transferência de conhecimento e de tecnologia para as empresas.

Nesse contexto, inicialmente, para alguns autores (COSTA, 1998; GUIMARÃES; FORD, 1975) o desenvolvimento tecnológico ganha destaque com o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), estabelecido em 1967. Para Dahlman e Frischtak (1993), o PED além de definir uma política explícita de C&T, em nível federal, propôs também a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – SNDCT.

As linhas de ação do PED foram incorporadas às políticas de ciência e tecnologia nos planos governamentais estabelecidos a partir daí. Isso revela o pioneirismo de suas proposições, visto que as ações anteriores do governo na área científica e tecnológica estiveram orientadas para a pesquisa científica junto às universidades, “sem que se pensasse em articular tais atividades com as necessidades do sistema produtivo nacional” (GUIMARÃES; FORD, 1975, p. 411).

Em 1967, como mostram Lemos e Cário (2013, p. 5), uma importante ação do governo foi a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), “[...] cuja função era fomentar o desenvolvimento de tecnologias e inovações através de parcerias com empresas, institutos e centros de pesquisas por meio de apoio governa-

(10) Com base nesses autores, ver também as análises feitas por Bagattolli (2008) e Silva (2012).

mental, organismos nacionais e multilaterais”¹¹. A preocupação com a interação U-E apareceria também em 1969, quando do lançamento do plano quinquenal do CNPq. Entre suas medidas estava a constituição dos Núcleos de Cooperação com a Indústria – NCIs, cuja função era fortalecer a interação entre universidades e empresas. É de se notar que eles foram os precursores dos Núcleos de Inovação Tecnológica – NITs, estabelecidos na Lei de Inovação de 2004 (SILVA, 2012).

Nesse processo, também deve ser ressaltado, a partir da década de 1960, o início de uma nova fase da educação brasileira, com a criação da pós-graduação e sua expansão no final da década com a reforma de 1968, quando foi instituído o sistema de créditos e estabelecidos cursos de mestrado e doutorado. No final da década de 1970, por outro lado, houve um aumento considerável nos recursos para projetos científicos e tecnológicos, com a pesquisa concentrando-se nas universidades (MOREIRA; VELHO, 2008).

Salles Filho (2002) aponta o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74) e o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (1973-74) como ações de referência quando se trata não apenas do fomento ao investimento privado em tecnologia, mas também da intenção em promover a aproximação entre pesquisa, universidade e empresa. Em relação ao PED, o I Plano Nacional de Desenvolvimento vai além das intenções contidas naquele Plano, buscava orientar e acelerar a transferência de tecnologia. Para tanto, instituiu um sistema orientado pelo Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), formado por instituições de pesquisas científicas e tecnológicas. O sistema foi formalizado em 1975 com a denominação de Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – SNDCT.

Embora as disposições do I PBDCT apenas aprofundem e concretizem as diretrizes formuladas no I PND, Guimarães e Ford (1975) ressaltam que esse plano dava ênfase a duas áreas que obtiveram pouco destaque no I PND – o desenvolvimento de tecnologia aplicada ao desenvolvimento social e a atividade de pesquisa básica ligada à pós-graduação nas universidades. Segundo Salles Filho (2003a) no II PBDCT, estabelecido em 1976, houve uma perda de importância da pesquisa científica, com o sistema operando voltado para as políticas industrial e agrícola. Assim, mesmo com a maior ênfase no desenvolvimento tecnológico, essa segunda versão do plano não ignorou a ligação entre ciência, tecnologia e inovação, explicitando essa preocupação no capítulo sobre a organização institucional para o desenvolvimento científico e tecnológico. Em 1980, foi lançado o III PBDCT, que diferia dos seus antecessores por focar em ciência e tecnologia, seguindo a lógica de que era necessário transferir conhecimento técnico dos centros de pesquisa

(11) Sobre o papel da FINEP no estímulo à interação universidade-empresa ver também Lima (2011).

para as empresas. Assim, embora ainda sob o fundamento do modelo linear de inovação havia interesse em aproximar a pesquisa das empresas, ainda que através do fornecimento de serviços técnicos especializados (SALLES FILHO, 2003b).

A estratégia dos governos militares (1964-1985) buscava a autonomia tecnológica. Mas, no âmbito da interação U-E, embora a reforma universitária do final dos anos 1960 tenha instituído os cursos de pós-graduação, a expectativa, segundo Velho, Velho e Saenz (2004), de que as universidades gerariam oportunidades para inovação, sem nenhuma política para estimular a P&D no setor privado era irrealista, pois não encontrava respaldo em nenhuma das experiências internacionais que tiveram sucesso com a interação entre universidade e empresa.

Em 1984, uma negociação entre o Banco Mundial e o Governo Brasileiro resulta no lançamento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT). Esse programa foi criado com o objetivo de ampliar, melhorar e consolidar a competência científica e tecnológica de universidades, centros de pesquisas e empresas. Dessa forma, o esforço de desenvolvimento da ciência e tecnologia poderia fortalecer as ligações com o setor produtivo.

Uma iniciativa importante do Estado para que as empresas buscassem conhecimentos oriundos da universidade foi o estímulo para contratação de pessoal qualificado em condições de viabilizar a absorção daqueles conhecimentos. Em 1987, foi criado, então, o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Atividades Estratégicas (RHAÉ). O objetivo do programa era melhorar as condições de competitividade do país através da concessão de bolsas individuais para a contratação de pessoal qualificado por empresas no desenvolvimento de novos projetos. Segundo Costa (1998), esse programa surgiu no momento em que havia a percepção pelo Estado da existência de lacunas na transferência do conhecimento gerado nas universidades para o setor produtivo. Nesse sentido, a concessão de incentivos priorizaria aqueles projetos cooperativos que envolvessem empresas e universidades.

Ao final dos anos 1980, Dagnino e Thomas (2001) identificaram uma mudança nas políticas de vinculação entre instituições de pesquisa e o setor produtivo na América Latina, e que denominaram de *neovinculacionistas*. De acordo com essa proposta normativa, as universidades, e não mais o Estado e suas instituições, passavam a ser os atores-chave nas relações com as empresas (agora, considerados os atores dinâmicos do processo de inovação). Essa mudança é observada no Brasil no período que compreende a chamada Nova República e o fim do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), em que foram criadas novas formas de apoio à interação universidade-empresa¹². Com um novo padrão de intervenção do Estado, segundo Dagnino, Thomas e Davyt (1996), a transferência

(12) Ver também Bagattolli (2008).

de conhecimento e tecnologia foi deslocada das instituições públicas para novas instituições, como os escritórios de transferência de tecnologia, as incubadoras e os parques tecnológicos.

No início dos anos 1990, na busca de superar os reduzidos gastos em C&T, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) estruturou um conjunto de medidas com o objetivo de estimular o setor privado a investir em P&D e a interagir com instituições públicas de pesquisa, lançando o PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica Industrial. A ideia era estruturar os programas já existentes e dispersos através da criação de novos programas. Entre os instrumentos utilizados estavam o incentivo fiscal para o desenvolvimento científico e tecnológico da indústria e da agricultura, respectivamente o PDTI (Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial) e o PDTA (Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário), o apoio a projetos cooperativos entre universidades e indústrias, o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas (PNI) e o Programa de Gerenciamento e Competitividade Tecnológica (VELHO; VELHO; SAENZ, 2004).

Em 1993, como parte da política de incentivos à P&D nas empresas foi promulgada a Lei nº 8.661, que concedia incentivos fiscais e condicionava o seu recebimento à execução de programas de desenvolvimento tecnológico e industrial. Essa política acabou definindo a política de incentivos atualmente em vigor, com algumas alterações que ocorreram no âmbito da reformulação da legislação tributária, mas sem modificar a estrutura geral¹³ (GUIMARÃES, 2006).

Ao final da década de 1990, são criados os chamados Fundos Setoriais, que não só ampliaram o volume de recursos para a inovação, como também buscavam assegurar a sua estabilidade. Em número de 16, sendo 14 direcionados a setores específicos e dois transversais. Em relação a esses últimos, um está voltado especificamente ao apoio à interação universidade-empresa (Fundo Verde-Amarelo-F-VA), financiando projetos que levam à aproximação de instituições, e à inovação¹⁴, e o CT-INFRA, fundo destinado a melhorar a infraestrutura dos institutos de ciência e tecnologias - ICTs (O QUE..., 2012)¹⁵.

Um passo importante na construção de um ambiente de cooperação que favoreça a inovação foi a promulgação da Lei de Inovação, regulamentada em 2005, a qual foi organizada em torno de três eixos: (i) a constituição de um ambiente

(13) Os incentivos definidos foram objeto de poucas alterações em 1997 (Lei n 9.532) e de pequena ampliação em 2002 (Lei n 10.637 e Lei n 10.332). Em 2005, a chamada Lei do Bem (11.196), veio consolidar os textos legais referentes à política de incentivos fiscais.

(14) Vide http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=fundos_verdeamarelo. Acesso em 03 mar. 2014.

(15) Uma avaliação das ações transversais no uso dos recursos dos fundos setoriais e ao estímulo ao maior comprometimento das empresas privadas em projetos de inovação é feita por Nascimento e Oliveira (2013).

propício à construção de parcerias entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas; (ii) o estímulo à participação de institutos de ciência e tecnologia no processo de inovação; e (iii) o estímulo direto à inovação na empresa. Em relação ao segundo eixo, a Lei de Inovação flexibilizou as regras para que as Instituições Científica e Tecnológicas (ICTs)¹⁶ pudessem participar da execução de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico conjuntamente com o setor privado (ARRUDA; VERLMUN; HOLLANDA, 2006).

A Lei do Bem (Lei nº 11.196), de 2005, consolidou os incentivos fiscais destinados à inovação e também tornou automática a concessão desses incentivos. Um ponto importante da Lei foi a autorização para que agências de fomento de ciência e tecnologia subvencionassem a remuneração de pesquisadores mestres e doutores que atuam em atividades de inovação na empresa. Essas duas leis não foram importantes apenas como estímulo à inovação, mas também porque criaram um ambiente mais adequado para a realização de interação entre universidades, institutos de pesquisa e empresas.

O Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC), criado em 2007 para atender aos objetivos do Plano PACTI (2007-2010) e as prioridades da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), é um instrumento importante para a aproximação e a articulação entre universidades e empresas. O Sistema está organizado em três tipos de redes ou componentes: os Centros de Inovação, os Serviços Tecnológicos e a Extensão Tecnológica. As Redes Temáticas de Centros de Inovação são constituídas por, no mínimo, três Centros de Inovação com experiência na interação com empresas e com política de propriedade intelectual e, no caso de instituições públicas, com os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) estruturados. Os Serviços Tecnológicos envolvem, por sua vez, pelo menos quatro laboratórios que ofertam às empresas serviços de avaliação de conformidade. Já as Redes Estaduais de Extensão Tecnológica são formadas, como o nome indica, por entidades especializadas em extensão tecnológica para solucionar pequenos entraves de gestão tecnológica, de projeto, de desenvolvimento e de produção de micro, pequenas e médias empresas (MCTI, 2010).

Com o objetivo de incrementar as atividades de P&D do país, foi criado, em 2008, o FINEP Inova Brasil, que oferece financiamento reembolsável com taxas diferenciadas. No caso de contratação de projetos de P&D em parceria com Instituições Científicas e Tecnológicas, o programa passa a disponibilizar recursos não reembolsáveis, além de possibilitar a concessão simultânea de subvenção à contratação de mestres e doutores pelas empresas (PROGRAMA..., 2010).

(16) Instituição Científica e Tecnológica: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico (Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005, que regulamenta a Lei da Inovação nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004).

Em 2013, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Tecnológica (Embrapii), com o objetivo de estimular projetos de cooperação entre empresas nacionais e instituições de pesquisa e desenvolvimento para a geração de produtos e processos inovadores (IPT, 2013). De acordo com Vargas e Brito (2013, p. 5), “o modelo institucional da Embrapii se aproxima do modelo de uma *Embrapa da indústria*”. A ideia é que a Embrapii financie projetos com custos partilhados entre três atores, exigindo que 1/3 dos custos seja a contrapartida privada da empresa parceira; 1/3 financiamento público, via Embrapii; e outros 1/3 de responsabilidade do Instituto que solicita o apoio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inovação resulta, essencialmente, de um processo dinâmico e cooperativo, que possui natureza sistêmica. O avanço tecnológico vem crescentemente se tornando dependente do estabelecimento de relações entre instituições de ensino e pesquisa com o setor produtivo. Embora o *locus* básico da introdução de inovação na vida em sociedade seja a empresa, a incerteza inerente a essa atividade e a necessidade crescente de conhecimento de natureza científica a ser empregado na atividade produtiva têm intensificado a aproximação entre as áreas da ciência e da indústria e, nesse processo, modificado a atuação do Estado nessa relação. Para enfrentar os desafios na busca de desenvolvimento econômico e de bem-estar social, governos, em distintos países, passaram a dar uma maior atenção à ciência e à tecnologia em suas políticas industriais e tecnológicas, criando mecanismos de estímulo à inovação e mediante o reforço de seus sistemas nacionais de inovação.

A trajetória que os países têm trilhado nessa direção é variada, dependendo da capacitação de seus recursos humanos, de suas disponibilidades financeiras, da complexidade de suas estruturas produtivas, entre outras. Independentemente de seus níveis de desenvolvimento, a preocupação com a inovação e com o estabelecimento de relações de cooperação entre instituições têm se difundido nas agendas nacionais. Os países mais ricos são aqueles com maior orçamento para financiar a pesquisa e a inovação. Igualmente, a preocupação com as relações colaborativas entre os diferentes elos institucionais que envolvem a inovação é mais antiga nesses países mais avançados.

A visão da interação entre universidade e setor produtivo tem se alterado ao longo do tempo. Até o final dos anos 1970 a concepção era que os novos conhecimentos fluiriam em etapas da área científica em direção ao setor produtivo, o chamado modelo linear. Essa concepção, a partir de então, sofre uma transformação,

admitindo que a produção de conhecimentos a serem incorporados na atividade produtiva é resultado de um processo interativo, de natureza coletiva e sistêmica, em que empresas e outras instituições, como as universidades, desempenham papel ativo nesse processo. Os países têm incorporado essa concepção em suas formulações de políticas públicas.

O Brasil não possui ainda um sistema de inovação bem articulado e desenvolvido, à semelhança dos países industrializados. A sua preocupação mais sistemática com a inovação como um fator de promoção do desenvolvimento e do bem-estar é relativamente recente. Assim também o é em relação à interação universidade-empresa. Mas passos importantes têm sido dados nessa direção. Ações de política pública estabelecidas nos últimos anos têm procurado criar mecanismos e estímulos na aproximação de universidades e empresas. Contudo, essa relação cooperativa entre as instituições carece de maiores avanços, pois ainda não se difundiu, entre as empresas, um maior comprometimento com gastos próprios com a inovação e na utilização da universidade como uma fonte importante de novos conhecimentos. A ação do Estado tem de perseverar nessa diretriz e manter os recursos financeiros necessários ao alcance desse objetivo. A academia, por sua vez, tem de continuar em sua agenda de pesquisa aprofundando a compreensão acerca da natureza dessa relação e na identificação de como se processa os fluxos de conhecimentos entre universidade e empresa.

REFERÊNCIAS

AROCENA, R.; SUTZ, J. Changing knowledge production and Latin American universities. **Research Policy**, n. 30, p.1221-1234, 2001.

ARRUDA, M.; VERLMUM, R.; HOLLANDA, S. **Inovação Tecnológica no Brasil: a indústria em busca da competitividade global**. São Paulo: Anpei, 2006.

BAGATTOLLI, C. **Política científica e tecnológica e dinâmica inovativa no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, 2008.

BRASIL. Lei nº 10.973 de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>. Acesso em: 07 set. 2014.

_____. Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei no 10.973, de

2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 out. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm>. Acesso em: 07 set. 2014.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPEs, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei no 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>. Acesso em: 07 set. 2014.

CASAS, R.; SUTZ, J. **The place of research in the changing pattern of university, industry, government relations: The Latin American experience**, 2013. Disponível em: <<http://www.leydesdorff.net/th2/bookabs.htm>>. Acesso: 17 fev. 2013.

COSTA, E. F. A Interação Universidade/Empresa e o Papel do Estado: Um Caso de Sucesso. In: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Instituto Euvaldo Lodi. **Interação universidade-empresa**. Brasília: IBICT, p. 262-281, 1998.

DAGNINO, R.; THOMAS, H.; DAVYT, A. El Pensamiento en Ciencia, Tecnología y Sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria. **REDES**, v. 3, n. 7, p. 13-51, 1996.

DAGNINO, R; THOMAS, H. Planejamento e políticas públicas de inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.

23, p. 205-230, 2001.

DAHLMAN, C. J.; FRISCHTAK, C. R. National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Brazilian Experience. In: NELSON, R. R. (Ed.) **National Innovation Systems: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

D'ESTE, P.; PATEL, P. University-industry linkages in the UK: what are the factors underlying the variety of interactions with industry? **Research Policy**, n. 36, p. 1295-1313, 2007.

DUTRÉNIT, G.; ARZA, V. Channels and benefits of interactions between public research organisations and industry: comparing four Latin American countries. **Science and Public Policy**, v. 37, n. 7, , p.541-553, Aug. 2010.

ESTA. European Science and Technology Assembly. **Academic and Industrial Research Cooperation in Europe**: Report. Brussels: ESTA, 1997.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, n. 29, p. 109-123, 2000.

GUIMARÃES, E. A. A.; FORD, M. E. Ciência e tecnologia nos planos de desenvolvimento: 1956/73. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. n. 5, v. 2, p. 385-432, 1975.

GUIMARÃES, E. A. **Políticas de Inovação**: Financiamento e Incentivos. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para Discussão n. 1212)

HAGEDOORN, J.; LINK, A. N.; VONORTAS, N. S. Research partnerships. **Research Policy**, n. 29, p. 567-586, 2000.

INZELT, A. The evolution of university-industry-government relationships during transition. **Research Policy**, n. 33, p. 975-995, 2004.

IPT. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Embrapii** – Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial. Disponível em: <<http://www.ipt.br/embrapii>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

LEE, Y. S. The Sustainability of University-Industry Research Collaboration: An Empirical Assessment. **Journal of Technology Transfer**, n. 25, p. 111-113, 2000.

LEMO, D. C.; CÁRIO, S. A. F. **A Evolução das Políticas de Ciência e Tecnologia no Brasil e a Incorporação da Inovação**. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LALICS, Rio de Janeiro, 11 e 12 de novembro de 2013. Rio de Janeiro, UFRJ, 2013, p. 1-21 Disponível em:< http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/20_A_Evolucao_das_Politicas_de_Ciencia_e_Tecnologia_no_Brasil_e_a_Incorporacao_da_Inovacao.pdf >. Acesso em: 2 jan. 2014.

LIMA, P. G. **Política científica & tecnológica no Brasil no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Dourados, MS: Editora da UFGD, 2011.

LUNDEVALL, B. A.; BORRÁS, S. Science, Technology, and Innovation Policy. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Eds.) **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MAZZOLENI, R.; NELSON, R. R. Public research institutions and economic catch-up. **Research Policy**, n. 36, p. 1512-1528, 2007.

MCTI. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Apresentação SIBRATEC**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/313014.html>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

METCALFE, S. J. Equilibrium and Evolutionary Foundations of Competition and Technology Policy: New Perspectives on the Division of Labour and the Innovation Process. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 1, , p. 111-146, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/254>>. Acesso em: 07 set. 2014.

MOREIRA, M. L.; VELHO, L.. Pós-Graduação no Brasil: Da Concepção Ofertista Linear para Novos Modos de Produção do Conhecimento Implicações para Avaliação. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n.3, , p. 625-645, nov. 2008.

MOWERY, D. C.; SAMPAT, B. N. Universities in National Innovation Systems. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (Eds.) **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MOWERY, D. C.; ROSENBERG, N. The U.S. **National Innovation System**. In: NELSON, R. R. (Ed.) **National Innovation Systems: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

MOWERY, D. C. Collaborative R&D: How Effective Is It? **Issues in Science and Technology**, Fall 1998. Sem paginação. Disponível em: <<http://www.issues.org/15.1/mowery.htm>>. Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **The Evolving Structure of University-Industry Collaboration in the United States: Three Cases**. Berkeley: University of California, 1999. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK45046/>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

NASCIMENTO, P. A. M.; OLIVEIRA, J. M. Papel das ações transversais no FNDCT: re-direcionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas: SP, v. 12, n. 1, p. 73-104, jan./jun. 2013.

NELSON, R. R. **As fontes do crescimento econômico**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, ([1996] 2006).

OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development. **Managing National Innovation Systems**. OECD Publishing, 1999. Disponível em: <http://echo.iaf.sfu.ca/library/oecd99_managing_National_IS.pdf>. Acesso em: 24 fev 2014.

O QUE são os fundos. **FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos (Site Oficial)**. 27 dez. 2012. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=fundos_o_que_sao>. Acesso em: 19 mar 2013.

PROGRAMA FINEP Inova Brasil apresenta novidades. **FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos (Site Oficial)**, 9 abr. 2010. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?cod_noticia=2174>. Acesso em: 3 mar. 2014.

RESEARCH IN GERMANY. **Research Performing Organisations**. Perfil das instituições de pesquisa alemãs (em inglês), out. 2013. Disponível em: <<http://www.research-in-germany.de/dachportal/en/Research-Landscape/Research-Organisations.html>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

ROTWHELL, R.; DODGSON, M.. European technology policy evolution: convergence towards SMEs and regional technology transfer. **Technovation**, v. 12, n. 4, 1992.

SALLES FILHO, S. Política de ciência e tecnologia no I PND (1972-74) e no I PBDCT (1973/74). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 1, n. 2, , p. 398-419, jul/dez. 2002.

_____. Política de ciência e tecnologia no II PBDCT (1976). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 1, , p. 179-211, jan/jun. 2003a.

_____. Política de Ciência e Tecnologia no III PBDCT (1980/1985). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 2, , p. 407-432, jul/dez. 2003b.

SAMPAT, B. N. Patenting and US academic research in the 20th century: The world before and after Bayh-Dole. **Research Policy**, n. 35, p.772-789, 2006.

SILVA, J. P. **Reduzindo os Elos da Cadeia: O Constructo da Política Brasileira de Inovação na Era do Consenso Tecnológico**. (Tese em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

STROKES, D. E. **O Quadrante de Pasteur: A ciência básica e a inovação tecnológica**. Campinas: Ed. Unicamp, (2005).

SUZIGAN, W.; ALBUQUERQUE, E. M. A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil. In: SUZIGAN, W.; ALBUQUERQUE, E. M.; CARIO, S. F. (Orgs.). **Em Busca da Inovação: interação universidade-empresa no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

VARGAS, M.; BRITO, J. **A Contribuição da Academia na Construção da Política de CT&I no Brasil: conceitos e ações nos planos setorial e regional**. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LALICS, Rio de Janeiro, 11 e 12 de novembro de 2013. Rio de Janeiro, UFRJ, 2013 p. 1-27. Disponível em:< http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/116_A_Contribuicao_da_Academia_na_Construcao_da_Politica_de_CTI_no_Brasil_conceitos_e_acoes_nos_planos_setorial_e_regional.pdf >. Acesso em: 16 fev. 2014.

VELHO, L.; VELHO, P.; SAENZ, T. P&D nos setores público e privado no Brasil: complementares ou substitutos? Parcerias Estratégicas. **Centro de Gestão e Estudos Estratégicos**, n. 19, p. 87-128, 2004.

VIOTTI, E. B. Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In: CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: Diálogo entre experiências internacionais e brasileiras**. Brasília, DF: CGEE, 2008, p.137-173. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/publicacoes/seminario_internacional.php>. Acesso em: 31 mai. 2012.

WALSH, J. P.; BABA, Y.; GOTO, A.; YASAKI, Y. Promoting University-Industry Linkages in Japan: Faculty Responses to a Changing Policy Environment. **Prometheus**, v. 26, n.1, p.39-54, March 2008.

APOIO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO BRASIL: AS MÚLTIPLAS ESCALAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA

ANA LÚCIA TATSCH

Professora adjunta do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisadora associada à Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist - IE/UFRJ).

INTRODUÇÃO

No Brasil, desde o final dos anos 1990, ações de política pública, seja no âmbito federal, seja estadual e municipal, além de iniciativas privadas, vêm se valendo da abordagem dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)¹ para apoiar atividades produtivas em todo o território nacional. Essa abordagem tem conferido às políticas, inclusive às de caráter setorial, tecnológicas e de inovação, uma perspectiva territorial e uma mudança do foco de atuação, que privilegia as aglomerações e as ações conjuntas de empresas, ao invés da firma individual.

Como pano de fundo, está a discussão a respeito da perda, ou não, da importância do local, a qual tem ganho espaço na literatura, mas cujas conclusões não são consensuais. Há os que entendem que, com a globalização, a dimensão local perde relevância, pois, segundo essa visão, os espaços nacionais ficam anulados na atual fase do capitalismo, em decorrência de um processo de homogeneização do espaço econômico. No extremo oposto, há aqueles que atribuem acento total ao localismo. Ambas as posições negam a relevância das políticas nacionais.

Já outro conjunto de argumentos salienta a coexistência dos dois fenômenos – globalização e localização (JOHNSON; LUNDVALL, 2000; FREEMAN, 1995; HUMBERT, 2005). Nessa lógica, o processo de globalização não anula nem as divergências, nem a importância dos contextos sociais e institucionais particulares. A dimensão local, em contrário, ganha relevância, uma vez que é vista como um fator determinante da capacidade inovativa. Isto porque são as relações entre os atores econômicos, sociais e políticos desses espaços locais que conformam sua capacidade inovativa. O local, contudo, não é desconectado dos demais espaços – regional, nacional e global –; pelo contrário, sofre sua influência².

Associada a essa discussão está aquela relacionada à intervenção do Estado e à capacidade das ações de política nas diferentes escalas. Entende-se aqui que o Estado não perde seu papel, pelo contrário, sua intervenção coordenada nos di-

(1) A literatura emprega diversos conceitos – distritos industriais, *clusters*, sistemas locais de produção, arranjos produtivos locais, entre outros – que guardam diferenças entre si, mas têm como elo comum o entendimento de que as aglomerações, em sentido amplo, facilitam e contribuem para a dinâmica econômica e inovativa de um espaço territorial específico. Para uma análise comparativa das diferentes abordagens, veja, por exemplo, Diniz (2001), Cassiolato e Szapiro (2003), Garcia (2006), Vale e Castro (2010), e Tatsch (2013). No Brasil, difundiu-se o termo Arranjos Produtivos Locais que busca melhor refletir as características dos países em desenvolvimento. Tal termo cunhado pela Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) ressalta que os arranjos não são considerados sistemas, em razão da articulação entre os agentes ser ainda ausente ou incipiente.

(2) Para uma resenha da literatura sobre o debate a respeito do papel do local no contexto de mudanças globais consulte, por exemplo, Albagli (1999).

versos planos – nacional, regional e local – é chave para promover e garantir, diante da dinâmica global, o desenvolvimento de longo prazo dos espaços territoriais (TATSCH, 2013).

Da mesma forma, outros autores compreendem que não há uma escala única ou melhor para a intervenção das políticas públicas. Brandão (2012) ressalta que países complexos, diversificados e desiguais, como o Brasil, requerem uma abordagem em múltiplas escalas. Também Lastres et al. (2010, p. 438) salientam que “o retorno da preocupação com o desenvolvimento traz consigo uma nova percepção sobre a importância de abranger e articular escalas, para compatibilizar recortes territoriais, fortalecer as esferas federativas e suas interações e coordenar ações”. Ainda Cassiolato e Lastres sublinham que “[...] a efetividade das políticas locais será reforçada com sua articulação à estratégia nacional e até supranacional. [Assim, para esses autores] mostra-se necessária a coordenação dos diferentes níveis (desde o local, ao nacional e internacional) e tipos de política [...]” (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 12).

Essa temática é a tratada neste capítulo. A partir da experiência brasileira de políticas voltadas ao apoio aos arranjos produtivos locais, discute-se a capacidade dessas ações de articular os vários níveis de governo (particularmente o federal e o estadual) e abranger múltiplas escalas espaciais. Para tanto, recupera-se a trajetória da política federal voltada aos APLs, bem como sumariza-se o caso do estado do Rio Grande do Sul, pioneiro em ações dessa natureza.

Pretende-se, assim, com base na síntese dessas experiências, discutir o tema da articulação dos níveis de governo e da capacidade de planejamentos integrados e de longo prazo. Avalia-se que as políticas de apoio a APLs são um exemplo *sui generis* para isso, tanto pela própria natureza do conceito de arranjo e pelos caminhos já traçados pelas políticas, quanto pelos significativos desafios ainda enfrentadas na sua implementação; muitos desses já apontados em Campos et al. (2010), Apolinário e Silva (2010), Lastres et al. (2010), Tatsch (2012) e Tatsch e Botelho (2013).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A APLS EM NÍVEL FEDERAL³

Em âmbito federal, a partir do final da década de 1990, foi o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) o precursor na coordenação das políticas de apoio a APLs no Brasil. Inicialmente, por meio de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e de bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

(3) Esta seção parte de trabalhos anteriores da autora: Tatsch e Batisti (2009), Tatsch et al. (2009), Tatsch (2012), e Tatsch e Botelho (2013).

fico e Tecnológico (CNPq), patrocinou pesquisas e estudos empíricos sobre aglomerados (LEMOS; ALBAGLI; SZAPIRO, 2004; LASTRES, 2007). Também nesse período, sob responsabilidade do MCT, foi incluída uma ação sobre APLs no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003.

Em dezembro de 2000, ainda sob tutela desse Ministério, foi criado o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação – fundo setorial específico mais conhecido como Fundo Verde e Amarelo (FVA). A implementação do fundo foi ao encontro das ações coordenadas pelo MCT relativas ao apoio às micros, pequenas e médias empresas localizadas em APLs, parques tecnológicos, incubadoras, etc. No Documento de Diretrizes do Fundo Verde e Amarelo, constam os fatores considerados para a seleção dos arranjos apoiados entre 2002 e 2003.

Em 2002, também via MCT, foi realizado o estudo *Identificação e Caracterização de Arranjos Produtivos de Base Mineral e de Demanda Mineral Significativa no Brasil*, financiado pelo CNPq e coordenado pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE). Utilizando cruzamentos de informações de diversas fontes de dados, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), foram identificados 82 aglomerados. Destes, selecionaram-se 29 para os quais foram feitas análises detalhadas, incluindo entrevistas com empresas, sindicatos, entre outras instituições.

A partir de 2003, com a mudança do governo FHC para o de Lula, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em lugar do MCT, assume o papel principal na coordenação da ações de política voltadas aos APL sem nível federal.

De toda forma, o hoje em dia denominado Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) continuou atuando nessa temática através da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), principalmente por meio de editais e chamadas públicas para apresentação de projetos, objetivando particularmente apoiar propostas que promovam a interação de instituições de pesquisa e pesquisadores com as empresas integrantes dos APLs, tanto para solucionar gargalos tecnológicos quanto para desenvolver e consolidar os arranjos. Metas nessa direção foram incluídas no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010 através do Programa Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Regional com Enfoque em Desenvolvimento Local – APLs.

Já o MDIC adotou a abordagem de APLs com vistas a consolidar as políticas de apoio às micro e pequenas empresas. Através do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, coordenou o Programa Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (Programa 1015) – parte integrante do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Desde então, em todos os PPAs figuram ações voltadas ao apoio de arranjos produtivos.

Em 2004, foi formalizado, sob a responsabilidade do MDIC, o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), instância de coordenação das ações de apoio a APLs no País. Atualmente, o MDIC coordena o GTP-APL por meio da Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais, órgão do Departamento de Competitividade Industrial, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento da Produção desse Ministério. Esta se constitui, também, como Secretaria Técnica do GTP-APL. O Grupo é composto por 33 instituições governamentais e não governamentais de âmbito nacional.

Data também de 2004, o Termo de Referência para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. Lá está indicado o objetivo das ações integradas de políticas públicas para APLs: estimular processos locais de desenvolvimento, através da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território onde o arranjo está inserido (BRASIL, 2004).

Enquadrada na visão de “APLs como Estratégia de Desenvolvimento”, tal Política alicerçava-se em cinco eixos estruturantes (BRASIL, 2006b, p. 13): Crédito e Financiamento; Governança e Cooperação; Tecnologia e Inovação; Formação e Capacitação; e Acesso aos Mercados Nacional e Internacional.

Observa-se que, nesse período inicial de atuação do GTP-APL, havia grande preocupação em identificar e selecionar os arranjos a serem apoiados. Por isso, após o consenso sobre o termo APL⁴ e a definição das variáveis determinantes para identificação de arranjos, o GTP-APL elaborou, a partir de um trabalho de mapeamento, um Cadastro de APLs que resultou em mais de 400 aglomerados identificados no Brasil. Desse Cadastro foram selecionados 11 APLs para uma fase piloto, a qual visava testar e aprimorar a metodologia de atuação da Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais do GTP-APL⁵.

A partir de 2005, o GTP-APL iniciou a denominada ampliação da estratégia, com a seleção de, no máximo, cinco arranjos por estado. Primeiramente, cada instituição do Grupo apresentou uma lista de até cinco APLs por estado. O critério

(4) “[...] um APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas” (BRASIL, 2004, p. 5).

(5) Os critérios utilizados para a seleção dos arranjos, na fase piloto, foram os seguintes: (I) presença do maior número de instituições atuantes em um determinado APL; (II) no máximo um arranjo por Estado; e (III) privilegiar a diversidade setorial. Com base no primeiro critério de seleção, identificaram-se os arranjos onde existiam quatro ou mais instituições atuantes. Os APLs foram então ordenados pelo número de instituições atuantes, de forma decrescente; iniciando com os arranjos com sete instituições (maior número de instituições por APL). Por fim, identificaram-se os APLs melhor posicionados por região, elegendo, no máximo, um arranjo para cada estado.

utilizado em tal seleção foi o mesmo “critério I” da fase piloto: a concentração de instituições atuantes, parceiras do GTP-APL, no arranjo. Com base nas listas das instituições, o Grupo selecionou de dois a cinco APLs unidade da federação. No caso de empate, os critérios considerados para o desempate foram estes: (a) diversidade setorial no estado; (b) o arranjo estar localizado em uma mesorregião prioritária definida pela Câmara de Política de Desenvolvimento Regional da Casa Civil / Presidência da República; e (c) maior quociente locacional entre os APLs do mesmo setor empatados por estado (BRASIL, 2006a). Aplicando-se tais quesitos, chegou-se a uma lista de 141 APLs prioritários, os quais foram ratificados ou retificados pelos Núcleos Estaduais (NEs)⁶.

Ainda nessa direção de identificação, foi realizado o estudo intitulado *Identificação, Mapeamento e Caracterização Estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil*, em 2006, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Foi utilizada uma metodologia de identificação e classificação de APLs para todo o Brasil, visando à identificação setorial e geográfica de possíveis arranjos produtivos, por meio da utilização de indicadores de concentração setorial e especialização regional – o Gini Locacional (GL) e o Quociente Locacional (QL) – combinados com variáveis de controle e filtros (SUZIGAN, 2006, p. 1). Esse estudo ocorreu em resposta à necessidade de articular e coordenar ações e medidas dos diversos órgãos e instituições no âmbito do GTP-APL. Estudos formais dessa natureza e a ratificação nos estados dos APLs apoiados validaram as ações em nível federal.

Para tanto, foi também fundamental a criação dos NEs. Surgem a partir do estímulo do GTP-APL com a finalidade de “[...] fomentar as demandas dos APLs locais, além de analisar suas propostas e promover articulações institucionais com vistas ao apoio demandado” (BRASIL, 2006a, p. 9); o que demonstra a preocupação com uma abordagem de política *botton-up* e não *top-down*. A implementação e a operação dos NEs sempre foram bastante diversas nos distintos estados da federação. De qualquer forma, se configuram numa instância de representação nos estados e *locus* de operacionalização da política estadual de apoio aos APLs, bem como ponte de contato do GTP-APL com os estados.

Tais políticas estaduais, que tiveram também início entre o final dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, ocorrem ou a partir de caminhos próprios ou sob influência das políticas em nível federal. Como se pode comprovar a partir dos resultados apresentados pela pesquisa *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil*, cuja síntese está publicada em Campos et al.

(6) Entre 2006 e 2007, 27 Núcleos foram instalados. São compostos por, pelo menos, um representante do governo estadual, pelo menos um representante do Sistema S, pelo menos um representante de instituição financeira, pelo menos um representante do setor empresarial, pelo menos um representante do Sistema C&T, e pelo menos um representante dos trabalhadores. Sua configuração final varia de estado para estado.

(2010) e Apolinário e Silva (2010), as experiências estaduais são as mais diversas. Alguns estados tiveram importante protagonismo na formulação da sua política, como é o caso do Rio Grande do Sul, apresentado adiante, cujas ações inspiraram inclusive a proposição de ações em nível federal (o Projeto Extensão Industrial Exportadora – PEIEEx, proposto no âmbito do PPA 2008-2011, sob responsabilidade do MDIC, é um exemplo nesse sentido). Já para outros estados, o impulso e o estímulo advindo da política nacional de apoio aos APLs foram chave para que ações fossem desenvolvidas em nível estadual.

De toda forma, via GTP-APL, há a proposição de diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais em todo o território nacional. E, em decorrência dos esforços empreendidos ao longo do tempo, houve a adesão ao termo para além da esfera pública federal, iniciativas privadas de organismos de representação empresarial são um exemplo. Também os estados, com o decorrer dos anos, passam a ter um papel cada vez mais ativo, construindo suas próprias ações de política.

Logo, o GTP ganha gradativamente, de fato, um papel de coordenador. Isso se expressa nas suas atribuições hoje elencadas: de definir critérios de ação governamental, de facilitar informações para os arranjos através da divulgação de programas, editais e eventos aos NEs; de realizar e apoiar eventos nacionais sobre o tema, como as Conferências Nacionais; de incentivar a organização institucional via Oficinas de Orientação aos NEs; de cruzar as ofertas das instituições com as demandas dos Planos de Desenvolvimentos dos arranjos, informando os NEs; de atuar no desenvolvimento de um Sistema de Captação de Informações dos Núcleos Estaduais sobre APLs e de um Sistema de Encaminhamento e Monitoramento das Ações dos Planos. Ambos os sistemas, que conformam o *Observatório Brasileiro de APLs (OBAPL)*⁷, estão ainda em implantação, mas explicitam o caráter coordenador do GTP-APL.

Atualmente, o GTP-APL foca sua atuação em 267 APLs Prioritários, indicados pelos diversos NEs. Conforme informado no próprio site do MDIC, dessa

(7) O ano de 2012 marca o início da sua implantação. O OBAPL visa disponibilizar um banco de dados com o registro completo de 167 instituições de apoio aos APLs, 27 NEs, 57 arranjos de todo o País e 246 empresas registradas. Oferece também uma Rede Social com cerca de 1.400 usuários, representantes de instituições de apoio, Governos Federal, Estaduais e Municipais, além de empresários e sociedade civil, organizados em 30 comunidades de interesse. Para a construção desse banco de informações, está sendo realizada Pesquisa de Campo nos APLs brasileiros, com recursos do MCTI em parceria com a ABDI. Em conjunto com o Ipea, está em elaboração um sistema de automatização das bases de dados públicas para alimentar o Observatório e servir como insumo para a geração de indicadores dos arranjos produtivos. Em 2013, concluíram-se quatro turmas de treinamento para os NEs utilizarem o OBAPL. A partir de então, o foco do treinamento são os agentes dos próprios APLs. Foram propostos quatro treinamentos-piloto, em Alagoas, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

forma, busca atender a critérios de diversidade setorial e prioridades de desenvolvimento regional. Quanto aos critérios de diversidade, vale novamente atentar para as conclusões da pesquisa *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil* (CAMPOS et al., 2010; APOLINÁRIO; SILVA, 2010). Também Tatsch (2012), a partir de pesquisa de campo junto aos NEs, demonstra que os organismos podem ou não ter critérios claros e explícitos para classificar os arranjos a serem apoiados. Se os possuem, não são homogêneos; há critérios distintos para classificar os arranjos apoiados. Essa distinção pode também ser explicada pela diferença de papéis das instituições.

Ainda Tatsch e Botelho (2013) concluem que a política para APLs seguiu caminhos muito distintos nos estados brasileiros, uma vez que não se encontra, dentre os vários estados, nenhuma uniformidade quanto aos critérios para a seleção de arranjos e, tampouco, “visões”/conceitos mais homogêneos do que sejam essas estruturas. Assim, também para essas autoras, se de um lado, a não uniformidade/homogeneidade tem o papel benéfico de trazer à tona a diversidade de estruturas que podem ser consideradas sob esse referencial teórico/conceitual; de outro lado, a seleção não abarca todas as estruturas que poderiam ser consideradas, apresentando-se como restritiva.

De toda forma, importa sublinhar que, ao longo de vários anos, se consolidou, no Brasil, uma política em nível nacional voltada aos arranjos produtos locais, formalizada, como já destacado, nos diferentes PPAs desde 2000, na Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013, no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010, e, mais recentemente, no Plano Brasil Maior, através do qual o governo federal estabelece a sua política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014.

No presente, a discussão de APLs em nível nacional passa pela revisão dos instrumentos de política pública, visando à ampliação da integração de ações e políticas governamentais, à maior interlocução entre estados e municípios, e à definição de marcos legais. Essa nova atuação está sendo chamada de *2ª Geração de Políticas para Arranjos Produtivos Locais*⁸.

Para finalizar essa seção, cabe remarcar que o Ministério da Integração Nacional (MI), por meio da Secretaria de Programas Regionais, também estabeleceu uma atuação voltada para arranjos produtivos locais, a partir de 2003. A atuação

(8) São quatro as estratégias/metodologias da intervenção da política pública no âmbito dessa 2ª Geração de Políticas para Arranjos Produtivos Locais: *Fomento à interação sistêmica; Fortalecimento de capacidades produtivas e inovativas; Coesão com o desenvolvimento local; Sustentabilidade econômica, política/institucional, social e ambiental* (Informação Verbal: Apresentado por Margarete Gandini, então Coordenadora do GTP-APL, em 02 de junho de 2011, no Seminário APL BRDE, promovido pelo CODESUL, ocorrido no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE em Porto Alegre).

desse Ministério parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para desenvolver as sub-regiões brasileiras prioritárias, o ministério atua por meio do Programa de Desenvolvimento Regional. Tais programas visam, de forma geral, “[...] mobilizar e a articular a sociedade local em torno de projetos econômicos, com o intuito de criar ou de fortalecer os Arranjos Produtivos Locais para que estes ampliem as oportunidades de trabalho e de geração de renda nas comunidades e logo melhorem as condições de vida de seu povo e forneçam novos horizontes para o desenvolvimento nas sub-regiões prioritárias para o desenvolvimento regional” (BRASIL / MI, 2003, p. 13).

Finalmente, dentre outros organismos executores de política, no âmbito de investimento e financiamento, vale citar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil, o Bradesco e a Caixa Econômica Federal. Oferecem linhas de crédito a partir de recursos próprios ou via recursos repassados por ações do setor público que visam facilitar o acesso das empresas participantes de APLs ao crédito mais barato.

POLÍTICAS ESTADUAIS DE APOIO A APLS: O HISTÓRICO DO RIO GRANDE DO SUL⁹

116

O Rio Grande do Sul foi um dos estados pioneiros na definição e execução de políticas de apoio para Arranjos Produtivos Locais no País. A história da política de apoio a APLs no RS remonta aos anos 1990. No ano de 1999, o governo estadual criou o Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção e, com isso, iniciou e formalizou a política voltada para APLs no estado. Desde então os diferentes governos gaúchos vêm apoiando diversas aglomerações produtivas. Tal apoio, no entanto, não foi idêntico nem teve a mesma ênfase ao longo do tempo.

Essa política voltada aos APLs pode ser dividida em quatro fases, que são coincidentes aos períodos de quatro governos distintos. A fase inicial (1999 – 2002), do governo Olívio Dutra; a segunda fase (2003 – 2006), durante o governo Rigotto; a terceira de 2007 a 2010, na gestão da governadora Yeda Crusius; e, a presente, a partir de 2011, do governo Tarso Genro.

Embora com denominações distintas¹⁰, a política de apoio aos arranjos

(9) Como ponto de partida para a elaboração dessa seção, levaram-se em conta os seguintes trabalhos: Castilhos, (2002, 2007); Tatsch e Passos (2008); Tatsch, Ruffoni e Batisti (2010); Tatsch et al. (2011); Tatsch (2012); e Tatsch e Botelho, (2013).

(10) No governo Olívio Dutra, como se viu, intitulava-se Programa de Apoio aos Sistemas Locais de Produção. Durante os governos Rigotto e Yeda Crusius, era chamado de Programa

manteve-se presente nos planos dos quatro governos mencionados. Ao longo das três primeiras fases, a política foi sempre coordenada em nível da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), que selecionava os arranjos a serem apoiados e coordenava a execução da política. A partir do governo Tarso, é a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), que coordena o atual programa.

Desde o início e em todas as fases, os recursos destinados à execução do programa de apoio a APLs foram previstos em dotação orçamentária. Além desses, são repassados recursos provenientes de Consulta Popular. O presente governo também se vale de recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Ao comparar-se as quatro fases, percebe-se que foi tanto na primeira, quando da sua criação, quanto na atual, que a política voltada aos APLs ganha maior destaque dentre os planos de seus governos. Coincidentemente, ambos os governos – Olívio Dutra e Tarso Genro – representam o mesmo partido. Já nos governos Rigotto e Yeda Crusius verificou-se um esvaziamento das ações voltadas aos APLs no estado.

Em razão disso, especialmente durante o governo Rigotto, devido à perda de fôlego da política pública de apoio aos APLs, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RS (SEBRAE RS) acabou atuando e preenchendo um vazio de política pública; passando a operar como um importante coordenador das iniciativas em determinados arranjos.

Nesse período de perda de fôlego da política pública estadual de apoio aos arranjos, assim como no caso do SEBRAE, também os organismos federais tiveram influência para que novos arranjos fossem apoiados no estado. Contribuíram, assim, para a diversificação no foco de atuação dos APLs no RS. Especialmente em função da atuação do SEBRAE, novos APLs, muitos vinculados ao setor primário e terciário, foram identificados e apoiados. Isso teve um impacto positivo no sentido de alargar a lista de APLs mapeados e apoiados, ampliando no território os espaços atendidos pela política e incluindo outros arranjos agroindustriais e de serviços.

A partir do início do governo Tarso Genro, constata-se um significativo resgate dessa política. Isso se reflete tanto no discurso do governo quanto na formalização dos planos, bem como na obtenção de verbas e na construção de instrumentos alternativos para operacionalizar a política. Como exemplo desses últimos, cabe mencionar os editais de seleção dos arranjos a serem apoiados e o Fundo de

de Apoio aos APLs. Já na quarta e atual fase, do governo Tarso, denomina-se Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o qual faz parte da Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação.

Fortalecimento dos APLs (FundoAPL)¹¹.

Foi também retomado o Núcleo Estadual (NE) de Apoio aos APLs, constituído no ano de 2005, ainda no Governo Rigotto, como “elo” de ligação com o GTP-APL, e desmobilizado ao longo do tempo. Em 2011, enquanto instância de deliberação e articulação da política estadual de APLs, o Núcleo Estadual de Ações Transversais nos APLs (NEAT), coordenado pela AGDI, foi reconhecido em Lei¹². Hoje em dia, é formado por 27 instituições públicas e privadas. Dentre outras funções, passa a ratificar a escolha dos arranjos a serem apoiados pela política estadual. Os candidatos ou são classificados como “reconhecidos” ou como “enquadrados” no programa estadual. Na primeira situação, o APL se habilita a projetos com maior disponibilidade de recursos.

Há também uma retomada do esforço de mobilização dos agentes locais, o que se torna visível pelas metas da política de reconhecer e formalizar a governança local, fomentar a institucionalização de entidades gestoras dos arranjos e capacitar seus gestores.

Para concluir a descrição do caso gaúcho, cabe ressaltar que há, na atualidade, consonância entre a política pública estadual e a nacional de apoio a APLs.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, já faz mais de uma década que a terminologia/conceito APL vem sendo amplamente utilizado como instrumento de política no Brasil, tanto em nível federal quanto estadual. Houve, nesse período, o reconhecimento da relevância do conceito de arranjo, o que contribuiu para que as políticas de cunho científico-tecnológico, industrial e/ou de desenvolvimento regional tivessem como foco um conjunto de atores, suas articulações e seus territórios.

Com base no exame do histórico das políticas públicas voltadas aos APLs, é possível afirmar que estas implicam, por sua natureza, a compatibilização de recortes territoriais e a coordenação de ações entre as diversas esferas federativas. Não que isso tenha sempre acontecido de forma ideal ou não conflituosa. A experiência brasileira mostra que, embora essas políticas tenham a capacidade de abranger múltiplas escalas espaciais e articular os vários níveis de governo (federal, estadual e municipal), isso não necessariamente ocorre, ou se dá de forma automática. É preciso um forte esforço dos diferentes governos nesse sentido. Assim, ao mesmo

(11) O Fundo APL foi criado pela Lei nº 13.840 de 05 de dezembro de 2011.

(12) Lei nº 13.839, de 5 de dezembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 48.936 de 20 de março de 2012.

tempo em que tais políticas se apresentam como uma oportunidade, aportam também significativos desafios para a sua implementação. Dentre esses, estão justamente a compatibilização dos recortes territoriais, a coordenação das ações entre as diversas esferas federativas e a avaliação de seus impactos no território.

Viu-se, a partir do caso gaúcho, que, no geral, evoluiu-se na direção da compatibilização da política estadual com a nacional. Isso se deu, também nesse exemplo, em razão de os governos, em ambos os níveis, representarem atualmente um mesmo partido e projeto político. Mas isso não necessariamente é a regra em todos os estados, nem mesmo ocorreu continuamente no RS.

A análise da trajetória da experiência brasileira a partir das diferentes unidades da federação mostrou que a profusão de conceitos, mas também a confusão de terminologias implicou muitas vezes apoios pouco fecundos. Da mesma forma, que, em nível federal, nem sempre a política de apoio aos APLs foi pensada e articulada enquanto uma estratégia de desenvolvimento que une várias instâncias de forma não sobreposta, mas sim complementar. Muitas vezes se esteve diante da ausência de planejamentos integrados e de longo prazo, bem como da carência de recursos financeiros específicos. Também a falta de monitoramento e avaliação das políticas implementadas restringiu sua capacidade de aperfeiçoamento.

De toda forma, como sumarizam Lastres et al. (2010, p. 444), muitas foram as lições e os avanços alcançados na formulação e na execução dessas políticas. Dentre os quais, citam: a retomada da atenção às condições específicas de cada contexto local, isto é, do território como *locus* efetivo das políticas; a inclusão de atores, atividades e regiões até então não contemplados; e a intensificação das articulações e interações entre os diferentes atores, tanto formuladores e executores de políticas quanto seus beneficiários.

Enfim, compreende-se que o Estado tem um importante papel coordenador, no sentido de apoiar e fomentar as diversas aglomerações do território nacional, mobilizando seus recursos locais, mas também recriando-os para enfrentar as oportunidades e desafios que se colocam. A ação do Estado em seus diferentes níveis é fundamental e a efetividade das políticas locais será reforçada pela sua articulação às estratégias nacionais na direção do desenvolvimento. Isto é, as políticas locais e regionais devem ser concebidas dentro de uma estratégia maior de desenvolvimento de longo prazo do País e não no sentido de gerar competição interterritorial, a exemplo da “guerra fiscal” (TATSCH, 2013).

Coloca-se então como imperativo para a evolução da formulação e da implementação das ações que as políticas de desenvolvimento regional insiram-se no corpo central de um projeto de desenvolvimento nacional, de modo que a dinâmica regional esteja subordinada a um objetivo maior, o da consolidação da integração nacional (LASTRES et al., 2010).

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Eds.). **Globalização e inovação localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 181-198.

APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria L. da (Orgs.). **Políticas para arranjos produtivos locais**: análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal. Natal: Editora UFRN, 2010.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012. 2a ed.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Termo de referência para política nacional de apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos Locais**. Brasília: MDIC / GTP-APL, 2004.

_____. **Oficina regional de orientação à instalação de núcleos estaduais de apoio a arranjos produtivos Locais**. Brasília: MDIC / GTP-APL, 2006a.

_____. **Manual de apoio aos arranjos produtivos Locais**. Brasília: MDIC/GTP-APL, 2006b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **PRODUZIR**: organização produtiva de comunidades. Brasília: MI / SPR, 2003.

CAMPOS, R.; STALLIVIERI, F.; VARGAS, M. A.; MATOS, M. (Orgs.). **Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. **Pequena Empresa**: Cooperação e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003. p. 35-50.

CASTILHOS, C. C. Políticas públicas e desenvolvimento de arranjos produtivos locais: reflexões sobre o programa gaúcho. In: FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Ca-leidoscópio do desenvolvimento local no Brasil**: diversidade de abordagens e das experiências. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

_____. Sistemas locais de produção do RS: reflexões sobre seus limites e possibilidades enquanto política pública. In: CASTILHOS, C. C. (Coord.). **Programa de apoio aos sistemas locais de produção**: a construção de uma política pública no RS. Porto Alegre: FEE/SEDAI, 2002.

DINIZ, C. C. O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: Anpec. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105383.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2014.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 1, 1995, p. 5-24.

GARCIA, R. Economias externas e vantagens competitivas dos produtores em sistemas locais de produção: as visões de Marshall, Krugman e Porter. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 301-324, out. 2006.

HUMBERT, M. Globalização e globalização: problemas para países em desenvolvimento e implicações para políticas supranacionais, nacionais e subnacionais. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.). **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Contraponto, 2005. p. 259-289.

JOHNSON, B.; LUNDVALL, B-Å. **Promoting innovation systems as a response to the globalising learning economy**. Rio de Janeiro, 2000. (Nota técnica, 4).

LASTRES, H. M. M. **Avaliação das políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil e proposição de ações**. Brasília: CGEE, 2007.

LASTRES, H. M. M.; LEMOS, C.; KAPLAN, E.; GARCEZ, C.; MAGALHÃES, W. . O apoio ao desenvolvimento regional e os arranjos produtivos locais. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Cap. 27, p. 437-451. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_brasil_em_transicao/Brasil_em_transicao_cap27.pdf>. Acesso em: 7 set. 2014.

LEMOS, C.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. **Promoção de arranjos produtivos locais: iniciativas em nível federal**. Rio de Janeiro: REDESIST – IE / UFRJ, 2004. (Nota técnica do projeto “Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o SEBRAE”).

SUZIGAN, W. (Coord.). **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil**. IPEA / DISET, Brasília, 2006. (Relatório Consolidado).

TATSCH, A. L. Tipologias para Arranjos Produtivos Locais: o foco nas estratégias de intervenção e objetivos de política. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 10, Recife, 2012. **Anais...** São Paulo: ENABER, 2012.

_____. A relevância do local: convergências e divergências entre as abordagens sobre aglomerações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 2 (48), p. 457-482, ago. 2013.

TATSCH, A. L.; BATISTI, V. A relevância do local: arranjos produtivos locais e políticas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 15, São Paulo, 2009. **Anais...**São Paulo: SEP, 2009.

TATSCH, A. L.; BOTELHO, M. R. A. Análise das políticas de apoio a arranjos produtivos locais dos estados do centro-sul do Brasil. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 17, p. 15-26, 2013.

TATSCH, A. L.; RUFFONI, J.; BATISTI, V.; GOSTINSKI, M.; SPAT, M.. Política para APLs no RS: critérios e arranjos selecionados para apoio. **Ensaios FEE** (Online), v. 31, p. 703-740, 2011.

TATSCH, A. L.; PASSOS M. C. Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais no Rio Grande do Sul: os casos dos arranjos de máquinas e implementos e de móveis. In: CASSIOLATO J. E.; LASTRES H. M. M.; STALLIVIERI F. (Org.). **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências de políticas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008, p. 129-163, v. 2.

TATSCH, A. L.; RUFFONI, J.; BATISTI, V. Trajetória, análise e diretrizes para a política de apoio a arranjos produtivos locais no Rio Grande do Sul. In: CAMPOS, Renato; STALLIVIERI, Fábio; VARGAS, Marco Antônio, MATOS, Marcelo. (Orgs.). **Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010, p. 55-87.

VALE, G. M. V.; CASTRO, J. M. Clusters, arranjos produtivos locais, distritos industriais: reflexões sobre aglomerações produtivas. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 28, n. 53, p. 81-97, mar. 2010.

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORAMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

DIEGO DE OLIVEIRA CARLIN

Professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (DCCA/UFRGS).

FERNANDA VICTOR

Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (DCCA) da UFRGS.

ALINE HELLMANN

Doutoranda em Economia do Desenvolvimento na UFRGS.

INTRODUÇÃO

Atualmente, na administração pública, entende-se que uma boa gestão é aquela que alcança resultados. Alcançar resultados significa atender às demandas, interesses e expectativas dos beneficiários, sejam eles cidadãos ou organizações, criando valor público. Contudo, a criação de valor não acontece por acaso, uma vez que governos, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são auto-orientados para resultados. Da mesma forma, definir claramente resultados a serem obtidos não basta, pois eles não são autoexecutáveis (BRASIL, 2009).

Ao mesmo tempo, observa-se uma crescente demanda da sociedade pelo fortalecimento dos mecanismos de transparência, especialmente a partir da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei da Transparência¹, a qual garante o acesso dos cidadãos às contas públicas.

Medir o desempenho é monitorar e avaliar os resultados de uma política, plano, programa, projeto ou ação, e verificar seu progresso em relação às metas pré-estabelecidas. Portanto, o desenvolvimento e a implementação de sistemas de monitoramento e avaliação (SM&A) nas organizações públicas são um avanço necessário.

O produto esperado do processo sistemático de M&A na área pública são informações confiáveis, úteis e qualificadas, capazes de subsidiar o planejamento, a implementação, as reformulações e os ajustes das intervenções governamentais. Nesse sentido, o monitoramento e a avaliação constituem-se em instrumentos fundamentais para a promoção da aprendizagem organizacional, melhoria da eficiência do gasto público, aprimoramento da qualidade da gestão, da transparência e da *accountability* (GUBERMAN; KNOPP, 2011, p. 78).

Contudo, grande parte da literatura sobre M&A tem foco nas políticas públicas, e pouco se trata do aspecto do monitoramento e avaliação em nível organizacional. Integrar as perspectivas macro (planejamento governamental) e micro (gestão estratégica organizacional) é fundamental para que se alcancem os benefícios citados.

No âmbito da administração pública, a formulação e a comunicação da estratégia envolve a capacidade de influenciar e mobilizar pessoas, a definição clara de competências, áreas, níveis de responsabilidade e procedimentos. Para que os resultados sejam obtidos, faz-se necessário harmonizar todos esses fatores sob o abrigo de um modelo robusto de gestão, sendo que tais arranjos envolvem intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e organizações (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, é importante diferenciar o papel do planejamento e a função

(1) Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 e Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, respectivamente.

do monitoramento e avaliação. O planejamento pode ser entendido como “a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos (BRASIL, 2012a, p. 15)”. No âmbito governamental, o planejamento corresponde ao conjunto de metodologias, conceitos e ferramentas de aplicação capazes de aumentar a resolutividade das políticas públicas e a eficácia governamental. A falha de planejamento apresenta vários indícios, tais como: o distanciamento entre objetivos e metas e os resultados obtidos; cenários mal desenhados conduzindo a expectativas sistematicamente frustradas; processos verticalizados e excludentes de decisão pública; desperdício de recursos em virtude de sobre-trabalho ou de sobreposição de competências institucionais; órgãos, funções e desenhos organizacionais que não funcionam, etc. (DE TONI, 2012).

Já um SM&A refere-se a uma maneira sistemática de organizar a produção, tratamento e divulgação das informações acerca dos esforços empreendidos por uma organização (processos, ações, projetos) em torno dos resultados esperados (objetivos estratégicos, programas de governo, etc.) (BRASIL, 2012a). Nota-se, portanto, que tal forma de sistematizar e organizar as informações é escolha da organização e deve ser feita tendo como base as necessidades informacionais das diversas partes interessadas.

Dentre os principais benefícios da adoção de um sistema de M&A em organizações públicas, pode-se citar: o fortalecimento das relações de prestação de contas para dentro e para fora do governo; o incremento da transparência na gestão; a tomada de decisão mais eficiente; o fomento ao intercâmbio de ideias e experiências sobre os programas e projetos; a implementação de inovações e a geração de conhecimentos (GUBERMAN; KNOPP, 2011).

De acordo com o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2012a, p. 15):

Monitoramento é aprendizado organizacional, uma atividade que permite ter uma idéia de como as coisas estão andando. É a observação contínua de informações úteis, confiáveis e em tempo hábil para a correção de rumos. Monitorar é também dar um retorno sobre o andamento do projeto aos seus colaboradores, implementadores e beneficiários.

Segundo a literatura que aborda as políticas públicas, o monitoramento é, antes de tudo, fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das mesmas, com vistas à produção de informações tempestivas para o processo de tomada de decisões, especialmente complexo por envolver diversas instâncias deliberativas de governo. Contudo, tal monitoramento torna-se factível apenas se institucionalizado como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental (BRASIL, 2012a, p. 8). Já a avaliação é definida como (BRASIL, 2012a, p. 16):

a investigação profunda de uma determinada intervenção e serve para questionarmos escolhas de objetivos e estratégias para alcançá-los. A avaliação envolve a análise de informações obtidas por meio do monitoramento. O gerenciamento mostra que de todas as informações necessárias para a gestão da implementação de um projeto ou programa, as geradas pelo monitoramento ou pela avaliação bem feitos são as mais importantes.

A avaliação, quando aplicada à administração, permite ao governante conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto. Essa informação poderá ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, para fundamentar decisões, para a prestação de contas (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273), entre outros. Sistemas de M&A, portanto, deverão compatibilizar o monitoramento e a avaliação de políticas e programas de governo bem como de ações e projetos no âmbito do planejamento, como no caso do Plano Plurianual (PPA) e do Planejamento Estratégico (PEI), quando existente.

A preocupação com a construção de indicadores de monitoramento da ação governamental é tão ou mais antiga que a própria avaliação de programas públicos, se forem consideradas as medidas mais gerais de desempenho do setor público, baseadas na execução orçamentária (JANNUZZI, 2011). Entretanto, a demanda por uma avaliação sistemática, contínua e eficaz na administração pública geralmente esbarra na falta de clareza quanto aos indicadores de desempenho a serem considerados, já que diferentes pesos podem ser atribuídos aos fatores promotores dos resultados, tais como consciência estratégica, liderança, estrutura, processos, projetos, contratualização, pessoas, tecnologias de informação e comunicações e recursos financeiros (BRASIL, 2009).

Esse capítulo tem por objetivo relatar a experiência de desenvolvimento de uma Central de Monitoramento para o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC). Para tanto, as próximas seções abordam, na sequência, as informações que foram levantadas para o desenho da Central, o processo de identificação dos objetos de monitoramento, os procedimentos para a validação dos indicadores a serem monitorados e a forma de especificação da metodologia de gerenciamento das iniciativas prioritárias a ser utilizada.

INFORMAÇÕES PARA O DESENHO DO SISTEMA DE M&A

Para Jannuzzi (2011), além do necessário conjunto de informações decisórias produzidas no âmbito do “Monitoramento Gerencial” – voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, faz-se necessário investir tempo e recursos

para implantar as rotinas de “Monitoramento Analítico” no cotidiano de técnicos e gestores de programas. O Monitoramento Analítico pode ser entendido como o exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas (JANNUZZI, 2011).

A partir da definição, entende-se que o processo de desenvolvimento de um sistema de M&A dificilmente poderá ser replicado de uma organização para outra, já que tanto o conjunto de informações decisórias a ser produzido, quanto os investimentos em tempo e recursos requeridos para implantar as rotinas necessárias para produzi-las são fruto da realidade de cada organização em determinado momento no tempo e de sua visão de futuro. Logo, o desenho de um sistema de M&A deve iniciar-se por um profundo processo de reflexão e investigação de determinadas características organizacionais. Na sequência, são resumidamente evidenciadas algumas metodologias que auxiliaram a execução dessa etapa do desenvolvimento do sistema de M&A no caso do MDIC.

LEVANTAMENTO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Semelhante à realidade observada em muitos órgãos da administração pública, a geração do sistema de coleta de dados representa um dos maiores desafios para a implementação do sistema de M&A no MDIC. Isso ocorre pela existência de vários sistemas, bases de dados e plataformas paralelas, em sua grande maioria não-integrados, a partir dos quais informações de extrema relevância são geradas. São essas informações que servem de subsídio para a formação de uma base de conhecimento sobre os esforços empreendidos, bem como para o cálculo de indicadores.

No MDIC, foi necessário realizar um levantamento dos sistemas de informação, dos dados disponíveis e dos responsáveis pela sua produção. A partir desse levantamento, de caráter exploratório, foi constatada a existência de mais de 100 sistemas e/ou bases de dados em operação em 2013, quando da ocasião do levantamento das informações. Experiência semelhante é relatada por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), no caso do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

DIAGNÓSTICO DAS NECESSIDADES DE MONITORAMENTO

Como parte do desenho do sistema de M&A, foi realizado um diagnóstico das necessidades de monitoramento, com o objetivo de identificar tanto o nível de maturidade das práticas de M&A no MDIC (na ocasião do levantamento), quanto as expectativas com relação à implementação do sistema. Para tanto, foi necessário, primeiramente, definir conceitos tais como iniciativas, projetos e ações, pois

não havia consenso sobre o uso desses termos pelos gestores do ministério. Dessa forma, definiu-se como *iniciativa* todo e qualquer esforço sistemático empreendido pelas áreas, que, após critérios metodológicos, para fins de monitoramento, poderia vir a ser classificado como *projeto* (iniciativas prioritárias), como *iniciativa* (outras *ações*) ou mesmo como *processo*. Tais esforços poderiam, ainda, estar ou não relacionados aos programas de governo.

O problema conceitual mencionado não é exclusividade do MDIC. Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) destacam que há certa superposição entre os termos “programas”, “projetos”, “ações”. No caso do MDS, descrito pelos autores, o que costuma ser chamado habitualmente de “programa” muitas vezes recebe o nome “oficial” de “projeto” ou “ação” e, além disso, os vários programas, projetos e ações podem fazer parte de programas maiores, sob outra denominação, dentro dos demais instrumentos de planejamento, como o PPA. A etapa de definição conceitual é, portanto, uma etapa importante do processo de institucionalização da sistemática de M&A.

O questionário para realização do diagnóstico compreendeu 5 blocos, baseados nas fases de gerenciamento de projetos disseminadas na literatura (PMI, 2004): iniciação, planejamento, execução, monitoramento e encerramento. Por meio do referido diagnóstico, foi possível refletir sobre a amplitude e profundidade do sistema de M&A a ser desenvolvido no MDIC.

AValiação DAS ALTERNATIVAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI)

No que se referiu à avaliação das alternativas de TI para a viabilização do sistema de M&A, o trabalho teve início pela identificação de *softwares* para gerenciamento de projetos, inclusive *softwares* livres, e posteriormente pela estruturação de critérios de avaliação desses *softwares*. O objetivo principal foi estabelecer uma metodologia estruturada, que permitisse ao MDIC avaliar as vantagens e desvantagens das ferramentas de TI já utilizadas, e, ao mesmo tempo, que pudesse gerar *insights* para a customização do sistema a ser desenvolvido.

Os critérios de avaliação contemplaram o atendimento das funcionalidades e flexibilidade básicas e obrigatórias: no molde do *software* analisado, nos modos de acesso, nas formas de compartilhamento de informações, nos recursos de *upload* e *download* de arquivos, de formação e gerenciamento de grupos de trabalho, controles de cronograma e sinalização de *status* de metas e objetivos.

A construção dos critérios baseou-se em normatizações da *International Organization for Standardization* (ISO) dispostos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para avaliação de *softwares*. Para tanto, partiu-se das diretrizes básicas da Norma ISO 9.126, intitulada “Engenharia de *Software* – Qualidade

de Produto”, que estabelece parâmetros de qualidade interna e externa para *softwares* (ABNT, 2003).

Durante o processo de construção dos critérios e da efetiva avaliação dos *softwares*, concluiu-se que as ferramentas disponíveis para uso livre e gratuito não atendiam totalmente às demandas da organização. Por essa razão, decidiu-se pelo desenvolvimento de um sistema de M&A em base *Web*. Além disso, a utilização dos *insights* obtidos por meio da revisão dos *softwares* poderia, posteriormente, servir para o desenvolvimento de um módulo específico para aplicação à gestão de projetos.

OBJETOS DE MONITORAMENTO

Dentre os principais requisitos críticos para o desenho de um sistema de M&A salienta-se o aspecto da seletividade, de acordo com o qual os objetos de monitoramento devem ser escolhidos com base em critérios de significância. No mesmo sentido, conforme especifica o *Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública*, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2009, p. 43), a identificação do nível, dimensão, subdimensão e objetos de mensuração é o primeiro passo para a construção de indicadores para a avaliação do desempenho na administração pública.

Tendo sido definido o Planejamento Estratégico Institucional – PEI como o norteador da estratégia do MDIC e elo entre os objetos de monitoramento, fez-se necessário um trabalho de revisão do Mapa Estratégico.

Atualmente, a ferramenta de PEI utilizada pelo MDIC é o *Balanced Scorecard* – BSC. Nota-se que o BSC, assim como muitas outras ferramentas de gestão, foi originalmente desenvolvido para aplicação ao planejamento estratégico na iniciativa privada e, sendo assim, necessita ser adaptado para atender às demandas da administração pública.

A finalidade do Mapa Estratégico é traduzir a missão, a visão e a estratégia da organização em um conjunto abrangente de objetivos, direcionando o comportamento e o desempenho institucionais, a fim de definir e comunicar o foco e a estratégia de atuação escolhidos, assim como subsidiar a alocação de esforços e evitar a dispersão de ações e de recursos (BRASIL, 2011). De acordo com a metodologia proposta pelo BSC, o mapa estratégico deve abranger quatro perspectivas (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 33-34): (a) Financeira: a estratégia de crescimento, rentabilidade e risco, sob a perspectiva do acionista; (b) Cliente: a estratégia de criação de valor e diferenciação, sob a perspectiva do cliente; (c) Processos de ne-

gócios internos: as prioridades estratégicas de vários processos de negócios, que criam satisfação para os clientes e acionistas; (d) Aprendizado e crescimento: as prioridades para o desenvolvimento de um clima propício à mudança organizacional, à inovação e ao crescimento.

No caso do MDIC, a perspectiva “Aprendizado e crescimento” foi denominada “Base para a Ação”; a perspectiva “Processos de Negócios Internos” foi denominada “Processos Internos”; e, por fim, partindo-se do pressuposto de que o resultado financeiro não é o objetivo de um organismo público, definiu-se como perspectiva de resultado os clientes, isto é, a sociedade, sendo esta denominada de “Desenvolvimento Competitivo”.

As evidências obtidas por Ghelman (2006) a partir de um estudo destinado a avaliar o processo de adaptação do BSC ao processo de implantação do planejamento estratégico em organizações públicas, destacou dois problemas principais. O primeiro remete à necessidade de que, ao se customizar o BSC ao caso específico, faz-se necessário que o modelo contemple medidas de desempenho nas dimensões de eficiência, eficácia e a efetividade, principais perspectivas do resultado na administração pública. Sano e Montenegro Filho (2013) evidenciam tais perspectivas no fluxograma de avaliação:

Figura 1 – Fluxograma de Avaliação



Fonte: Sano e Montenegro Filho (2013, p. 39).

No que tange ao relacionamento apresentado na Figura 1, Souza (2008) esclarece que a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação, enquanto que a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas *versus* metas pretendidas, e a eficiência significa fazer mais com menos recursos.

Na administração pública, os indicadores de efetividade podem ser entendidos como os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos desempenhados. Ou seja, a efetividade está vinculada ao grau de satisfação, ao valor agregado, ou à transformação produzida no contexto em geral. Observa-se, portanto, que tais indicadores estão relacionados à missão da instituição e ao impacto social oriundo de sua atuação, cuja avaliação é indispensável ao replanejamento das ações.

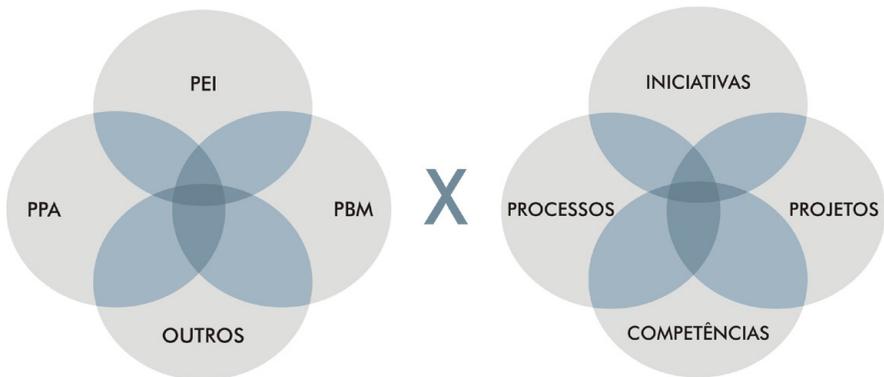
A eficácia, por outro lado, diz respeito à quantidade e qualidade dos produtos e serviços entregues aos beneficiários diretos dos produtos e serviços da organização (usuários) (BRASIL, 2009, p. 19-21). No que se refere ao aspecto da quantidade, é fácil compreender que o nível de alcance das metas estabelecidas no PPA pode ser considerado como um indicador de eficácia. Da mesma forma, o nível de alcance das metas estabelecidas no PEI também pode ser tratado como um indicador de eficácia.

Os indicadores de eficiência, por sua vez, abordam a relação entre os produtos/serviços gerados (*outputs*) e os insumos utilizados para seu alcance, geralmente em termos de custos ou produtividade (BRASIL, 2009, p. 19-21).

Já o segundo problema apontado por Ghelman (2006) afirma que o modelo deve contemplar uma perspectiva específica para pessoas, com foco na qualificação dos servidores, melhora do ambiente de trabalho, motivação da força de trabalho e gestão do conhecimento. A menor flexibilidade para gestão de pessoas representa um desafio da gestão por competências na administração pública, pois a implementação de políticas de incentivo, tais como remunerar melhor um funcionário que produz mais e dá mais retorno à empresa, comuns na iniciativa privada, são expressamente proibidas (GHELMAN, 2006). Sendo assim, o desenvolvimento de uma metodologia para a gestão de competências também necessita ser customizado a cada caso específico.

A partir das características explicitadas, a Figura 2 elucida os principais objetos a serem monitorados e avaliados por meio do sistema no caso do MDIC, e as medidas de esforços selecionadas a fim de contemplar as perspectivas de eficácia, eficiência e efetividade dos resultados.

Figura 2 – Objetos de monitoramento x esforços



Fonte: Elaboração própria.

VALIDAÇÃO DOS INDICADORES

Para Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006, p. 22) “[um] indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais”. Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificação ou medição dos aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. A principal função de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2012, p.16).

O Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública (BRASIL, 2009, p. 43) aconselha que a definição dos indicadores a serem utilizados para o M&A compreenda, dentre outros: (1) a validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas; (2) a construção de fórmulas, estabelecimento de metas e notas; e (3) a definição de responsáveis. Além disso, conforme salienta Jannuzzi (2005, p. 141-143), a boa prática da pesquisa social recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros, transparentes, baseados em decisões metodológicas justificadas e que mesmo as escolhas subjetivas sejam explicitadas de maneira objetiva. De acordo como o autor, na definição ou escolha de determinado indicador é aconselhável que se levem em conta as seguintes características:

- **Transparência metodológica:** Que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, como condição para sua legitimidade política e social.
- **Comunicabilidade:** Característica necessária a fim de garantir a transparência nas decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, jornalistas, representantes comunitários e demais agentes públicos.
- **Periodicidade:** Considerar a frequência com que o indicador pode ser atualizado, bem como factibilidade de sua obtenção a custos módicos.
- **Comparabilidade:** A fim de permitir a inferência de tendências e a avaliação de efeitos de eventuais programas sociais implementados, o ideal é que as cifras passadas sejam compatíveis do ponto de vista conceitual e gozem de confiabilidade similar à das medidas mais recentes.

Levando em conta as características desejáveis aos indicadores destacados, ressalta-se a importância do aspecto comunicabilidade, pois, durante ao processo de M&A, é necessário considerar que os tomadores de decisão no nível estratégico

possuem um conhecimento majoritariamente generalista, e o tempo como um recurso muito escasso. Dessa forma, é fundamental ao processo de validação e pacatuação dos indicadores que estes sintetizem as informações de maneira simples e facilmente compreensível (BRASIL, 2012, p. 37) àqueles gestores que os utilizarão no dia-a-dia.

No caso do MDIC, além de compreender indicadores estabelecidos nos instrumentos de planejamento do governo, tais como PPA e PBM, e aqueles previstos no PEI, identificou-se a necessidade de que o sistema de M&A permitisse o acompanhamento de indicadores associados aos processos internos, com a finalidade de capturar a perspectiva de eficiência na utilização dos esforços das áreas. Além disso, foi estabelecido como prioritário o desenvolvimento de instrumentos que permitissem a obtenção de informações suficientes para a implementação de um modelo de gestão por competências.

A fim de se priorizar o rigor metodológico no estabelecimento dos indicadores do PEI, o ponto de partida foi uma lista oriunda do processo de revisitação do planejamento estratégico, realizado por meio de reuniões de grupos focados com representantes de cada uma das secretarias. Tais indicadores, posteriormente, foram avaliados quanto à sua aderência aos objetivos estabelecidos e sua priorização, a fim restringir o número de dados a serem monitorados.

Cabe também destacar os insumos informacionais oriundos dos instrumentos elaborados durante o trabalho de customização do modelo de Gestão por Competências desenvolvido para o MDIC, que permitirão a produção de indicadores: (i) censo anual junto aos servidores, questionando quais as competências importantes para realização das tarefas junto ao MDIC e, dentre essas, quais demandam capacitação (do indivíduo); (ii) censo anual junto aos gestores, questionando quais as competências importantes para realização das tarefas do respectivo departamento e, dentre essas, quais demandam capacitação (da equipe que ele gerencia); (iii) revisão da matriz de projetos, processos e competências (relacionando-a aos objetivos estratégicos), que define a importância estratégica de cada competência junto a cada departamento.

A partir dos instrumentos citados, espera-se ser possível monitorar e avaliar: (a) a necessidade de capacitação em certas competências a partir da visão dos indivíduos; (b) a necessidade de capacitação em certas competências a partir da visão dos gestores; (c) a necessidade de capacitação em certas competências a partir da visão estratégica;

Para a proposta de monitoramento dos processos internos, o trabalho iniciou-se pelo mapeamento e revisão dos processos, tendo sido este desenvolvido nas etapas, a saber: visão geral do MDIC (foco externo), definição da cadeia de valor interna e caracterização dos macroprocessos; definição e desdobramento de

processos; identificação, mapeamento e análise de processos críticos; proposta de redesenho de alguns processos e plano de ação para implantação de melhorias. Ao longo do trabalho, foram mapeados quarenta processos críticos e, para cada um deles, foram identificados de um a seis indicadores passíveis de monitoramento.

Contudo, destaca-se que o M&A vai além da simples elaboração e acompanhamento de indicadores. Faz-se necessário, também, estabelecer maneiras sistemáticas de organizar as informações, de relacionar os diferentes instrumentos de planejamento e de identificar onde e como os esforços e recursos podem ser mais bem empregados, a fim de alcançar os objetivos estabelecidos nesses instrumentos.

Por meio do Diagnóstico das Necessidades de Monitoramento ficou definido que as informações produzidas pelo sistema de M&A permitisse:

- 1) avaliar o alinhamento das iniciativas das áreas com os instrumentos de planejamento;
- 2) avaliar seu tamanho (por exemplo: complexidade, custos, tempo para execução, quantidade de servidores necessários para sua execução, participação de recursos externos, interligação com outras iniciativas);
- 3) verificar os principais requisitos (de negócio, tecnológico, recursos humanos, legais, segurança, sociais, ambientais e culturais, etc.) necessários para sua viabilização;
- 4) identificar as possibilidades (alternativas) para sua execução, com indicação das vantagens e desvantagens de cada opção;
- 5) identificar se alguma ação parecida já foi empreendida órgãos semelhantes (por exemplo, por outros ministérios);
- 6) avaliar sua viabilidade técnica (em termos de recursos materiais, estruturais, de pessoal e de conhecimento técnico);
- 7) avaliar sua viabilidade financeira (estimativa de custos e disponibilidade orçamentária para a execução);
- 8) avaliar sua viabilidade institucional (ambiente institucional, clima político e organizacional para a realização da iniciativa), identificando possíveis entraves e oportunidades, assim como o impacto dos resultados da iniciativa sobre as rotinas da instituição.

Para cada iniciativa formalizada, foi definido que haveria uma identificação clara de seu objetivo, das restrições que poderia enfrentar durante sua execução e do técnico da unidade responsável pelo seu acompanhamento.

Contudo, a lista completa de iniciativas estratégicas propostas pelas áreas durante o trabalho de revisitação do PEI mostrava-se demasiadamente extensa

para um monitoramento detalhado. Assim, foi definido quais iniciativas seriam acompanhadas pela Secretaria Executiva – SE, apenas em termos de seu status (em andamento, concluído, suspenso) e o prazo remanescente para sua realização e quais deveriam, por suas características de complexidade e alinhamento com a estratégia do MDIC, ser gerenciadas como projetos.

Para auxiliar nessa tarefa, recorreu-se às metodologias de gerenciamento de portfólios na administração pública disseminadas na literatura, que visam garantir que a alocação de recursos em projetos e programas seja consistente e alinhada às estratégias organizacionais (BRASIL, 2011, p. 20). A partir delas, foi elaborada uma proposta customizada, detalhada na próxima seção.

MONITORAMENTO DAS INICIATIVAS PRIORITÁRIAS

O MDIC encontra-se entre os 31 Órgãos Setoriais Integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). O Plano Brasil 2022 e o Plano Plurianual (PPA) do quadriênio 2012-2015 alicerçam a orientação estratégica seguida na construção da versão mais recente da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), que é um instrumento de gestão do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). O instrumento visa traçar a direção da Tecnologia da Informação (TI), definindo o plano estratégico a fim de promover a melhoria contínua da gestão e governança de TI, assim como a sustentação da infraestrutura, além de subsidiar os órgãos do Sistema na elaboração dos Planejamentos de Tecnologia da Informação, inclusive em atendimento ao que determina o art. 3º. da Instrução Normativa (IN) SLTI/MP nº 04, de 12 de novembro de 2010. Dentre os indicadores das metas e objetivos estratégicos da EGTI, ressalta-se a ampliação do número de órgãos que adotam processos formais de gerenciamento de seus projetos, a fim de incentivar a adoção de boas práticas de gestão relevantes e sensíveis à gestão de TI visando à melhoria contínua dos resultados para os órgãos integrantes do SISP.

Segundo Campos (2011), no que se refere aos Portfólios de Projetos na área pública, os problemas mais frequentemente enfrentados são estes: a quantidade excessiva de projetos ativos, sendo desenvolvidos ao mesmo tempo; recursos preciosos sendo utilizados em projetos de baixa prioridade; projetos ou programas desalinhados aos planejamentos estratégicos; projetos que trazem pouco valor à organização; projetos selecionados com grandes riscos e de poucos benefícios; projetos que não refletem os valores dos recursos estratégicos.

Para o autor, os benefícios que podem ser obtidos pela gestão de projetos

são estes: o alinhamento dos projetos ou programas com as estratégias; gestão de prioridades e foco em projetos de maior valor para a organização; alocação eficiente de recursos e investimentos; redução do número de projetos redundantes ou ineficientes; visão clara das interdependências entre os projetos; envolvimento da alta administração com a gestão de seus projetos, baseados em dados e informações objetivas.

Nesse ponto, torna-se importante destacar o relacionamento e a diferença entre projetos e programas. O conjunto dos objetivos de um programa é facilitado pela gestão e controle centralizados do conjunto de projetos que facilitam sua operacionalização, bem como e pela manutenção da visão em conjunto dos mesmos. Logo, programas são mais complexos, por gerarem maior número de produtos que os projetos, e geralmente estruturam-se pela fragmentação de uma ação abrangente em diversos projetos, geridos um a um, de modo que, quando todos forem finalizados, realizem um plano geral; ou pelo agrupamento de muitos projetos, executados em paralelo, com objetivos comuns, de modo a criar resultados coordenados e convergentes (PMI, 2004). Além disso, diferentemente dos projetos, os programas não incluem aspectos operacionais ou descrição detalhada de atividades realizadas e podem não definir data precisa de finalização.

Conforme destaca o art. 2º da Portaria nº. 42, do MPOG (BRASIL, 1999), entende-se por programa o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual (PPA). Um programa é, portanto, um conjunto de projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, a fim de obter benefícios não disponíveis se gerenciados individualmente (BRASIL, 2011). Ainda, segundo o mesmo, um aspecto importante dos programas é serem orientados a benefícios.

Já o projeto pode ser definido como

um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo (BRASIL, 1999, p.1).

Assim, enquanto o foco do projeto é a entrega do bem, produto ou serviço a que ele se propôs, o do programa é a realização dos benefícios por ele perseguidos. Esses benefícios não são produtos, mas sim impactos e resultados percebidos pela sociedade, organização, serviços, etc.

PANORAMA DA GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A proposta de metodologia aplicável ao gerenciamento das iniciativas prioritárias no MDIC iniciou-se pela investigação da situação atual do gerenciamento

de projetos na administração pública. Foi realizada uma busca nos sites de cada um dos 23 ministérios (exceto MDIC) e consultadas informações fornecidas pelo Departamento de Integração de Sistemas de Informação (DSI) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), segundo o autodiagnóstico permanente do SISP. Para a realização do autodiagnóstico, foram pesquisados, em Junho de 2013, nove órgãos Correlatos, 27 Setoriais (que inclui os Ministérios) e 106 Seccionais, totalizando 142 respondentes.

As informações obtidas por meio desse levantamento indicaram que, dos 142 órgãos consultados, 41 possuem Metodologia de Gerenciamento de Projetos formalizada em 2013, enquanto que 101 não possuem. Com relação ao status do gerenciamento de projetos, desses 41 órgãos, 26 relataram que o uso da metodologia já havia sido aprovada e publicada, treze indicaram que o uso da metodologia aguardava aprovação, e dois não especificaram o status da implementação. Esse levantamento permitiu constatar que ainda mostram-se incipientes e pontuais as iniciativas no âmbito da administração pública federal de uma efetiva cultura de gerenciamento de projetos.

CUSTOMIZAÇÃO DA METODOLOGIA PARA O MDIC

A customização da metodologia contou com as seguintes etapas:

- a) definição de critérios para a priorização dos projetos;
- b) definição dos fluxos e etapas;
- c) confecção dos documentos e formulários.

No que se refere ao item “a”, definiu-se que a relação com a estratégia e a determinação legal ou da administração seriam os dois critérios de maior peso na priorização das iniciativas a serem formalizadas como projeto. No primeiro caso, a medida utilizada considerava a relação entre a iniciativa e os objetivos estratégicos definidos no PEI. Ou seja, quanto maior entende-se ser a contribuição que determinada iniciativa pode gerar para o alcance dos objetivos estratégicos previstos no PEI, maior a pontuação da iniciativa para fins de priorização. Relativamente à Determinação Legal ou da Administração, as iniciativas previstas em lei ou definidas pela administração deveriam ser priorizadas. Por exemplo, as medidas institucionais normativas empreendidas para o atendimento dos programas previstos no PPA ou PBM receberiam nota máxima nesse quesito.

Outro critério definido como relevante para a priorização dos projetos no MDIC foi o seu impacto esperado nas metas. Nesse caso, as metas compreendiam tanto aquelas previstas nos instrumentos de planejamento do governo quanto no

PEI. Por fim, outros critérios foram definidos como relevantes, a fim de capturar, ainda que de maneira intuitiva, o nível de esforço ou risco associado à execução dos projetos.

Após a definição dos critérios de priorização, passou-se para a confecção dos fluxos e documentos (etapas “b” e “c”), customizados a partir do diagnóstico das necessidades de monitoramento previamente realizado. Um dos princípios basilares de tal customização foi a simplicidade, sem perda de informações, uma vez que as metodologias já disseminadas possuem uma grande quantidade de artefatos, e a utilização de todos eles pelo MDIC, pelo menos na fase embrionária do gerenciamento de projetos, poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o sucesso da implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na administração pública, o desdobramento dos resultados em ações que perpassem estruturas e processos deve se submeter a regimes intensivos de monitoramento (BRASIL, 2009). Entretanto, a confecção de um sistema de M&A dentro de uma estrutura ministerial apresenta um caráter inovador em vários sentidos.

Como salienta De Toni (2012), na administração pública, não há situações de “não planejamento”, sendo que o que ocorre na imensa maioria dos casos é um “mau planejamento”. Por essa razão, as dificuldades enfrentadas iniciam-se já na fase de elaboração e/ou revisão do PEI.

Embora muito se discuta em termos de M&A de políticas públicas, são os esforços em nível organizacional que permitem que os objetivos dos instrumentos do governo sejam perseguidos. Ou seja, “planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador” (BRASIL, 2012a, p. 15).

Com a implementação da Central de Monitoramento do MDIC, espera-se que seja possível monitorar os indicadores previstos nos instrumentos de planejamento (PPA, PBM e PEI), e que se disponha de um painel de prazos que permita acompanhar o andamento das iniciativas das áreas. Já para iniciativas prioritárias, espera-se que sejam discutidas com o interlocutor de cada área e acompanhadas sistematicamente segundo metodologia de gestão de projetos, especificamente customizada para o caso do MDIC. Os próximos passos compreenderão a mensuração do desempenho, a análise e interpretação dos indicadores e a comunicação do desempenho com base nos critérios definidos.

Sabe-se que, além da seletividade e da coerência metodológica que devem permear os sistemas e a lógica do monitoramento e avaliação, salienta-se que a simplicidade (escolha e desenvolvimento de instrumentos segundo critérios de funcionalidade) e o aproveitamento máximo das informações geradas no processo de tomada de decisão gerencial, contribuem para legitimação dos sistemas de M&A junto aos usuários internos da organização. Por isso, acredita-se que um sistema, após implementado, deverá ainda passar por um longo processo de adaptação, até que esteja efetivamente incorporado à gestão do MDIC.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO/IEC 9126** – Engenharia de software – Qualidade de produto Parte 1 : Modelo de qualidade. Rio de Janeiro: ABNT, 2003. 21 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de Abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 15 abr. 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília, DF: MP, 2009. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Guia%20-%20Indicadores%20\(versao%20preliminar%20Dez%2009\).pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Guia%20-%20Indicadores%20(versao%20preliminar%20Dez%2009).pdf)>. Acesso em: 15 mai. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP**. Brasília, DF: MP, 2011. Disponível em: <<http://www.sisp.gov.br/mgpsisp/wiki/Apresentacao>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília, DF: MP, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Almanaque do Planejamento: Para Entender e Participar**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Guia de Monito-**

ramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF: MP/Coordenação de Documentação e Informação, 2012b. 36 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Estratégia Geral de Tecnologia da Informação do SISP 2013-2015:** versão 1.0. Brasília, DF: MP/SLTI, 2012c.

CAMPOS, Raniere A. de. **Gestão de Projetos e Gestão de Portfólio de Projetos.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: <http://www.softwarepublico.gov.br/file/43011498/Gestao_de_Projeto_e_Portfolio_-_Raniere_Campos_-_Min_Plan.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

DE TONI, Jackson. **A (pseudo) racionalidade do planejamento público** – um debate a partir da ciência política. 2012. Disponível em: <<http://jacksondetoni.files.wordpress.com/2012/04/detoni-planejamento-e-politica-20101.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013. (Texto não publicado).

GHELMAN, Silvio. **Adaptando o Balanced Scorecard aos Preceitos da Nova Gestão Pública.** 2006. 86 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação.** n. 2, Julho-Dezembro de 2011. Disponível em: <http://api.ning.com/files/hpMD5afDfdZ81Bp2tokrtuu45kVGRQDoV1sxpAy7xnu5Fg-XvI8WiyRoExEsfWNrNGzKAoWApJXBgsR6r*JCLYaWSq26MhTn/RBMA_02.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público,** Brasília, n. 56, v. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2565>. Acesso em: 21 set. 2014.

JANNUZZI, Paulo de M. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação.** n. 1, Jan.-Jun. de 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestao-dainformacao/disseminacao/revista-brasileira-de-avaliacao-e-monitoramento/arquivos/rbma-01-baixa.pdf/download>>. Acesso em: 21 set. 2014.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A. **Organização Orientada para a Estratégia:** Como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

PMI. Project Management Institute. **Guia PMBOK** – Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos. Newtown Square, PA: PMI, 2004, 3rd ed., 405 p.

RAMOS, Marília P; SCHABBACH, Leticia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.46, n.5, pp. 1271-1294, set./out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005>. Acesso em: 21 set. 2014.

SANO, Hironobu; FILHO, Jorge França M. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão Pública e sua relevância para o Desenvolvimento social e das ações Públicas. In: **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí. Ano 11. n. 22 jan./abr. 2013 p. 35-61

SOUZA, W. J. **Responsabilidade social corporativa e Terceiro Setor**. Brasília, DF: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

VAITSMANN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUZA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p. (Management of Social Transformations Most 2; Policy papers, 17).

GESTÃO POR PROCESSOS NAS ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS: MELHORANDO A EFICÁCIA

CLÁUDIO JOSÉ MÜLLER

Professor Associado I da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem atuado principalmente nos seguintes temas: Gerenciamento por Processos, Avaliação de Desempenho, Planejamento Estratégico, Gestão de Custos e Análise de Investimentos. É pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

RICARDO AUGUSTO CASSEL

Professor adjunto da UFRGS. É membro da mesa diretora da SAE - Porto Alegre. Desenvolveu projetos de pesquisa aplicada em empresas como PETROBRAS, Samarco, SEBRAE - RS, Secretaria de Desenvolvimento e Incentivo ao Investimento - RS. Recentemente foi premiado com o Outstanding Paper Award for Excellence da Emerald Literati Network. É pesquisador do CEGOV.

ISADORA CIDADE MARIANO

Mestranda em Engenharia de Produção. Possui graduação em Engenharia de Produção pela UFRGS (2012).

FERNANDA GOBBI DE BOER

Mestranda do Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção da UFRGS.

INTRODUÇÃO

A Gestão por Processos visa a facilitar a comunicação e a cooperação no ambiente de trabalho, sendo o elo entre as estratégias, as competências organizacionais e as atividades diárias. Para isso, contempla a identificação e o desenho de processos de negócio e, também, sua interação, controle, análise e melhoria. Como resultados da Gestão por Processos, pode-se obter uma otimização rápida dos processos, redução de prazos de execução e de custos de operação, aumento da satisfação dos clientes ou usuários, além da retenção do conhecimento nas organizações.

Devido aos bons resultados alcançados já no curto prazo, percebe-se um crescimento do interesse sobre a Gestão por Processos, que vem sendo utilizada em diferentes segmentos, principalmente pelas organizações que buscam o alinhamento entre a sua estratégia, objetivos e processos. Sua utilização em organizações públicas vem sendo ampliada, tanto pela busca de eficiência operacional de entes governamentais, como pela exigência, por parte do cidadão, de uma maior agregação de valor nos serviços públicos.

Este capítulo apresenta uma visão histórica da Gestão por Processos evoluindo até o *Business Process Management* (BPM), discutindo os conceitos associados para apresentar uma discussão sobre a aplicação do BPM em organizações públicas, finalizando com a apresentação de um caso aplicado no âmbito do poder executivo federal brasileiro.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA GESTÃO POR PROCESSOS

No que se refere à Gestão por Processos, identificam-se registros na literatura em diferentes momentos quanto à preocupação de estudiosos com a melhoria de processos. É possível perceber uma evolução histórica da cultura de melhoria de operações – posteriormente, de processos – para a de gestão por processos, vivenciada, atualmente, através das metodologias desenvolvidas ao longo do tempo.

Alguns autores preocuparam-se em relatar os principais modelos de gestão e sistemas que estão relacionados à Gestão por Processos. Entre eles, destacam-se Smith e Fingar, autores do livro *Business Process Management: The Third Wave*. Smith e Fingar (2006) identificam na evolução até a gestão por processos três grandes “ondas”, ou marcos. Segundo a percepção dos autores, os primeiros movimentos influentes para a evolução do BPM, que caracterizam a “primeira onda”, são a teoria administrativa de Frederick Taylor, do início da década de 1920, e, posteriormente, o desenvolvimento da área de especialização chamada Organização e Mé-

todos (O&M); a “segunda onda” da gestão por processos é marcada pelo sistema de Gestão da Qualidade Total (TQM), empregado pela fábrica Toyota no Japão, e trabalhos de Tom Davenport e Michael Hammer, que originaram a metodologia denominada Reengenharia de Processos; por fim, a “terceira onda” consiste na consolidação do termo *Business Process Management* (Gestão de Processos de Negócio).

A partir da Revolução Industrial, passou-se a pensar em processo como requisito imprescindível à organização do trabalho e consequente aumento da produtividade, uma vez que era necessário substituir as habilidades individuais, forma que se tinha, até então, para produzir bens e serviços (CRUZ, 2003). A produção fabril passou a exigir escala de produção, padronização dos produtos e racionalização dos processos de produção (CHIAVENATO, 2004). Porém, foi com o surgimento da Administração Científica, no século XX, que Frederick Taylor chamou a atenção para a necessidade de se buscar maior eficiência e produtividade na produção. Com um enfoque mecanicista, a organização é comparada a uma máquina que possui tarefas pré-definidas e uma única maneira certa de se realizar o trabalho. Para defini-la, a administração empreende um estudo de tempos e métodos, decompondo os movimentos das tarefas exercidas, o que resulta na especialização das atividades profissionais (SMITH; FINGAR, 2006).

Com a Revolução Industrial, descobriu-se que a forma de produzir industrialmente bens e serviços possuía diferenças fundamentais da forma artesanal, e, portanto, era necessário organizar a produção em processos. Como consequência, foram desenvolvidas as estruturas organizacionais, compostas por grupos de trabalho que apoiavam aqueles que produziam, denominadas Organização e Métodos (O&M) (CRUZ, 2003). Conforme observam Smith e Fingar (2006), após a Segunda Guerra Mundial há um forte crescimento da indústria americana, o que também reforçou os estudos focados em produtividade e eficiência e o desenvolvimento da área especializada O&M, que se preocupava principalmente com os fluxos administrativos, documentos e *layout* das áreas administrativas (CRUZ, 2003).

Porém, após a Segunda Guerra Mundial, observava-se, no Japão, um desempenho das indústrias oposto ao relatado anteriormente quanto às indústrias americanas. O Japão estava inserido em um cenário com um pequeno mercado consumidor, com capital e matéria-prima escassos, e grande disponibilidade de mão-de-obra não especializada, impossibilitado de utilizar a solução taylorista-fordista de produção em massa (SMITH; FINGAR, 2006). Nesse contexto, é desenvolvido o Sistema Toyota de Produção (STP), e o Sistema da Qualidade Total como desdobramento, migrando a visão da melhoria de operações para a melhoria de processos, cuja diferença está em considerar o processo como uma grande unidade de análise, contrapondo a visão que o considerava um conjunto de operações relativamente independentes (PAIM et al., 2009).

A mudança de paradigma da melhoria de operações para a melhoria de

processos tem origem no STP. Porém, outras teorias também contribuíram para ampliar essa percepção nos anos 1980 e 1990, das quais se destacam a Teoria das Restrições (*Theory of Constraints – TOC*), a Reengenharia de Processos (*Business Process Re-engineering – BPR*) e as Lógicas de Gestão da Qualidade (PAIM et al., 2009). Goldratt (2013), idealizador da Teoria das Restrições, afirma que é preciso focar as ações de melhoria nas restrições de um sistema, ou seja, nas operações que estejam impedindo um melhor desempenho do processo. Dessa forma, incorpora a visão de processo como unidade ao afirmar que, no caso de focar ações de melhoria em não restrições, o “ótimo local não será igual ao ótimo global”.

Conforme afirmam Antunes et al. (2008), a Reengenharia de Processos também pode ser compreendida dentro do paradigma da melhoria de processos, uma vez que defende a reestruturação dos processos para que as empresas obtenham desempenhos superiores. Hammer (2013), um dos criadores da Reengenharia de Processos, identifica duas principais contribuições do BPR para a gestão por processos: a primeira é sua definição aprimorada de processos como um “trabalho de ponta a ponta que atravessa uma empresa para criar valor ao cliente”; a segunda é o foco no desenho dos processos, que teria por finalidade ser uma base para um melhor desempenho.

BUSINESS PROCESS MANAGEMENT

145

Gestão por Processos é “um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e o aprendizado sobre os processos” (PAIM et al., 2009, p. 139). Essas tarefas englobam o (i) desenho dos processos com o objetivo de padronizá-los e melhor implementá-los; a (ii) gestão dos processos no dia-a-dia para assegurar sua efetiva implementação e a alocação adequada de recursos; e a (iii) evolução dos processos e o constante aprendizado. Ainda, segundo os autores, para obter os resultados esperados a partir da Gestão por Processos, é importante que esta esteja alinhada à estratégia da empresa (PAIM et al., 2009). Essa mesma necessidade é identificada por Müller (2014), que desenvolveu um modelo de integração entre o planejamento estratégico, a gestão por processos e a avaliação de desempenho. Segundo o autor, o planejamento estratégico, com seus diversos elementos, é direcionador na identificação das necessidades de melhoria dos processos empresariais e através dos processos que serão alcançados os objetivos organizacionais.

Segundo Hammer (2013), a gestão dos processos engloba a padronização dos processos, o acompanhamento do seu desempenho a partir de indicadores que são comparados às metas pré-estabelecidas, e a identificação de problemas e ações corretivas. Percebe-se, portanto, a partir dos conceitos apresentados, que há uma preocupação em melhorar continuamente os processos através do Gerenciamento

por Processos. Essa preocupação é consequência da importância de se obter excelentes desempenhos processuais para que a organização alcance os objetivos estratégicos e atinja as metas estabelecidas, uma vez que a estratégia organizacional e os processos de negócio estão intimamente ligados. Dessa forma, para compreender a complexidade e a amplitude do Gerenciamento por Processos, é necessária a conceituação de processos no âmbito de negócios.

Champy, Davenport e Hammer, pensadores da Reengenharia de Processos, defendiam que as empresas deveriam pensar em termos de processos abrangentes. Davenport (1994, p. 7) define processo como “um conjunto de atividades estruturadas e medidas destinadas a resultar num produto especificado para um determinado cliente ou mercado”. Segundo o autor, é através dos processos que as organizações produzem valor aos seus clientes, e, portanto, a adoção de uma abordagem de processos significa a adoção do ponto de vista dos clientes.

Já Harrington (1993) define processo como qualquer atividade que recebe uma entrada (*input*), agregando-lhe valor e gerando uma saída (*output*) para um cliente (interno ou externo). Quanto aos processos empresariais, o autor considera que sejam todos os processos que geram serviço e que dão apoio ao processo produtivo. Observa-se que os conceitos abordados são importantes para a definição de processos, e, conforme afirma Paim et al. (2009), foram amplamente discutidos na década de 1990 por autores que se dedicaram amplamente ao assunto. Porém, não retratam a complexidade e as características dos processos. Dessa forma, Paim et al. (2009) apresentam uma abordagem mais abrangente, conforme exposto: trata-se da cooperação de atividades e diferentes recursos, voltados à realização de um objetivo global e orientado para o cliente final. Essa definição provém do conceito proposto por Salermo (1999), que ainda identifica os elementos que compõem os processos:

- Organização estruturada: os processos precisam ser estruturados de forma a permitir a integração entre as atividades que os constitui;
- Entradas tangíveis ou intangíveis;
- Saídas: resultados dos processos;
- Recursos: os processos devem utilizar racionalmente os recursos disponíveis;
- Custos dos recursos globais valorizados: correspondem ao custo dos processos;
- Desempenho global: conjunto de poucos indicadores que permitam a avaliação do resultado dos processos;
- Fatores de desempenho ligados aos pontos críticos: pontos dos processos que recebem atenção especial para uma gestão econômica do processo;
- Desenrolar temporal.

Smith e Fingar (2003, p. 47), também reforçam a relação de cooperação e coordenação das atividades e elementos que compõem os processos, definindo-os como “um conjunto de atividades colaborativas e transacionais coordenadas dinamicamente e completamente para entregar valor para o consumidor”. Os autores apresentam as seguintes características dos processos:

- São grandes e complexos, envolvendo fluxos de materiais, informações e comprometimento dos negócios;
- São dinâmicos, uma vez que respondem às demandas dos consumidores e às condições do mercado; podem ser de longa duração, transpassando meses ou até anos;
- São passíveis de automação pelo menos em parte das rotinas, que são realizadas com apoio de computadores para agilizar o trabalho;
- São técnicos e de negócio por natureza, uma vez que os processos de TI são um subconjunto de processos de negócio;
- São de difícil visualização, já que a maioria das organizações não possui seus processos mapeados e documentados.

Ao analisar os elementos que compõem os processos e suas características, é possível perceber que a Gestão por Processos contribui de forma direta ao bom desempenho organizacional, já que o trabalho de uma organização é realizado através dos processos. Müller (2014) afirma que devido à característica transacional dos processos, somente vendo-os é possível identificar seus pontos de melhoria e simplificação. Além disso, segundo o autor, a ótica de processos proporciona a base para analisar a empresa na forma que o cliente a vê. Portanto, conforme os conceitos expostos, a Gestão por Processos pode ser compreendida como uma abordagem estruturada, que emprega métodos, políticas, práticas e ferramentas de gestão para coordenar e otimizar os processos de uma organização.

GESTÃO POR PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO

Em 2005, o governo brasileiro lançou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), com a missão de promover a gestão pública de excelência. Entre os produtos gerados pelo programa, foi elaborado o Guia Referencial para a Gestão de Processos no Governo, que contém orientações de suporte à gestão de processos.

No âmbito do GesPública, entende-se que os resultados almejados pelo programa estão relacionados ao desempenho dos processos, o que justifica a necessidade de gerenciá-los. Os processos são os instrumentos que permitem aproximar

as diretrizes estratégicas daqueles que executam o trabalho nas instituições públicas, permitindo o alcance de objetivos. Além disso, o “foco no cidadão”, premissa básica da Carta de Serviços – também originada do programa GesPública –, exige que o Setor Público oriente seus processos ao atendimento das suas necessidades. Para isso, são necessárias a modelagem e a gestão dos processos, de forma a garantir maior controle e qualidade dos serviços prestados (BRASIL, 2011).

O grande motivador para a implementação da Gestão por Processos pode ser o Planejamento Estratégico. Em pesquisa realizada em 2013 e publicada recentemente pela BPMGlobalTrends, que apresentou uma visão geral do Gerenciamento de Processos no Brasil, 70% dos entrevistados responderam ser esse o motivo de iniciarem a Gestão por Processos em suas organizações (MACIEIRA; JESUS, 2014). Esse motivador é também identificado por Müller (2014), que desenvolveu um modelo de integração entre o planejamento estratégico, a gestão por processos e a avaliação de desempenho. Segundo o autor, o planejamento estratégico, com seus diversos elementos, é direcionador na identificação das necessidades de melhoria dos processos empresariais.

Brodbeck et al. (2013) apresentam a estruturação do BPM em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Segundo os autores há uma crescente pressão por eficiência e resultados exercida sobre as organizações públicas. Por isso, a adoção da gestão por processos tem sido estimulada por órgãos federais. Para isso, metodologias específicas de gestão de processos trazem a visão do alinhamento dos processos de negócio com a estratégia e os objetivos das organizações.

No setor público, um dos principais benefícios percebidos após a implantação da Gestão por Processos é a otimização dos fluxos de trabalho. As áreas integram-se através dos processos e passam a interagir de forma eficiente e eficaz para os alcance dos objetivos traçados pela organização (GULLEDGE; SOMMER, 2002). Outros benefícios relatados pelos autores são estes: processos e procedimentos documentados e seguros, alinhamento entre a estratégia e os objetivos traçados e uma base de conhecimento para implantação de tecnologias de informação e suas integrações.

MODELAGEM DE PROCESSOS

A modelagem de processos é uma atividade-meio, que permite viabilizar a Gestão por Processos. Para poder gerir um processo, é necessário desenhá-lo e representá-lo graficamente para que se torne passível de análise (ARAÚJO; GARCIA; MARTINES, 2011). Segundo Carvalho (2005), a modelagem de processos é uma tarefa de grande importância dentro da Gestão por Processos, pois permite que sejam conhecidas, com profundidade, todas as operações que ocorrem dentro de

um processo produtivo ou de negócio.

O objetivo da modelagem de processos é desenvolver uma representação gráfica de um processo que seja compreensível a todas as partes interessadas, que envolvem desde o alto escalão da organização até os programadores dos sistemas, donos dos processos e analistas (PAVANI; SCUCUGLIA, 2011). Por esse motivo, os modelos devem ser claros, objetivos e de fácil leitura. Tanto o nível do detalhamento quanto a notação que será utilizada dependem dos objetivos daqueles que serão leitores do modelo. O CBOK 2.0 (ABPMP, 2009) cita alguns motivos considerados como justificativas para a modelagem de processos:

- Documentar o processo
- Capacitar treinamento
- Padronizar o trabalho
- Responder a mudanças
- Permitir a identificação de oportunidades de melhorias
- Definir requisitos para as novas operações
- Medir desempenho
- Automatizar
- Simular

O CBOK 2.0 (ABPMP, 2009, p. 316) define modelagem de processos como:

[...] um mecanismo utilizado para retratar a situação atual e descrever a visão futura dos processos de negócios. Tem como objetivo otimizar os processos executados dentro de uma organização. Pode ser 'dividida' em dois grandes momentos de análise e mapeamento do ambiente de negócio: Situação atual (AS-IS) e Situação proposta (TO-BE).

Sendo assim, a modelagem de processos trata-se de uma representação gráfica da sequência de atividades que descrevem o funcionamento de um processo.

A modelagem parte do levantamento do modelo atual (AS IS), passa pela criação de um modelo futuro (TO BE) até a proposta de implantação das melhorias (TO DO) (OLIVEIRA, 2011). Sendo o modelo AS IS a modelagem do fluxo do processo em seu estado atual, ou seja, na forma como é realizado no presente. O modelo TO BE é o que contempla um novo fluxo de processos com as melhorias que serão efetivamente implementadas após um estudo de viabilidade e o plano de ação proposto para as melhorias indicadas denomina-se TO DO.

No CBOK 2.0 (ABPMP, 2009) são citadas as principais técnicas para capturar informações para desenvolver a modelagem de processos. Dentre elas, destacam-se estas:

- Observação direta: trata-se de acompanhar o processos a ser modelado

presencialmente. Porém, possui uma limitação relacionada à amostragem operativa.

- **Entrevistas:** são realizadas com os participantes do processo, questionando sequência das atividades realizadas e levantando informações como documentos, fluxo de informações, responsáveis, tempo de realização, etc. Os pontos fracos dessa técnica são o tempo agendado e a dificuldade de construção do fluxo do processo coeso posteriormente sem esquecer os relatos dos entrevistados.
- **Workshops estruturados:** é uma reunião dos profissionais envolvidos no processo com o objetivo de criar o modelo de maneira interativa. Essa técnica encurta o tempo de modelagem e cria um senso de propriedade nos participantes. A desvantagem é que envolve mais gastos e geralmente viagem de profissionais.

Silver (2006) defende a abordagem de que somente características técnicas de conhecimento da metodologia de modelagem e da notação utilizada especificamente não resumem simplesmente a modelagem de processos. Para ele, existe um fator artístico inerente ao analista de processo denominado: estilo. Esse fator deve ser desenvolvido pelos analistas profissionais do BPM, e é uma particularidade pessoal e de grande relevância para a qualidade do modelo final representado.

BUSINESS PROCESS MANAGEMENT NOTATION (BPMN)

Para que as informações disponibilizadas possuam um mesmo formato e estejam disponíveis no mesmo local, é necessário o uso de um padrão de notação (ARAÚJO; GARCIA; MARTINES, 2011). O padrão de notação BPMN foi inicialmente desenvolvido pelo *Business Process Management Initiative* (BPMI) e sua publicação ocorreu no ano de 2004. No ano de 2005, o BPMI fundiu-se com a *Object Management Group* (OMG), que é uma associação sem fins lucrativos e aberta, também responsável por desenvolver padrões para indústrias de *software*.

O BPMN é a mais moderna e amplamente aceita notação para modelagem de processos, pois adota um padrão de simbologia que possibilita resolver lacunas existentes nos métodos anteriores (PAVANI; SCUCUGLIA, 2011). O BPMN é um padrão que foi desenvolvido com o objetivo de oferecer uma notação de com maior facilidade de compreensão e utilização pelos envolvidos e interessados nos processos de negócio (OLIVEIRA, 2011).

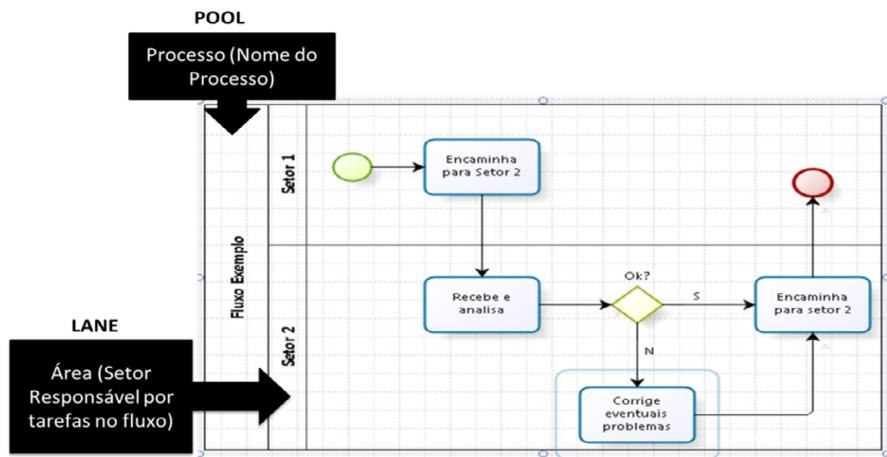
Trata-se da notação padrão relacionada à metodologia BPM, pois estabe-

lece um padrão de ícones para o desenho de fluxos de processos de negócio que aumentam a integração da linguagem de processos com a linguagem da TI. Para Baldam et al. (2009), a notação BPMN possui características desejáveis para as ferramentas de modelagem:

- Fácil desenho do processo;
- Simbologia padronizada;
- Facilidade de realizar correções no fluxo;
- Possibilidade de integração com bancos de dados e outros sistemas;
- Viabilidade de agregar informações às atividades.

Segundo White (2004), o BPMN é um conjunto de elementos gráficos que permitem o desenvolvimento de diagramas de fluxo com fácil entendimento, que possui como objetivo ser familiar para os analistas de negócios. Os elementos foram selecionados de maneira a ser distinguíveis e com o formato familiar para a maioria dos modeladores. As quatro categorias básicas de elementos são: *swimlanes*, objetos de fluxo, objetos de conexão e artefatos. As *swimlanes* podem ser *pools* ou *lanes*, que são duas maneiras distintas de agrupar os elementos, como está representado na Figura 1. Os objetos de fluxo são os elementos gráficos principais, que definem o comportamento das atividades no processo, sendo de três tipos: atividades, eventos e *gateways*. Os objetos de conexão são aqueles que conectam o fluxo dos elementos a outro fluxo de objeto ou informação, existindo três tipos: fluxo, de sequência, fluxo de mensagens e associação. Já os artefatos são utilizados para adicionar informações ao longo do fluxo do processo.

Figura 1 – Elementos do BPMN



Fonte: Elaboração própria.

Os principais elementos gráficos estão relacionados em formato de legenda na Figura 2.

Figura 2 – Notação básica BPMN

ELEMENTO	DESCRIÇÃO	NOTAÇÃO
OBJETOS DE FLUXO		
Evento	Indica eventos que acontecem durante o processo. Também sinalizam o início e fim do processo.	
Atividade	É o trabalho executado, atividade realizada.	
Gateway	Controla a divergência e a convergência. Indica decisões tradicionais.	
OBJETOS DE CONEXÃO		
Fluxo de sequência	Indica a ordem que as atividades serão executadas no processo.	
Fluxo de mensagem	Mostra o fluxo de mensagens entre os participantes.	
Associação	Associa dados, textos, e outros artefatos com os objetos do fluxo.	
SWIMLANES		
Pool	Representa um participante (área, setor, etc.) no processo.	
Lane	É uma subdivisão dentro de um pool. Usadas para organizar e categorizar atividades.	
ARTEFATOS		
Objeto de dado	Mecanismo para mostrar como os dados são requeridos ou produzidos por atividades.	
Grupo	Um grupo de atividades que não afetam o fluxo de sequência.	
Anotação	Mecanismo para que o modelador forneça uma informação para o leitor.	

Fonte: Elaboração própria.

Toda essa notação é importante para que se tenha um padrão de linguagem para que os interessados no processo possam compreender o fluxo ao olhar o mesmo.

UM CASO PRÁTICO

Com o objetivo de demonstrar uma aplicação prática da Gestão por Processos em organizações públicas, esta seção descreve resumidamente um projeto de modelagem e melhoria dos processos de negócio de uma organização do Poder Executivo do Brasil.

O método de desenvolvimento do projeto contemplou um conjunto de 9 etapas, a saber:

1. Visão geral do órgão (foco externo);
2. Definição da cadeia de valor interna (macroprocessos);
3. Caracterização dos macroprocessos e definição de processos;
4. Desdobramento de processos;
5. Identificação de processos críticos;
6. Mapeamento dos processos críticos;
7. Análise dos processos;
8. Eventual redesenho de alguns processos;
9. Plano de ação para implantação das melhorias.

Como resultados dessas etapas, destacam-se as ações que seguem.

• **Construção do Mapa do Negócio do Órgão (Etapa 1)**

A construção do Mapa de Negócio do Órgão visou ao entendimento do contexto no qual ele está inserido. Dessa forma, a sua elaboração procurou estabelecer as relações entre o órgão e os diversos *stakeholders* (interessados), contemplando outros órgãos/instituições internos e externos. Cabe destacar que, a cada processo mapeado, identificaram-se outros entes relacionados, exigindo, dessa forma, atualizações do Mapa do Negócio. Ao final do mapeamento dos processos priorizados, foi elaborada a versão definitiva do Mapa.

• Mapeamento de macroprocessos do Órgão (Etapa 2)

Para apoiar a compreensão do Órgão, procurou-se criar uma visão geral interna do mesmo em grandes blocos, definindo-se seus macroprocessos. Chegou-se a um número aproximado de vinte macroprocessos, sendo esses divididos em macroprocessos finalísticos e macroprocessos de apoio, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Macroprocesso



Fonte: Elaboração própria.

• Caracterização de processos do Órgão (Etapas 3 e 4)

Como o mapeamento ocorre no nível dos processos e não dos macroprocessos, a etapa de caracterização foi realizada também no nível dos processos. Esses processos caracterizados foram desdobrados dos macroprocessos, buscando identificar aqueles que poderiam ser priorizados e mapeados nas etapas seguintes.

• Priorização de processos a serem mapeados (Etapa 5)

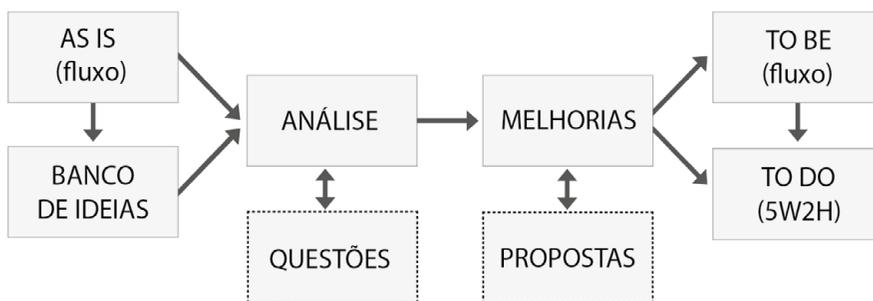
Para identificar os processos a serem mapeados, criou-se uma ferramenta para priorização dos processos. Para tanto, utilizou-se o desdobramento dos macroprocessos e a identificação de processos críticos, levantados em dinâmica realizada com as Secretarias do Órgão. Esses processos foram listados em uma planilha de priorização, considerando os critérios de priorização discutidos e acordados.

Com base nessa planilha de priorização, definiram-se os processos a serem mapeados, sempre se buscando um equilíbrio de processos mapeados por unidade do Órgão.

• Mapeamento dos processos priorizados (Etapas 6, 7, 8 e 9)

Após o trabalho de identificação inicial dos processos, partiu-se para o trabalho de mapeamento propriamente dito, o qual seguiu a lógica ilustrada na Figura 4.

Figura 4 – Lógica estruturada de trabalho



Fonte: Elaboração própria.

Antes de iniciar o mapeamento, foi realizada uma breve explicação para que os interlocutores das unidades se apropriassem do método de trabalho. Cada um dos processos priorizados foi então caracterizado, em colaboração com os responsáveis por cada um dos processos, para que fossem incorporados seus domínios do processo. O mesmo se deu para o mapeamento dos fluxos nas versões AS IS¹, realizado presencialmente.

Desenvolveu-se uma dinâmica em que o mapa do processo foi estruturado em folhas de papel fixadas na parede, utilizando-se *post-its* e canetas, conforme o fluxo de atividades era explicado pelos responsáveis do processo. O objetivo dessa dinâmica foi tornar o método de construção do mapa de processo visual e de fácil entendimento a todos os envolvidos. Após, o mapa do processo foi transcrito para o *software Bizagi*.

No momento do mapeamento, levantaram-se questões, observações e oportunidades de melhoria, todas elas registradas no que se chamou de Banco de Ideias. O fluxo foi validado internamente e ajustado quando necessário, antes de ser enviado ao Órgão para posterior validação presencial, a qual demandou ajust

(1) AS IS é a modelagem do fluxo do processo em seu estado atual, ou seja, na forma como é realizado no presente.

tes, alguns deles realizados no momento da validação, e outros realizados posteriormente pela equipe do projeto, sendo o fluxo enviado novamente ao Órgão. Só depois de o fluxo ser efetivamente validado é que se procedeu à análise e proposta de melhoria dos processos.

Mapeados e validados os processos (AS IS), partiu-se então para a etapa de análise, que envolveu o levantamento de questões acerca dos fluxos mapeados, bem como a proposta de melhorias. A partir das questões levantadas durante as análises, geraram-se propostas de melhorias potenciais. Cada uma delas, sugeridas e discutidas por todo o grupo de trabalho, foi detalhada no 5W2H², tendo como recomendação manter apenas as propostas possíveis de serem realizadas, gerando-se o chamado TO DO³. A partir das propostas de melhoria, analisou-se o impacto sobre os fluxos, gerando-se, em alguns casos, um fluxo proposto, o TO BE⁴, o qual passou por uma validação interna antes de ser remetido ao Órgão.

Como exemplo, a Figura 5, na página a seguir, apresenta um dos processos mapeados, bem como sua versão contemplando as propostas de melhoria identificadas, basicamente concentradas no início do processo.

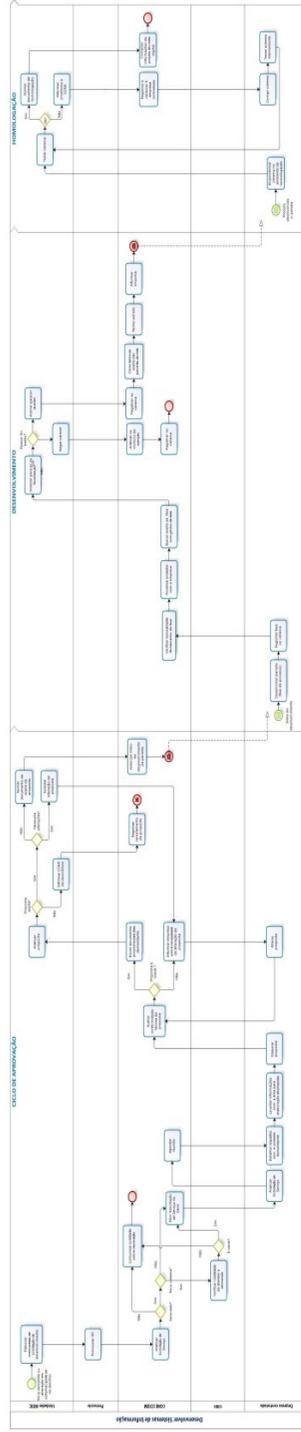
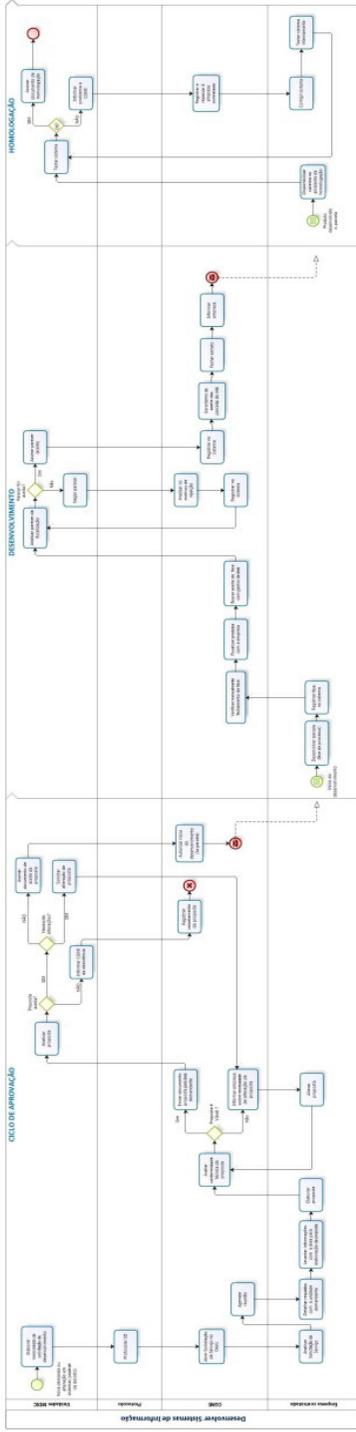
A etapa de análise, requerida para se chegar ao fluxo TO BE, não é apresentada aqui por questões de confidencialidade.

(2) 5W2H é uma ferramenta para auxiliar a análise e o conhecimento sobre determinado processo, problema ou ação, podendo ser usada para: 1) Diagnóstico: na investigação de um problema ou processo, para aumentar o nível de informações e buscar rapidamente as falhas; 2) Plano de ação: na montagem de um plano de ação sobre o que deve ser feito para eliminar um problema; 3) Padronização: na padronização de procedimentos que devem ser seguidos como modelo, para prevenir o reaparecimento de modelos. *What* (o quê); *Why* (por quê); *Who* (quem); *Where* (onde); *When* (quando); *How* (como); *How much* (quanto).

(3) TO DO é o conjunto de ações necessárias para a melhoria do processo; essas melhorias, no caso, identificadas na análise do processo, após seu mapeamento.

(4) TO BE é um modelo que contempla um novo fluxo de processos, com as melhorias que serão efetivamente implementadas após um estudo de viabilidade.

Figura 5 – Exemplo de um fluxo AS IS e TO BE



RESULTADOS

Pode-se citar que, de maneira geral, muitos dos conceitos trabalhados durante as reuniões de mapeamento de processos já estão sendo incorporadas pelo Órgão. Conforme foram sendo realizadas as reuniões para mapeamento dos processos, foi possível perceber a evolução e o amadurecimento dos conceitos relacionados a processos em todas as áreas. Observou-se que os participantes compareciam às reuniões de mapeamento em posse de esboços dos desenhos dos seus processos, alguns utilizando a notação BPMN, e um levantamento prévio de informações para contextualização, o que tornou as reuniões mais objetivas e produtivas.

Os participantes das reuniões de mapeamento dos processos relataram que a dinâmica utilizada para o levantamento das informações dos processos e o desenho de seus fluxogramas incentivou a discussão sobre as atividades que estavam sendo desenvolvidas no Órgão, a uniformização de conhecimentos sobre os processos pelos participantes e a visualização de oportunidades de melhoria. Esses participantes também observaram que o desenho do fluxograma torna mais claro e visual o trabalho que realizam, podendo ser utilizado para esclarecimento de dúvidas e treinamento.

158

Também relataram que o mapeamento dos processos, a análise de melhorias e o estabelecimento de um plano de ação para implementá-las os incentivou a repensar suas atividades e reestruturá-las e os apoiou nas ações de melhoria que já estavam desenvolvendo. Dessa forma, estavam ainda mais motivados a realizar o mesmo trabalho para outros processos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, pela discussão a respeito do BPM e dos resultados do caso prático, que a gestão por processos em organizações públicas pode trazer benefícios potenciais em termos de maior eficiência e eficácia das políticas públicas. Os processos são os meios pelos quais se realizam as diversas iniciativas públicas e alinham as diretrizes estratégicas com os executores do trabalho nas instituições públicas, de forma a alcançar os objetivos propostos. Ademais, com a gestão por processos, busca-se assegurar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Em termos de resultados internos à organização, a gestão dos processos de negócio permite melhoria, padronização e continuidade dos processos. A aná-

lise do que está sendo realizado e a busca por melhores práticas permitem que o processo seja aprimorado, eliminando perdas e desperdícios de tempo e esforço, o que reduz custos e otimiza a utilização dos recursos públicos. Uma vez definidos os novos processos, as atividades de cada unidade, subunidade e servidor podem ser padronizados, permitindo uma perenidade dos processos, que não são mais dependentes do conhecimento tácito de cada servidor. Também é criada uma cultura de processos que permite uma integração melhor entre as áreas funcionais e auxilia na capacitação dos funcionários, pois aumenta a compreensão sobre a organização.

A gestão por processos possibilita que os conhecimentos sobre as formas de realizar o trabalho sejam compartilhadas e alinhadas entre os membros das diferentes unidades e subunidades. Em um primeiro momento, o mapeamento permite a troca de informações e a identificação de oportunidades de melhoria para os processos, enquanto que os modelos posteriormente desenvolvidos constituem uma visão homogênea do trabalho. Outro benefício percebido é a melhora do fluxo de informações, reduzindo os retrabalhos e aumentando a produtividade.

As pessoas também passam a ter maior percepção sobre as suas contribuições para os resultados finais dos processos. O aumento da compreensão teórica e prática sobre os processos permite reflexão, diálogo e ação para o aprimoramento contínuo dos mesmos.

Por fim, o caso apresentado evidencia que o potencial da utilização da Gestão por Processos em organizações públicas é bastante promissor. Espera-se que a difusão do BPM, em alguns anos, possa se refletir em benefícios para toda a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABPMP. Association of Business Process Management Professionals. **CBOK – Business Process Management Common Body of Knowledge**. Chicago: ABPMP, 2009. 326 p.

ANTUNES, J.; ALVAREZ, R.; BORTOLOTTI, P.; KLIPPEL, M.; PELLEGRIN, I. **Sistemas de Produção**: conceitos e práticas para projeto e gestão da produção enxuta. Porto Alegre: Bookman, 2008. 326 p.

ARAÚJO, L. C. G.; GARCIA, A. A.; MARTINES, S.. **Gestão de processos**: melhores resultados e excelência organizacional. São Paulo: Atlas, 2011

BALDAM, R.; VALLE, R.; PEREIRA, H.; HILST, S.; ABREU, M.; SOBRAL, V. **Gerenciamento de processo de negócios: BPM – Business Process Management**. 2ª Ed. São Paulo: Érica, 2009.

BRASIL. Governo Federal. Comitê Executivo de Governo Eletrônico. **Guia de Gestão de Processos de Governo**. [Brasília, DF]: Serviço Federal de Processamento de Dados. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-04-26.0851676103/Guia%20de%20Gestao%20de%20Processos%20de%20Governo.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

BRODBECK, Angela Freitag; MUSSE, Jussara Issa; SILVA, Mauricio Viegas da; ZIMMERMANN, Ario. **Implementação de escritório de processos em organizações governamentais: o caso de uma Instituição de ensino superior**. In: WORKSHOP DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO BRASIL, 7., 2013., TI sem fronteiras. João Pessoa: UFPB, 2013. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/72267>>. Acesso em: 13 set. 2014.

CARVALHO, Marly Monteiro de; PALADINI, Edson Pacheco (Coords.). **Gestão da Qualidade: teoria e casos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 12ª reimpressão.

CHIAVENATO, I. **Administração da Produção: uma abordagem introdutória**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 179 p.

CRUZ, T. **Sistemas, Métodos e Processos: administrando organizações por meio de processos de negócio**. São Paulo: Atlas, 2003. 274 p.

DAVENPORT, T. H. **Reengenharia de Processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994. 391 p.

GOLDRATT, E. M. Introdução à TOC: minha visão. In: COX III, J. F.; SCHLEIER JR., J. G. (Orgs.). **Handbook da Teoria das Restrições**. Porto Alegre: Bookman, 2013. 1206 p. Parte 1, p. 3-9.

GULLEDGE JR., T. R.; SOMMER, R. A. Business Process Management: public sector implications. **Business Process Management Journal**, v. 8, n. 4, 2002, p. 364-376.

HAMMER, M. O que é Gestão de Processos de Negócio? In: BROCKE, J. V.; ROSE-MANN, M. (Orgs.). **Manual de BPM: Gestão de processos de negócio**. Porto Alegre: Bookman, 2013. 376 p. Parte 1, p. 3-16.

HARRINGTON, H. J. **Aperfeiçoando processos empresariais: estratégia revolucionária para o aperfeiçoamento da qualidade, da produtividade e da competitividade**. São Paulo: Makron Books, 1993. 343 p.

MACIEIRA, A.; JESUS, L. **Pesquisa Nacional em Gerenciamento de Processos de Negócio** - 2013. BPMGlobalTrends/ABPMP, 2014. Disponível em <<http://www.bpm->

globaltrends.com.br/wp-content/themes/BPM/revistas/Pesquisa_Nacional_em_Gerenciamento_de_Processos_de_Negocio-2013.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

MÜLLER, C. J. **Planejamento Estratégico, Indicadores e Processos**: uma integração necessária. São Paulo: Editora Atlas, 2014. 248 p.

OLIVEIRA, S. (Org.). **Análise e Modelagem de Processos**: foco na notação BPMN. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. **Gestão de Processos**: pensar, agir e aprender. Porto Alegre: Bookman, 2009. 327 p.

PAVANI JR, Orlando; SCUCUGLIA, Rafael. **Mapeamento e gestão por processos**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2011.

SALERMO, M. **Projeto de organizações integradas e flexíveis**: processos, grupos e gestão democrática via espaços de comunicação-negociação. São Paulo: Atlas, 1999. 215 p.

SILVER, Bruce. **The BPMS Report: understanding and evaluating BPM Suites**: USA/CA: BPM Institute, 2006.

SMITH, H.; FINGAR, P. **Business Process Management**: the third wave. Tampa: Meghan Kiffer, 2006. 292 p.

WHITE, S. A. **Introduction to BPMN**. [s.l]: [s.n], 2005 Disponível em: <http://www.omg.org/bpmn/Documents/Introduction_to_BPMN.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS NO SETOR PÚBLICO: UM ELO VITAL

JOSÉ LUÍS DUARTE RIBEIRO

Professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), coordenador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e coordenador do Laboratório de Otimização de Produtos e Processos do PPGEP/UFRGS.

ALEJANDRO GERMÁN FRANK

Professor adjunto do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes da UFRGS. Foi pesquisador visitante do CNPq no Politecnico di Milano, Itália (2012).

BERNARDO SFREDO MIORANDO

Pesquisador de mestrado em Educação na UFRGS. Membro do Grupo de Pesquisa Inovação e Avaliação na Universidade (InovAval).

LUIZA VENTURA RIET CORREA

Pesquisadora do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes da UFRGS. Possui graduação em Engenharia de Produção pela mesma instituição.

CLÁUDIA MEDIANEIRA CRUZ RODRIGUES

Professora adjunta do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes da UFRGS e Vice-Secretária de Avaliação Institucional da mesma universidade.

INTRODUÇÃO

Ao longo de sua história, o Estado brasileiro assumiu diferentes posições na gestão da economia nacional. Essas posições significaram formas distintas de se relacionar com os setores produtivos e de lidar com sua inserção na economia mundial. A partir do modelo colonial português, com a operação do extrativismo pela metrópole, produziram-se modelos voltados para a agroexportação, para a industrialização a partir da substituição de importações, para a consolidação da economia capitalista com o estabelecimento de setores mais avançados da indústria, para a maior competitividade das empresas, até se chegar à atual fase, de operação segundo um paradigma logístico, cujo foco consiste “em dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p. 87).

Assim, a estrutura estatal se organizou e foi se transformando conforme as demandas de cada período, na busca pelo desenvolvimento do país. Isto implicou a criação e reconstrução de instâncias executivas, a proposição e redefinição de políticas específicas de recrutamento e formação de quadros para a administração pública e o estabelecimento e revisão de estruturas de cargos e perfis profissionais.

Segundo a perspectiva atual, o Estado brasileiro reconstrói várias de suas competências na condução das atividades econômicas, como atesta o lançamento do Plano Brasil Maior, em 2011. Com o objetivo geral de estimular a inovação e a produção nacional para tornar a indústria mais competitiva nos mercados interno e externo, traça linhas de ação que demandam a formulação, a implementação e a avaliação de novas políticas públicas (BRASIL, 2011). Com a abertura de novas vias de atuação, fazem-se necessárias novas formas de organizar a atividade estatal. As organizações públicas voltadas para o setor precisam se expandir e planejar essa expansão para que se dê de forma responsável e proveitosa, otimizando a utilização de seus recursos.

As organizações públicas brasileiras estão, portanto, diante de novos desafios, correspondente à fase presente do desenvolvimento nacional. Precisam gerir sua expansão de forma a atender as demandas que a sociedade lhes coloca. Para tanto, formulam e formalizam objetivos estratégicos. Têm de se reestruturar, para que esses objetivos sejam concretizados com eficácia e eficiência e, com isso, encontrar novas estratégias de gestão de pessoas. Nesse esforço, alguns caminhos são apontados pela própria legislação brasileira, a exemplo do Decreto 5.707, promulgado pelo governo federal em 2006, que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal. Com ele, instituem-se, como instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, sistemas de gestão por competências, planos anuais de capacitação e relatórios de execução desses planos (BRASIL, 2006).

O sistema de gestão por competências de uma organização pública voltada para o desenvolvimento econômico do país e encarregada de gerir políticas industriais deve, então, estar ancorada na definição de seus objetivos estratégicos. A partir deles, precisa compreender e revisar seus processos internos, estruturando-os de modo a torná-los mais eficazes. Isto envolve conhecer sua força de trabalho, mapeando as competências presentes e as necessárias a seus setores e unidades e detectando quais precisam ser mobilizadas, seja pelo treinamento ou pela realocação de servidores. Tal reconhecimento permite estabelecer nexos que alinharão o desenvolvimento de pessoal aos objetivos estratégicos da organização.

Considerando a necessidade de estabelecer metodologias que assegurem a consecução das políticas industriais com o auxílio de uma gestão de pessoas que atenda as normativas federais e aos objetivos estratégicos ministeriais, este capítulo apresenta as etapas da estruturação de um sistema de gestão por competências em um Ministério brasileiro. Para tanto, a próxima seção apresenta uma revisão teórica sobre a gestão por competências, apontando seus principais conceitos e sua relação com a gestão pública. Em seguida, descreve-se a aplicação de uma metodologia para a implantação da gestão por competências nesta organização pública voltada para o desenvolvimento industrial. Desenvolvem-se, então, as considerações finais acerca das oportunidades representadas pelo sistema exposto.

FUNDAMENTOS DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

A ideia de competência, que fundamenta a forma de gestão aqui apresentada, vem sendo utilizada para expressar a habilidade de indivíduos de atuar em um contexto, buscando um determinado fim. O conceito segue como um tema candente da administração moderna, encontrando diferentes definições. Aqui, adotamos a proposta por Carbone et al. (2005), que entendem competências “não apenas como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para exercer determinada atividade, mas também como o desempenho expresso pela pessoa em determinado contexto, em termos de comportamento e realizações decorrentes da mobilização e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho”.

Assim, o sucesso de uma organização está ligado à sua capacidade de articular três dimensões da formação das pessoas que compõem a força de trabalho. Os conhecimentos envolvem aquilo que se sabe, os assuntos ou instrumentos que devem ser dominados para desempenhar determinada atividade. As habilidades se caracterizam como o “saber fazer”, que envolve a aptidão ou a capacidade para concretizar algo. Enquanto os conhecimentos encontram-se em uma ordem técnica, as habili-

dades são de ordem pessoal. Finalmente, a atitude é o “fazer” ou o “querer fazer”, sendo relacionada à motivação para a ação. É a disposição com a qual o indivíduo traduz na prática seus conhecimentos técnicos e suas capacidades pessoais (RUZZARIN; AMARAL; SIMIONOVSKI, 2006; CARBONE; RUFFATO JUNIOR, 2006).

A articulação dessas capacidades em uma competência é entendida como capaz de promover desempenhos superiores de pessoas e organizações (RUZZARIN; AMARAL; SIMIONOVSKI, 2006). Nesse sentido, competência e desempenho são vistos por Brandão e Guimarães (2001) como termos complementares e interdependentes, uma vez que o desempenho de um indivíduo ou equipe representaria uma expressão real de suas competências. Dada a complexidade dos processos executados pelas organizações, envolvendo múltiplos setores e profissionais com diferentes funções, o estudo da gestão de pessoas associa competências também às equipes de trabalho. Cada equipe precisa manifestar competências coletivas que representem mais do que a simples soma das competências de seus membros (FREITAS; BRANDÃO, 2005).

Em um nível de agregação ainda maior, as competências podem, ainda, ser vistas como capacidades da organização que conduzem ao alcance de seus objetivos estratégicos (PRAHALAD; HAMEL, 1990). Nesse sentido, Brandão e Guimarães (2001) diferenciam as competências em duas ordens: são consideradas humanas ou profissionais quando estão relacionadas a indivíduos ou equipes de trabalho e organizacionais quando dizem respeito à organização como um todo. De modo similar, Ubeda e Santos (2008) e Prahalad e Hamel (1990) distinguem as competências entre humanas ou individuais e organizacionais ou essenciais (*core competences*). As primeiras são entendidas a partir de uma visão micro, relacionando-se à capacidade dos indivíduos de tomar iniciativa e assumir responsabilidades diante das situações profissionais com as quais se deparam. Já as *core competences* são percebidas a partir de uma visão macro, tendo como referência as estratégias e objetivos da organização. Envolve um conjunto de habilidades, conhecimentos e *know-how* que não estão estritamente relacionadas à tecnologia, mas podem estar presentes em qualquer função administrativa. Sua mobilização traz às atividades da organização um valor distintivo, difícil de imitar e percebido por aqueles que utilizam seus serviços.

Ao refletir sobre as competências que desejam desenvolver, as organizações podem fazer uso de outra possibilidade de classificação, quanto à relevância. Para Santos Junior, Bispo e Moura (2007), as competências podem ser: emergentes, com perspectiva de se tornarem mais relevantes no futuro; declinantes, com tendência a decrescer em importância no futuro; ou estáveis, mantendo o mesmo valor ao longo do tempo. A construção das competências organizacionais dependerá então da estratégia definida pela instituição. Nesse sentido, de acordo com Duarte, Ferreira e Lopes (2009, p. 111), a gestão por competências pode “direcionar o foco

nas estratégias da organização, permitindo, assim, o desenvolvimento das habilidades que terão mais impacto para a instituição”. Uma vez que essas estratégias se modificam, as competências humanas demandadas também se alteram, razão pela qual se torna necessário avaliá-las e remapeá-las periodicamente.

Esse princípio está essencialmente ligado à estruturação de um sistema de gestão por competências e à sua utilização no planejamento de ações de capacitação conforme os objetivos estratégicos. No caso exposto neste capítulo, tal reflexão é tanto mais importante porque as organizações públicas estão inseridas em um ambiente de performance e competição diferente daquele de que tomam parte as firmas. Um Ministério não compete em um mercado de produtos e serviços precificados, mas, ao formular e implementar políticas industriais, tem como objetivo reforçar a competitividade das empresas brasileiras no meio internacional. Como organização pública, tem o compromisso de maximizar seu desempenho a partir da melhor utilização possível de seus recursos internos e capacidades disponíveis, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

Faz sentido, então, avançar para além de uma visão “de fora para dentro”, que busca entender a posição da organização em seu segmento de atuação através dos produtos e serviços por ela fornecidos, dos concorrentes encontrados e das pessoas atendidas. Cabe englobar uma perspectiva menos estática e reativa, “de dentro para fora” (FLEURY; FLEURY, 2003). Essa abordagem considera que, para elaborar um plano de ação de sucesso, uma organização precisa compreender quais estratégias podem ser operacionalizadas e sustentadas por seu portfólio de recursos (físicos, financeiros, intangíveis, organizacionais e de recursos humanos). Entre esses recursos, os conhecimentos e competências figuram como fatores críticos para criar, apoiar e explorar processos e iniciativas exclusivos à organização, desenvolvendo-os de maneira ágil e competitiva.

Dessa maneira, identificar as competências essenciais, com os conhecimentos, as habilidades e as atitudes que as compõem, torna-se fundamental para a tomada de decisão, a definição de planos de ação e o alinhamento do uso de recursos às estratégias (DUARTE; FERREIRA; LOPES, 2009). Identificar corretamente suas competências essenciais permite à organização promover as vantagens competitivas de seus processos e iniciativas, transmitindo esses valiosos recursos estratégicos a toda a cadeia de produção e comércio das empresas brasileiras com as quais atua. Para que o conhecimento se torne elemento de vantagem competitiva, o processo de gestão por competências precisa ser apoiado e motivado pela alta administração, através de políticas e diretrizes organizacionais (BASSETTO, 2011). Além disso, para que as competências essenciais à organização atuem como elementos de vantagem competitiva ao longo do tempo, é necessário estabelecer um processo sistemático de aprendizagem (RUZZARIN; AMARAL; SIMIONOVSKI, 2006). Será possível, então, sustentar o constante desenvolvimento dessas

competências e as utilizar como apoio às estratégias definidas.

A partir desses entendimentos, a adoção do modelo de gestão por competências permite às organizações planejar, selecionar, desenvolver, remunerar, avaliar, analisar e organizar as competências necessárias à concretização de seus objetivos e, conseqüentemente, atingir sua visão de futuro (CARBONE et al., 2005; BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; BASSETTO, 2011).

APLICAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

A identificação dos conceitos de competência como basilares para planejar a capacitação dos servidores, trazendo maior eficiência, eficácia e qualidade aos serviços públicos prestados ao cidadão, difundiu-se e se traduziu nas orientações do setor público. Entendendo a gestão por competências como “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006), o Decreto 5.707/2006 estabeleceu-a como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal. De acordo com Amaral (2006), essa nova política reconhece no conhecimento a chave para a inovação e melhoria da gestão pública, buscando aumentar o grau de envolvimento de dirigentes e servidores no ambiente de trabalho e promover novos meios de interação com a sociedade. A esse respeito, cabe ressaltar que a gestão apropriada dos fatores de desempenho das organizações públicas é de alta relevância, pois os impactos das decisões tomadas pelos gestores públicos não se limitam aos órgãos e departamentos pelos quais são responsáveis, mas se estendem à sociedade como um todo.

Por isso, é necessário cuidado ao se proceder com a implantação de sistemas de gestão por competências na administração pública, uma vez que esse setor apresenta peculiaridades não previstas em modelos desenvolvidos originalmente para aplicação em empresas privadas. Nas organizações públicas, propostas de alteração mais substanciais devem ser avaliadas e autorizadas pelo Congresso Nacional, o que reduz consideravelmente o poder de decisão do Poder Executivo e torna o sistema burocrático e demorado (GRANDO, 2009). Além disso, há barreiras ligadas à cultura organizacional, uma vez que a estabilidade de emprego dos servidores pode favorecer inércias e a persecução dos objetivos estratégicos está sujeita a interrupções decorrentes de mudanças de gestão que refletem descontinuidades políticas (SILVA; MELLO, 2013).

Entre as dificuldades encontradas, está a impossibilidade de uma seleção por competências, visto que o recrutamento é realizado a partir de concursos. Esse tipo de processo frequentemente seleciona profissionais muito capazes intelectualmente, mas que não necessariamente apresentam o perfil necessário ao desempenho das atividades do cargo para o qual são contratados (PIRES et al., 2005). Outro desafio que se sucede é o da alocação de pessoal e da definição das cadeias de comando. Nesse tipo de organização, normalmente um servidor assume um cargo de gestão a partir de indicação, na maioria das vezes ligada a conexões políticas. Essa característica pode desestimular a iniciativa pessoal de buscar formas de capacitação que possibilitem a melhoria de desempenho. Além disso, faz como que, muitas vezes, servidores sem uma capacitação apropriada ocupem funções de gestão (SILVA; MELLO, 2013). A adoção desse modelo de gestão implicaria reduzir o peso do critério de “relação de confiança”, baseado em fatores como afinidade, compatibilidade entre personalidades, valores e vinculação pessoal, para reforçar o peso do critério “cargo de competência”, baseado no profissionalismo, incentivando e valorizando contribuições distintas e inovadoras e o crescimento pessoal (PIRES et al., 2005).

Entretanto, a principal causa de desmotivação dos servidores talvez seja a ausência de uma política de reconhecimento e remuneração com base em competências (PIRES et al., 2005). Nesse tipo de organização, a remuneração é fixada por lei e o principal fator de promoção dos servidores em um mesmo cargo é o tempo de serviço, o que inviabiliza a retribuição por competências. Além disso, a avaliação de desempenho segue um mesmo padrão para todo o serviço público, sem considerar fatores ligados aos objetivos estratégicos e sem tomar como parâmetros indicadores de competências profissionais relativas ao cargo ou de competências essenciais específicas da organização (GRANDO, 2009).

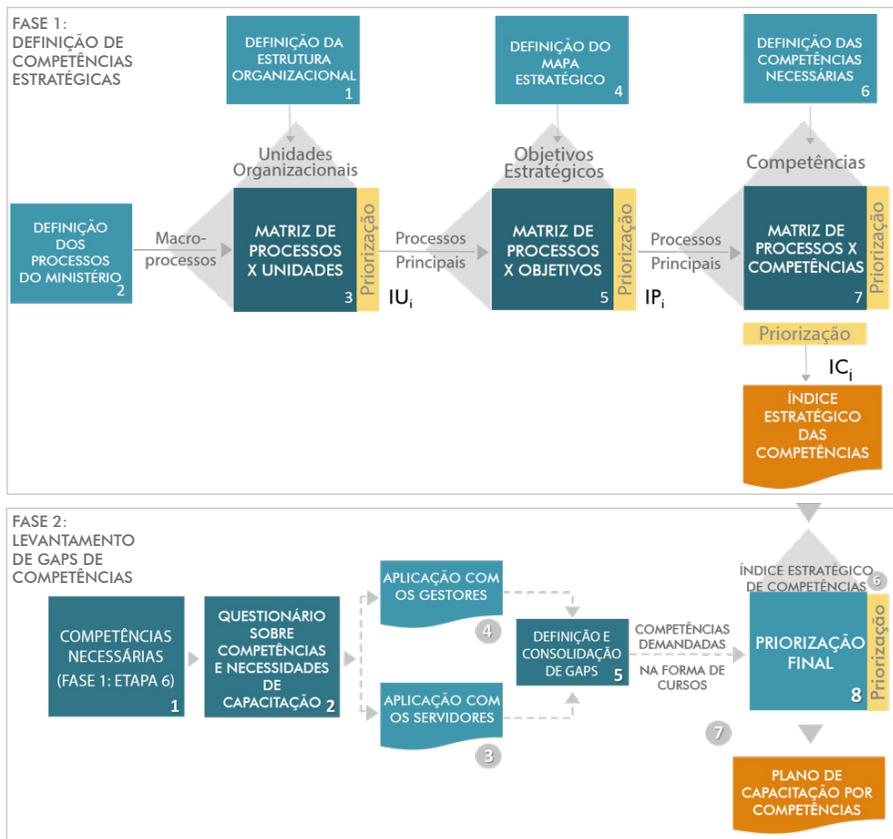
Apesar das dificuldades existentes, as organizações públicas estão procurando aderir ao Decreto 5.707/06 e implementar a gestão por competências nas suas atividades. A seção seguinte exporá a metodologia elaborada para colocar em funcionamento esse sistema em um Ministério brasileiro, com os procedimentos utilizados para o mapeamento de competências, detectando as áreas com maior necessidade de investimento em capacitação.

ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Estruturar um sistema de gestão de competências em uma organização permite orientar o desenvolvimento das competências dos servidores de acordo com os propósitos da instituição, para que ela possa melhor desempenhar suas funções

e alcançar sua visão de futuro. Envolve a consideração de múltiplos fatores, como a estrutura organizacional, os objetivos estratégicos, os processos conduzidos e as competências requeridas nessas dinâmicas. Ao articular os pesos desses fatores no trabalho da organização em análise, pode-se determinar as competências que devem ser priorizadas em ações de formação previstas em seu plano de capacitação. A metodologia apresentada neste capítulo foi elaborada para dar sustentação ao sistema de gestão de competências de um Ministério brasileiro que desenvolve políticas industriais. Construído com base na literatura sobre gestão de competências e considerando as particularidades das organizações públicas, esse modelo pode ser replicado em outras instituições do mesmo tipo. Ele se organiza em duas fases, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 - Priorização de competências de uma organização pública.



Fonte: Elaboração própria.

FASE 1: DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ESTRATÉGICAS

A primeira fase da sistemática consiste em definir as competências estratégicas da organização. Seu ponto de partida é a Etapa 1, de definição da estrutura organizacional. Nela, são reconhecidas as unidades existentes na instituição, as pessoas que as compõem e a hierarquia em que se inserem. Identificar esses aspectos possibilita definir o nível de agregação com que se trabalhará na atribuição de um processo a uma determinada equipe. Tendo como objeto um Ministério, o nível de agregação pode variar, uma vez que um processo pode ser de responsabilidade de toda uma secretaria (primeiro nível de detalhamento), de um de seus departamentos (segundo nível), ou, mais especificamente, de uma das coordenações destes (terceiro nível). Assim, procede-se à Etapa 2, de definição dos processos e iniciativas do Ministério. Aqui, os processos foram delimitados, considerando que podem ser articulados em metaprocessos, que, por sua vez, compõem macroprocessos agrupados em grandes temas. As definições resultantes dessas duas primeiras etapas se associam na Etapa 3, de formulação de uma matriz de análise da relação entre unidades e processos. Analisa-se, então, qual unidade é a responsável de cada um dos processos, atribuindo-se um peso r_{ij} que varia entre 0 e 1 e que representa a porcentagem de recursos humanos da unidade que o processo consome. Assim sendo, para uma determinada unidade j , a soma de todos os i processos relacionados a esta (soma da coluna j) deve totalizar $\leq 1,00$, sendo que, se a soma dos r_{ij} para a coluna j for $< 1,00$, a subunidade está com folga de capacidade e não consome todos seus recursos na execução dos processos levantados.

A partir do preenchimento da primeira matriz, obtém-se o índice IU_i , que é calculado mediante a Equação 1:

$$(1) IU_i = \sum_{j=1}^n r_{ij}$$

Esse índice (Equação 1) assinala a carga total de recursos que um determinado processo i demanda em função do somatório da carga individual r_{ij} para cada unidade associada.

Uma vez calculado o peso da carga de trabalho para cada processo, passa-se à próxima etapa de análise. Nessa etapa (Etapa 4), é necessário considerar o fato de que os processos apurados contribuem de maneira diferente para alcançar os propósitos estratégicos da organização. Assim, a Etapa 4 consiste em identificar na organização os objetivos estratégicos que se pretende alcançar por meio dos processos executados internamente. Para tanto, é necessária a definição de um mapa estratégico, isto é, um mapa que defina os propósitos e a missão institucional e, a partir disso, sejam desdobrados os diferentes objetivos necessários para alcançar essa missão. Dessa maneira, preenche-se uma matriz relacionando os processos aos objetivos estratégicos, atribuindo um peso r'_{ij} (entre 0 e 1) a essa relação, sendo

que quanto maior for a contribuição do processo para alcançar o objetivo estratégico em questão, maior será a nota de relacionamento atribuída. Uma vez preenchida essa segunda matriz, realiza-se uma nova priorização (IP_i) dos i processos mediante a Equação 2:

$$(2) IP_i = \sum_{j=1}^n IU_i \times r_{ij}'$$

Conforme a Equação 2, ao somar os produtos dos pesos definidos para a carga do processo i (IU_i) e a relação do processo com o objetivo estratégico j , obtém-se um novo índice de priorização (IP_i), que permite analisar a importância dos processos para a organização em função da carga de trabalho que estes representam para as unidades e de quanto estes impactam na capacidade de atendimento aos objetivos estratégicos.

A seguir, na Etapa 6, são definidas as competências relevantes à consecução dos objetivos estratégicos da organização. Com esse fim, primeiramente deve ser elaborada uma lista de competências humanas presentes na organização. Essa lista se compõe de quatro blocos de competências: (i) governamentais, atinentes a todos os servidores públicos; (ii) organizacionais, relativas ao trabalho na Ministério estudado; (iii) gerenciais, concernentes a servidores que gerem equipes e processos de trabalho; e (iv) técnicas, associadas às diversas formações profissionais dos servidores atuantes no Ministério. As competências definidas nesses construtos, necessárias para a gestão do Ministério, devem, ainda, ser priorizadas para a elaboração do plano de capacitação, o qual definirá as principais competências nas quais capacitar os servidores.

Para priorizar as competências, na Etapa 7 elaboram-se uma matriz de relacionamento entre os processos priorizados pelos índices IP_i e as competências levantadas na Etapa 6. Essa análise de relacionamentos busca entender quais competências desempenham um papel mais importante na execução dos processos, já priorizados em relação aos objetivos estratégicos. Assim sendo, preenche-se a matriz relacionando os processos às competências levantadas, atribuindo um peso r_{ij}' (entre 0 e 1) a essa relação, sendo que quanto maior for a contribuição de uma determinada competência para a execução de um determinado processo, maior será a nota de relacionamento atribuída. Uma vez preenchida essa segunda matriz, realiza-se uma priorização final (IC_j) das j competências mediante a Equação 3:

$$(3) IC_j = \sum_{i=1}^n IP_i \times r_{ij}''$$

Desta maneira, priorizam-se como mais relevantes as competências com maior impacto e abrangência no conjunto dos processos, resultado ponderado pelo fator estratégico de cada processo (IP_i) e pela abrangência desse processo quando consideradas todas as unidades analisadas da organização (IU_i). Emerge desse cálculo, portanto, o índice estratégico das competências (IC_j), que aponta as com-

petências que mais relevantes para que se materialize a visão de futuro da organização.

FASE 2: LEVANTAMENTO DE GAPS DE COMPETÊNCIAS

Concluída a fase de priorização das competências em relação aos objetivos estratégicos da organização, a segunda fase se ocupa de mapear as lacunas entre o nível presente de desenvolvimento das competências e o nível necessário para que a organização alcance seus objetivos estratégicos. Portanto, essa fase consiste em levantar os *gaps* de competências para as diferentes unidades organizacionais. Para realizar o levantamento de *gaps* de competências, na Etapa 1 desta nova Fase 2, toma-se como base as competências definidas na Etapa 6 da Fase 1. Essa listagem embasa a construção de um questionário (Etapa 2) com o fim de mapear o nível presente de desenvolvimento de cada uma das competências listadas entre os servidores do Ministério. O questionário tem como principais eixos a área de formação do servidor, a área de conhecimento mais relacionada ao trabalho que realiza na organização e o seu envolvimento com atividades de gerenciamento de pessoas. A partir deles, abre-se a possibilidade de analisar as competências governamentais, organizacionais, gerenciais (caso o indivíduo declare gerenciar de pessoas) e técnicas (de acordo com a área de formação do indivíduo).

172

A Etapa 3 consiste na aplicação do questionário aos servidores, perguntando-lhes sobre a relevância de cada competência para seu trabalho e sobre sua percepção quanto à necessidade de capacitação em relação às competências que precisam exercer nas suas atividades. A escala de resposta abrange: (i) pouco relevante; (ii) relevante e domino; (iii) relevante e necessito alguma capacitação; e (iv) relevante e necessito muita capacitação. Assim, cada servidor pode informar o *gap* individual entre competências necessárias e competências já presentes. Adicionalmente, os respondentes indicam qual o tipo de capacitação mais pertinente para o desenvolvimento da competência na qual apontam necessidade de capacitação. As modalidades oferecidas são estas: (i) curso de curta duração; (ii) graduação; (iii) especialização; (iv) mestrado e (v) doutorado. As informações obtidas a partir das respostas dos servidores serão confirmadas na Etapa 4, com a aplicação do mesmo questionário aos seus supervisores, que informarão sobre as necessidades de capacitação em competências das equipes que gerem.

Consequentemente, levanta-se a demanda de capacitação em cada competência, bem como as modalidades de capacitação solicitadas para tanto. O trabalho dos dados explora a complementaridade da aplicação do questionário em dois níveis. Enquanto as respostas dos servidores na Etapa 3 têm como foco as competências adquiridas (em função de sua formação) e a percepção individual da necessidade de capacitação, a Etapa 4, com os gestores, volta-se para o levantamento das

reais necessidades da unidade, tomada como um todo, objetivando identificar as necessidades de desenvolvimento considerando as funções desempenhadas coletivamente.

Dessa forma, aplicação do questionário para mapear os *gaps* de competências se dá em duas etapas, sendo inicialmente destinado a todos os servidores (Etapa 3) e posteriormente encaminhado às chefias das equipes (Etapa 4). Essa replicação foi projetada para que os gestores de área possam validar os dados informados por seus colaboradores, incorporando suas visões com relação às necessidades das equipes que gerem em termos de desenvolvimento de competências e reestruturação do perfil e do número de servidores envolvidos.

A consolidação das competências demandadas e dos *gaps* existentes (Etapa 5) ocorre por meio da comparação entre o que é apontado como necessário pelos servidores e o que é solicitado pelos gestores. As competências mais solicitadas na forma de modalidades de treinamento e capacitação (cursos) serão aquelas que entrarão na lista de demandas para o plano de capacitação. Dessa maneira, o resultado da Etapa 5 é uma listagem de uma quantidade n_i de cursos de diferente formato para capacitação nas diferentes i competências listadas.

Contudo, é necessário priorizar os investimentos, uma vez que os recursos para capacitação são limitados conforme o orçamento. Adicionalmente, para contribuir efetivamente com o planejamento da organização, essa oferta precisa ser alinhada aos objetivos estratégicos. Assim, retoma-se o índice estratégico de cada competência, obtido nos resultados finais da Fase 1, que servirá para ponderar as competências demandadas.

Com isso, estabelece-se então a Etapa 8 da metodologia, que consiste em gerar uma priorização final (PF_j) das competências. Nessa etapa, aplicam-se às competências demandadas pelos servidores e os gestores das unidades, consolidadas na Etapa 5, os respectivos índices estratégicos (IC_j) obtidos da priorização final da Fase 1, conforme a Equação 4:

$$(4) IF_i = \sum_{j=1}^n IC_j \times n_{ij}$$

Na Equação 4, o IF_i representa o índice final de ponderação para um determinado curso solicitado, o qual resulta do produto entre o índice estratégico da competência associada a esse curso e a quantidade de matrículas (n_j) solicitadas para o mesmo. Isto significa que, para o plano de capacitação final, aqueles cursos que foram mais solicitados (maior n_j) e que possuem um índice estratégico maior (maior IC_j), terão uma importância maior para o plano de capacitação por competências, uma vez que estarão melhor alinhados aos objetivos estratégicos e aos processos da organização (resultados das análises da Fase 1) e atenderão a necessidades específicas identificadas nos funcionários e gestores (resultados da Fase 2).

Assim sendo, a priorização orienta a elaboração do plano de capacitação, mediante a alocação de frações da verba total disponível para treinamento junto às unidades, investindo em um determinado conjunto de ações, em um grupo específico de competências ou áreas de competências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou os procedimentos para estruturação de um sistema de gestão por competências em um Ministério dedicado à promoção do desenvolvimento industrial. Para tanto, delineou o contexto de emergência dessa iniciativa, ligada a necessidades operacionais e a orientações normativas. Em seguida, resgatou contribuições da literatura sobre gestão por competências, oferecendo uma visão desta metodologia. Descreveu, então, os passos desenvolvidos para traçar o panorama das competências na organização.

Na aplicação da metodologia aqui apresentada, é preciso ponderar algumas dificuldades que podem surgir no processo. Uma delas está ligada aos trabalhos da Fase 1, com o levantamento da estrutura organizacional, na Etapa 1, e da carga de trabalho das unidades e das pessoas envolvidas nela, executado na Etapa 2. A dinamicidade do serviço público faz com que estas pessoas transitem entre posições, sendo que as repartições de um órgão podem se reorganizar conforme são percebidas novas necessidades de atuação no estímulo ao desenvolvimento econômico e se procuram novas formas de atendê-las. Por isso, deve-se estar atento a estas modificações e buscar ratificar ou retificar as informações sobre a distribuição dos servidores, inclusive através da aplicação do questionário empregado na Fase 2.

Aí reside outra limitação que precisa ser considerada com respeito à adesão dos servidores. Ela envolve a demanda de amplo número de respostas ao questionário aplicado na Etapa 2 da Fase 2 para que esses dados sejam representativos. Logo, nessa etapa, é necessário dedicar-se à interlocução com as lideranças da organização para conscientizá-las da importância do processo, articulando estratégias para motivar sua participação e dos demais servidores, através do preenchimento do questionário. Além disso, após a estruturação da metodologia e com suas primeiras aplicações, torna-se necessário buscar uma adesão mais profunda na organização, consolidando os procedimentos inerentes à gestão por competências como rotinas de planejamento e gestão de pessoas. Atender a essa meta passa pela capacitação de pessoal para conduzir novas rodadas do processo.

Dessa forma, a estruturação de um sistema próprio de gestão por compe-

tências em um Ministério, conforme descrito, vem representar a possibilidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos na proposição e consecução de políticas voltadas para o setor industrial. Nesse caso, em que se apresenta um quadro funcional composto por uma diversidade de formações, bem como uma importante diferenciação entre as funções das unidades em que se organiza, esse sistema promove o reconhecimento das competências que estão presentes e daquelas que precisam ser desenvolvidas. Assim, estabelece os subsídios para a composição do Plano Anual de Capacitação. Aponta, ainda, novos caminhos para potencializar seu desempenho com priorização do investimento nas atividades estratégicas. Possibilita um melhor direcionamento da força de trabalho, com a realocação e a distribuição de pessoas contratadas conforme os perfis de competências necessários às unidades. Permite também encontrar indicativos para remodelar unidades, considerando sua carga de trabalho e a relação de suas atribuições com os objetivos estratégicos.

A implementação da gestão por competências caracteriza, enfim, uma mudança na própria cultura das organizações. Empregando esse sistema, podem rever seus processos sob um novo ângulo, encontrando meios para alinhar suas práticas aos seus objetivos estratégicos. As práticas e os objetivos também se modificam, adaptando-se para atender a novas demandas e se modificando conforme a concepção de funcionamento das organizações. A perspectiva das competências evidencia o papel das pessoas que desempenham esses processos e, portanto, constituem o diferencial estratégico de cada cenário.

Por fim, cabe ressaltar que a sistemática apresentada foi desenvolvida de modo a contemplar diferentes dimensões que caracterizam a gestão de pessoas em uma organização pública complexa. As soluções encontradas para atender às especificidades de cada um desses aspectos permitem que o modelo seja replicado na implantação da gestão por competências em instituições semelhantes. Ressalta-se a observação de que é natural e esperada a modificação do contexto em que as organizações atuam e também a mudança em sua estrutura e nos recursos que lhe estão disponíveis. Isto deve levar à redefinição de objetivos estratégicos e à aplicação periódica da sistemática descrita, alimentada pelos novos dados que compõem o novo cenário. Com isso, contribui-se para os esforços de modernização da administração pública brasileira e da busca por formas de gestão que deem suporte à ação logística do Estado brasileiro no fomento ao desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 4, p. 549-563, 2006.

BASSETTO, B. J. Gestão do conhecimento como diferencial competitivo nas organizações. **Revista Eletrônica Administração: Gestão e Tecnologias**, v. 1, n. 1, p.1-17, 2011.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. Decreto Federal nº 7.540, de 2 de fevereiro de 2011. Institui o Plano Brasil Maior – PBM e cria o seu Sistema de Gestão. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 fev. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7540.htm>. Acesso em: 15 dez. 2013.

CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D.; VILHENA, R. M.. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

CARBONE, P. P.; RUFATTO JUNIOR, E. O Sistema de Desenvolvimento profissional e de Gestão por Competências do Banco do Brasil. In: FERREIRA, J. R.; BENETTI, G. (Coords.). **O Futuro da Indústria: educação corporativa – reflexões e práticas: coletânea de artigos**. Brasília: MDIC/STI: IEL, v.1, p.133-150, 2006.

CERVO, A. L.. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, M.; FERREIRA, S. A.; LOPES, S. P. A gestão por competência como ferramenta para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos: case da Universidade Federal do Tocantins. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, p. 101-120, 2009.

FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. Competitive strategies and core competencies: perspectives for the internationalization of industry in Brazil. **Integrated Manufacturing Systems**, v. 14, n. 1, p. 16-25, 2003.

FREITAS, I. A.; BRANDÃO, H. P. Trilhas de Aprendizagem como estratégia para desenvolvimento de competências. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005. **Anais...**, Brasília: Anpad, 2005. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=30&cod_evento_edicao=9&cod_edicao_trabalho=655>. Acesso em: 15 dez. 2013.

GRANDO, J. **O modelo gestão por competências na administração pública**. 2009. 13 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Recursos Humanos) – Faculdade de Tecnologia Internacional, Curitiba, 2009.

PIRES, A. K.; PRATA, C. E.; SANTOS, D. M.; BRANDÃO, H. P.; MORAES, H.; CARVALHO, I. M.; MONTEIRO, J. C.; DIAS, J. C.; E. FILHO, J. V.; OLIVEIRA, M. M. S.; MARQUES, M. I. C.; AMARAL, P. A.; ARAÚJO, P. B. C.; HASHIMOTO, R. MACHADO, S. S.; DANTAS, V. C. **Gestão por competências em organizações do governo: mesa-redonda de pesquisa-ação**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2005.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 33, p. 79-91, 1990.

RUZZARIN, R.; AMARAL, A. P.; SIMIONOVSKI, M. **Sistema Integrado de Gestão de Pessoas com Base em Competência**. Porto Alegre: AGE, 2006.

SANTOS JUNIOR, A. B.; BISPO, F. C. S.; MOURA, L. S. A Influência da Cultura Organizacional na Gestão de Competências. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 4., 2007. **Anais...** Resende: AEDB, 2007.

SILVA, F. M.; MELLO, S. P. T. A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo (ReAT)**, v. 2, p. 110-127, 2013.

UBEDA, C. L.; SANTOS, F. C. A. Os principais desafios da gestão de competências humanas em um instituto público de pesquisa. **Gestão e Produção (UFSCar)**, v. 15, p. 189-199, 2008.

CONTABILIDADE NO SETOR PÚBLICO: GESTÃO, CONTROLE E APOIO ÀS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

LETÍCIA MEDEIROS DA SILVA

Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (DCCA), Faculdade de Ciências Econômicas (FCE), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciências Contábeis. Membro do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Pesquisadora dos assuntos relacionados à Contabilidade, especialmente Governança Corporativa, Lei Sarbanes-Oxley, Controle Interno e Controladoria.

MÁRCIA BIANCHI

Professora do DCCA da UFRGS. Doutora em Economia. Mestre em Ciências Contábeis. Pesquisadora dos assuntos relacionados à Contabilidade, especialmente Controladoria, Análise de Custos, Métodos de Ensino e Pesquisa e Contabilidade Societária.

MARIA IVANICE VENDRUSCOLO

Professora do DCCA da UFRGS. Doutoranda em Informática na Educação. Mestre em Ciências Contábeis. Pesquisadora dos assuntos relacionados à Contabilidade, especialmente Métodos de Ensino e Pesquisa e Contabilidade Societária.

INTRODUÇÃO

Na última década, o Brasil passou a ser reconhecido pelo mercado mundial como um país promissor e emergente. Um dos fatos que contribuiu para esse reconhecimento foi a consolidação do conceito BRICS, em 2006, por ocasião da 61ª Assembleia das Nações Unidas. O termo teve origem em 2001, através de um estudo de Jim O'Neil, economista-chefe da Goldman Sachs, intitulado *“Building Better Global Economic BRICs”* (BRASIL, 2014) e significa o agrupamento dos países emergentes, composto por Brasil, Rússia, Índia e China e, posteriormente, a África do Sul.

Os países-membros assumiram o compromisso de trabalhar de maneira conjunta e com outros Estados, a fim de fortalecer a segurança e a estabilidade internacional e garantir iguais oportunidades de desenvolvimento para todos os países.

Nota-se o protagonismo brasileiro no grupo. Conforme o Comunicado Conjunto dos Líderes dos Países BRICS, emitido na I Cúpula BRICS, em 2009, os Ministros da Rússia e da China reiteraram que atribuem importância à posição da Índia e do Brasil no sistema internacional e declararam apoio às aspirações desses países em desempenhar papel de maior relevo nas Nações Unidas (BRASIL, 2014).

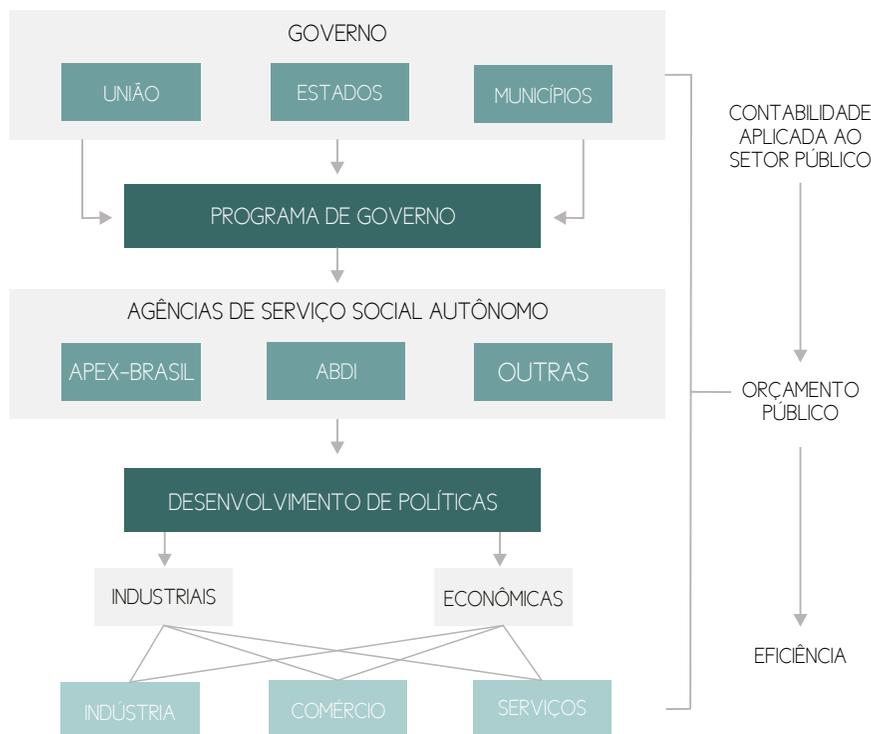
No entanto, tal protagonismo depende não apenas da cooperação internacional, mas de políticas eficientes de desenvolvimento industrial e econômico. Esse protagonismo deve ser assumido pelo Estado, através de ações na área industrial, tecnológica, de infraestrutura, de comércio exterior, dentre outros.

Essa ação estatal ocorre através das estruturas de governo, como, por exemplo, os ministérios, dos programas governamentais, dos bancos de desenvolvimento, das agências de serviço social autônomo, agentes da sociedade civil, dentre outros, conforme ilustrado na Figura 1, a seguir.

O presente capítulo apresenta uma abordagem teórica da ação governamental, demonstrando a interação entre os entes públicos e as agências de serviço social autônomo, em especial a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), via destinação orçamentária. Discute-se o papel da Contabilidade Aplicada ao Setor Público frente à crescente demanda por transparência pública e da sua aplicação como instrumento de gestão para garantir o controle, a avaliação e a eficiência das políticas de desenvolvimento industrial e econômico.

É importante ter a perspectiva da dimensão política que envolve a concepção de programas econômicos, políticos e sociais que sejam adotados por um

Figura 1 - Instrumentos de gestão e apoio a implementação das políticas de desenvolvimento industrial e econômico



Fonte: Elaboração própria.

governo. A Administração Pública necessita de instrumentos e mecanismos de gestão que assegurem a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados à sociedade. A exemplo do orçamento público, que proporciona interdependência e conexão entre diferentes programas do governo. De acordo com Schick (1998), não é um processo em si mesmo, é parte de arranjos governamentais e institucionais mais amplos.

Gomide e Pires (2012, p. 3) afirmam que “se, por um lado, o mercado é o lócus principal do processo do desenvolvimento, há tempos se reconhece o papel estratégico do Estado ao traçar e implementar políticas e criar instituições adequadas para promovê-lo”.

Assim, este capítulo tem como objetivo analisar a contribuição da Contabilidade Aplicada ao Setor Público como instrumento de gestão, controle e apoio ao desenvolvimento industrial e econômico. Encontra-se subdividido em três eixos principais de discussão: as Agências de Serviço Social Autônomo, os Instrumentos

de Planejamento da Administração Pública e da Contabilidade Aplicada ao Setor Público como instrumento de gestão, controle e implementação das políticas públicas para o desenvolvimento industrial e econômico.

AGÊNCIAS DE SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO

A Constituição Federal (CF) menciona que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988). Assim, cabe à Administração Pública fornecer os meios para esse desenvolvimento, conforme previsto no art. 174, da Carta Magna, definindo que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e *planejamento*, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” [grifo nosso] (BRASIL, 1988). Por Administração Pública, entende-se “o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas” (SILVA, 1994, p. 559).

Entretanto, ocorre que a estrutura estatal, por si só, não é suficiente para atender a totalidade de suas demandas. A limitação da capacidade gerencial (planejamento, administração e controle), conforme Castor e França (1986) é um dos obstáculos mais importantes enfrentados pelo modelo brasileiro de administração pública, demonstrando a necessidade de se buscar novas formas gerenciais, organizacionais e tecnológicas de suplementar a capacidade gerencial existente.

Impõe-se a busca por alternativas para a efetivação da ação governamental, seja na própria administração direta, indireta ou mesma junto à iniciativa privada. Ribeiro (2009, p. 820) menciona que

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma detalhada carta de direitos de cidadania e uma importante reorganização federativa, ampliando as obrigações estatais e introduzindo a necessidade de modificações no padrão de relacionamento entre as esferas de governo e entre governos e sociedade. Estas mudanças incluíram, no que diz respeito ao ambiente político-institucional da ação governamental: [...] a descentralização política e financeira da gestão estatal, com a desconcentração dos recursos públicos e o aumento do grau de autonomia política e fiscal dos entes subnacionais (RIBEIRO, 2009, p. 820).

Castor e França (1986, p. 17) afirmam que

os últimos anos deixaram clara a inviabilidade política, fiscal e financeira do *welfare state*, levando a uma tendência acentuada e crescente de devolução de encargos do setor público para o setor privado ou a combinação de esforços entre ambos. [...] Em consequência, um novo modelo de administração adequado a limites de recursos tem de estar calcado no uso inovador de formas organizacionais e tecnológicas que permitam a ampliação dos serviços públicos para a larga parcela da população brasileira que ainda é negligenciada por eles e, ao mesmo tempo, manter os custos em nível suportável e compatível com as possibilidades fiscais e financeiras do Governo (CASTOR; FRANÇA, 1986, p. 17).

Nesse sentido, as Agências de Serviço Social Autônomo ou Entidades Parastatais surgem justamente para atender ao interesse público, com formato organizacional diferenciado, combinando esforços públicos e privados no sentido de garantir o desenvolvimento nacional. Cabe ressaltar que,

o Estado tanto pode prestar por si mesmo as atividades administrativas, como pode desempenhá-las por via de outros sujeitos, caso em que se estará perante a chamada descentralização. Anotou-se, ainda, que nesta hipótese ora o Estado transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares, ora cria pessoas auxiliares suas, para desempenhar os cometimentos dessarte descentralizados (BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 139).

Camargo, Aureliano Júnior e Cunha Júnior (2011, p. 2) mencionam que “o modelo Serviço Social Autônomo ou simplesmente SSA foi concebido na década de 40”, pelo conjunto conhecido como Sistema “S”. Os autores comentam que, inicialmente, o modelo SSA era composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC), todos criados na década de 1940 e financiados por contribuição social, também denominada parafiscal.

Após a Constituição de 1988, o Governo Federal expandiu o modelo “S”, criando novas entidades. Em 2003, foi criada a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e, em 2004, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Ambas com finalidades e configurações diferentes das demais, com financiamento público assegurado por contribuição social, acrescido de contrato de gestão e outras receitas permitidas (CAMARGO et al., 2011).

A APEX-Brasil e a ABDI são agências de serviço autônomo, voltadas a auxiliar na implantação e execução de políticas de desenvolvimento industrial e econômico do país, como observa-se a seguir.

AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES DO BRASIL (APEX-BRASIL)

A Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) foi criada pela Lei nº 10.668 de 14 de maio de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.584/2003 (BRASIL, 2003a). É uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Tem o objetivo de promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos (BRASIL, 2003b).

A promoção das exportações é uma das ações estratégicas para o desenvolvimento industrial e econômico do país; logo, a cooperação entre o Governo Federal e a APEX-Brasil torna-se relevante ao cenário nacional. Canuto, Cavallari e Reis (2012, p. 5-6), mencionam que

maiores exportações trazem tanto ganhos estáticos de eficiência, derivados da exploração de vantagens comparativas, como ganhos dinâmicos no setor exportador, dada a sua maior produtividade determinada por maior competição, economias de escala, melhor utilização de capacidade instalada, disseminação de conhecimento e absorção de progresso tecnológico (CANUTO; CAVALLARI; REIS, 2012, p. 5-6).

Os autores ainda comentam que, para o Brasil, a promoção das exportações tende a trazer benefícios significativos a médio e longo prazos. Nesse sentido, compete à APEX-Brasil a promoção comercial de exportações, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, de serviços e tecnológica, conforme art. 2º da Lei nº 10.668/2003 (BRASIL, 2003b).

Essa cooperação tem como objetivo, dentre outras ações, promover as exportações brasileiras e investimentos, assim como a internacionalização de empresas públicas e privadas brasileiras, por meio da pesquisa, da formação e capacitação, do desenvolvimento nacional, conforme define o art. 4º do Estatuto da APEX-Brasil (APEX-BRASIL, 2003).

O processo ocorre da seguinte forma: há a descentralização da ação governamental via transferência de recursos públicos referentes ao adicional de contribuição a terceiros, sobre os recolhimentos à Previdência Social, conforme prevê o art. 8º, § 4º, da Lei nº 8.029/1990:

Art. 8º: É o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, mediante sua transformação em serviço social autônomo.

§ 4º O adicional de contribuição a que se refere o § 3º deste artigo

será arrecadado e repassado mensalmente pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal ao Cebrae, ao **Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil** – Apex-Brasil e ao Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, na proporção de 85,75% (oitenta e cinco inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) ao Cebrae, **12,25% (doze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) à Apex-Brasil** e 2% (dois inteiros por cento) à ABDI (BRASIL, 1990, grifo nosso).

O Estatuto da entidade ainda prevê como receitas recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com terceiros; os valores apurados na venda de bens, produtos ou prestações de serviços; receitas de aplicações financeiras; os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União; as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; as receitas decorrentes de decisão judicial; e, os valores apurados com a venda de bens móveis e imóveis de sua propriedade (APEX-BRASIL, 2003).

De posse desses recursos, a APEX-Brasil desenvolve as ações voltadas às empresas, normalmente via entidades setoriais. Atualmente, uma das principais ações da APEX-Brasil é a promoção comercial, para impulsionar os negócios e imagem das empresas brasileiras no exterior, através dos Projetos Setoriais (PS). Os projetos envolvem praticamente todos os setores da economia, em parceria com entidades representativas de cada setor e alcançam diversas áreas produtivas. Cada PS oferece às empresas participantes, um conjunto de ações de promoção comercial específicas, contribuindo para o avanço das exportações brasileiras no mercado internacional (APEX-BRASIL, 2014).

Outros projetos da APEX-Brasil são: Projeto Brasil Trade, que aproxima compradores estrangeiros de *trading companies* brasileiras especializadas em determinados produtos ou mercados; Projeto Copa, que é uma ação de marketing de relacionamento que estreita a relação de confiança entre o empresário brasileiro e o estrangeiro durante a Copa do Mundo; Projeto Carnaval, uma ferramenta que promove o encontro de empresários brasileiros e estrangeiros para geração de negócios e atração de investimentos; e o Projeto Fórmula Indy, que se trata de uma ação inovadora e diferenciada para gerar negócios entre Brasil e Estados Unidos, utilizando o ambiente das corridas da Fórmula Indy (APEX-BRASIL, 2014).

Anseia-se que as empresas efetivamente passem por um processo de internacionalização cuja presença no exterior atraia recursos para o Brasil. Cabe à APEX-Brasil contribuir para esse processo e, posteriormente, prestar contas de suas atividades ao Governo Federal.

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foi instituída pela Lei nº 11.080 de 30 de dezembro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005. A ABDI é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Tem a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, conforme definido no art. 1º, da Lei nº 11.080/2004 (BRASIL, 2004).

A ABDI está ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e atua como intermediária entre o Poder Público e a iniciativa privada. Suas ações devem ter como foco os programas de desenvolvimento industrial estabelecidos pelo Governo Federal.

Inicialmente, em sua concepção, a ABDI tinha como escopo o programa Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). O programa foi lançado em março de 2004, para o período de 2004 a 2008. O PITCE tinha como objetivo fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas. Entre 2008 e 2010, o enfoque da ABDI foi na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), na qual o objetivo era fortalecer a economia brasileira, sustentar o crescimento e incentivar a exportação. A PDP teve como princípios norteadores o diálogo com o setor privado e o estabelecimento de metas, necessárias ao seu monitoramento. Por fim, entre os anos de 2011 e 2014 as ações da ABDI têm como enfoque o programa Plano Brasil Maior (PBM). Esse programa estabelece a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior, focando no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo (ABDI, 2013).

Assim como no caso da APEX-Brasil, a ABDI também tem como receita a transferência de recursos públicos na ordem de 2% (dois inteiros por cento) referentes ao adicional de contribuição a terceiros, sobre os recolhimentos à Previdência Social, conforme o já citado art. 8º, § 4º, da Lei nº 8.029/1990 (BRASIL, 1990).

Também são receitas adicionais da ABDI (BRASIL, 2004): os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos adicionais, transferências ou repasses; os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas; as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; os decorrentes de decisão judicial; os valores apurados com a venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade; e os rendimentos resultantes de aplicações financeiras e de capitais, quando autorizadas pelo Conselho Deliberativo.

Assim, a ABDI promove as ações para incentivo à inovação (*private equity e venture capital*, talentos para inovação e portal inovação), inserção internacional (África e Oriente Médio, América Latina e Caribe e Europa), áreas estratégicas (biotecnologia, tecnologia de informação e comunicação, nanotecnologia e produção sustentável), inteligência competitiva (inteligência industrial e monitoramento, gestão e avaliação do PBM) e competitividade setorial (couro, calçados e artefatos, petróleo e gás, automotivo), além de ações específicas a diversos setores. Por fim, a ABDI tem a obrigação de efetuar a prestação de contas de suas ações ao Governo Federal, conforme comentado a seguir.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS AGÊNCIAS DE SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO

Todas as ações executadas pelas agências, por utilizarem recursos públicos, necessitam de um acurado controle e mecanismo de prestação de contas pela entidade estatal. A prestação de contas é fundamental tanto para o controle social, como para a avaliação da eficiência das ações. Pode-se assumir para as referidas agências, o que aponta o relatório sobre análise e avaliação do papel das agências reguladoras, elaborado pela Casa Civil:

a experiência internacional, especialmente em vários países da OCDE, indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle social e prestação de contas, em linha com o conceito de ‘*accountability*’. [...] A primeira linha de controle social é a transparência e o acesso à informação e aos elementos que informam os processos decisórios por parte dos consumidores e dos entes regulados (BRASIL, 2003c, p. 17).

Compete ao Poder Executivo supervisionar a gestão da APEX-Brasil e da ABDI, definindo os termos do contrato de gestão. Além disso, as Agências devem apresentar ao Poder Executivo, anualmente, relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão, com a prestação de contas dos recursos públicos nele aplicados, a avaliação geral do contrato de gestão e as análises gerenciais cabíveis, conforme previsão da Lei nº 10.668/2003 da APEX-Brasil e Lei nº 11.080/2004 da ABDI (BRASIL, 2003b; BRASIL, 2004). As referidas leis também determinam que sejam enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), as contas da gestão anual.

O contrato de gestão define os termos de cooperação entre a Agência e o Poder Público e estabelecem metas, objetivos, orçamento dos programas, prazos e responsabilidades para a sua execução. Nesse sentido, salienta-se a importância de se estabelecer instrumentos de gestão e controle que possam atender à legislação e às expectativas da sociedade no controle e avaliação de desempenho, necessários à análise da eficiência das ações executadas.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública “direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988). Dessa forma, a administração pública visa atender as necessidades da coletividade, controlando as finanças e buscando a eficiência gerencial e de uma gestão pública eficaz.

Para isso, a administração pública está subsidiada por um arcabouço que permite a organização e o funcionamento dos serviços públicos, para que o Estado atinja o objetivo final, que é o bem-comum dos cidadãos. Os principais mecanismos para atingir esse objetivo são o planejamento e o orçamento públicos. Nesse sentido, Kraemer (2003) menciona que o planejamento dará apoio à gestão pública eficaz, por meio de ferramentas operacionais de planejamento, controle, reavaliação e correção.

O Orçamento Público consiste num instrumento fundamental de governo e no seu principal documento de aplicação de políticas públicas. Por seu intermédio, a Administração Pública pode atribuir recursos para o cumprimento de determinados objetivos, metas e prioridades, bem como atribuir responsabilidade ao gestor público (CARVALHO, 2010). Sua previsão legal está contida na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 e nº 131/2009).

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu um sistema de planejamento e orçamento hierarquizado, reforçando a concepção que associa elos de um sistema para os instrumentos de planejamento orçamentário, determinando que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; os orçamentos anuais (BRASIL, 1988), conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2 - Concepção do Orçamento Público



Fonte: Elaboração própria.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais para um período de quatro anos, o qual deve definir claramente os objetivos e resultados esperados (MATIAS-PEREIRA, 2009; CARVALHO, 2010). O PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). A finalidade do PPA, em termos orçamentários, é estabelecer objetivos e metas que comprometam os Poderes Executivo e Legislativo na distribuição dos recursos que permitam continuidade dos programas do Governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de iniciativa do Poder Executivo, tem por essência priorizar os objetivos e metas do PPA na elaboração do Orçamento Geral da União, que terá validade para o ano seguinte, através da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ela estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo do Governo e a LOA.

A LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui à LDO a incumbência de: a) equilibrar as receitas e as despesas; b) definir metas e riscos fiscais; c) fazer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; d) definir os critérios e forma de limitação de empenho; e, e) definir normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários (BRASIL, 2000).

A LOA compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social. O orçamento fiscal se refere “aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” (BRASIL, 1988). O orçamento fiscal é o principal orçamento da LOA e se refere aos Três Poderes em relação às receitas e despesas, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) (MATIAS-PEREIRA, 2009).

O orçamento de investimento das empresas compreende os investimentos realizados pelas empresas “em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (BRASIL, 1988). Já orçamento da seguridade social abrange “todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (BRASIL, 1988). Assim, o orçamento da seguridade social

compreende as dotações destinadas a atender as ações de saúde, previdência e assistência social.

Assim, as metas para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelo PPA e priorizadas pela LDO. A proposta orçamentária consolidada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) dispõe sobre a alocação dos recursos previstos pelo Poder Executivo entre seus diversos programas, projetos e atividades alinhados com o PPA, direcionados e orientados pelas diretrizes estabelecidas na LDO. Com a aprovação do Poder Legislativo, a LOA é o orçamento público propriamente dito.

A LOA é elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada para o Poder Legislativo aprovar, se compatível com o PPA e a LDO. A partir da LOA aprovada, o Poder Executivo está autorizado a gastar o que foi orçado. Não necessariamente é obrigado a gastar o que foi orçado.

Dessa forma, as propostas orçamentárias de cada unidade guardam estrita conformidade com a política econômico-financeira e o programa anual de trabalho do Governo, conforme determinado pela Lei nº 4.320/1964, art. 27, (BRASIL, 2013).

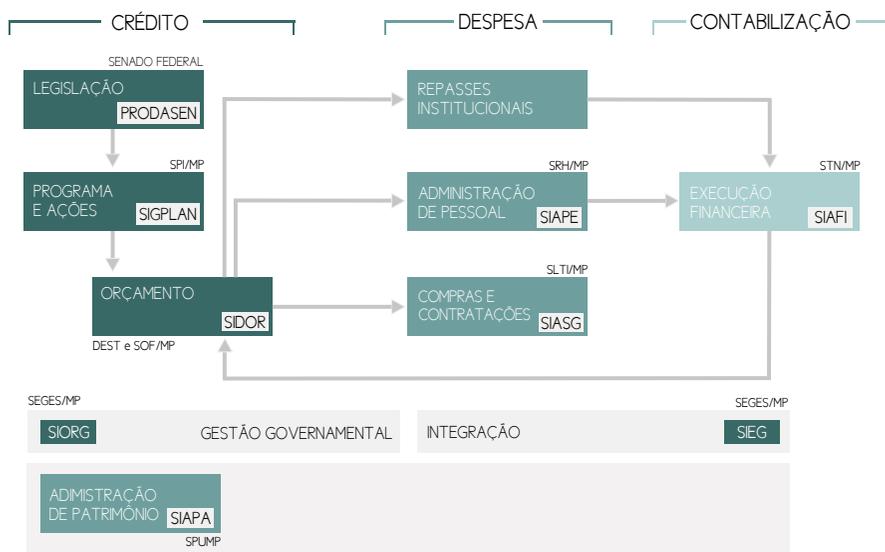
O modelo de classificação de despesa orçamentária deve ser compatível com a planificação das contas contábeis, a fim de permitir sua identificação por cinco perspectivas diferentes: institucional (unidade administrativa responsável), funcional (áreas de atuação do governo), por programas (programas, projetos, atividades e operações), pela natureza (correntes, de capital) e pela fonte de recursos (origem dos recursos) (BRASIL, 1964).

Os programas do Governo Federal não estão isolados. Estão interligados entre si por diferentes processos, que, em conjunto, constituem uma unidade mais abrangente, um processo maior, denominado de Macroprocesso. A Figura 3 ilustra um desses macroprocessos do Governo Federal, denominado de Macroprocesso de Planejamento, Orçamento e Finanças, através da representação do Ciclo de Planejamento, Orçamento e Finanças (Ciclo POF), envolvendo o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Serpro.

A Figura 3 representa a interligação existente entre os processos, evidenciando a troca de informações entre eles. Observa-se a correspondência entre os processos de gestão governamental (a administração de pessoal, no centro da figura), os sistemas estruturantes que apoiam tal processo (o SIAPE) e os órgãos de Governo responsáveis pelos sistemas (a SRH/MP).

Essa exemplificação de um macroprocesso ilustra a participação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público interligada aos sistemas estruturantes do Governo, o que evidencia sua relevância como instrumento de gestão da Administração Pública.

Figura 3 - Ciclo POF – Planejamento, Orçamento e Finanças



Fonte: PORTAL... (2014).

CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público é a área da ciência contábil responsável por aplicar os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionados no processo gerador de informações, relativo ao controle patrimonial de entidades do setor público, tendo o seu patrimônio como objeto. Sendo assim, seu objetivo é fornecer aos usuários, em apoio ao processo de tomada de decisão, informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações (CFC, 2012).

Conforme Araújo e Arruda (2004, p. 50), “tem como finalidade escriturar os fatos patrimoniais, auxiliar no planejamento e o controle, bem como a tomada de decisão pela administração na conduta dos negócios”. Complementa Kohama (2013, p. 25) que a contabilidade pública tem o intuito de “captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno”.

Para tanto, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público se utiliza do sistema

contábil de informações, estruturado em subsistemas com o objetivo de oferecer produtos diferentes em razão da respectiva especificidade que é a informação sobre o patrimônio público. São os sistemas:

Orçamentário: registra, processa e evidencia os atos e os fatos relacionados ao planejamento e à execução orçamentária;

Patrimonial: registra, processa e evidencia os fatos financeiros e não financeiros relacionados com as variações qualitativas e quantitativas do patrimônio público;

Custos: registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública, consoante a NBC T 16.11;

Compensação: registra, processa e evidencia os atos de gestão cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade do setor público, bem como aqueles com funções específicas de controle (CFC, 2012, p. 10-11).

Os subsistemas contábeis devem ser integrados entre si e aos sistemas estruturantes de Governo de modo a subsidiar a administração pública sobre:

- (a) desempenho da unidade contábil no cumprimento da sua missão;
- (b) avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade;
- (c) avaliação das metas estabelecidas pelo planejamento;
- (d) avaliação dos riscos e das contingências (CFC, 2012, p. 11).

Os sistemas estruturantes representam o conjunto de sistemas de informação que apoiam o núcleo central de gestão administrativa do Governo Federal e suportam seus processos de gestão. Os principais sistemas e seus principais processos relacionados estão evidenciados no Quadro 1.

Através desses sistemas a Administração Pública Federal encontra um valioso instrumento para controle e avaliação dos seus processos de gestão governamental, alimentados com as informações de natureza orçamentária, econômica, financeira e patrimonial oriundas do sistema de informação contábil.

As normas gerais à Contabilidade Aplicada ao Setor Público estão instituídas pela Lei nº 4.320/1964. São complementadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos padrões internacionais definidos pelas normas internacionais *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) editadas pelo *International Federation of Accountants* (IFAC) e pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Quadro 1 - Sistemas Estruturantes do Governo Federal

Sistema Estruturante	Principal Processo
Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)	Planejamento plurianual e anual
Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR)	Elaboração e acompanhamento do orçamento
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)	
Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)	Administração financeira e contábil
	Administração das compras e contratações governamentais
Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE)	Administração de recursos humanos
Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA)	Administração patrimonial
Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG)	Administração das estruturas organizacionais
Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)	Administração logística

Fonte: Elaboração própria.

A Lei nº 4.320/1964 é aplicada nas entidades de direito público, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas. Essa Lei, em seu art. 83, menciona que o objetivo da contabilidade pública é evidenciar “perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados” (BRASIL, 1964).

É preciso considerar que os atos produzidos pela execução orçamentária implicam na aquisição ou produção de ativos que, certamente, a partir da sua incorporação ao patrimônio, serão capazes de gerar benefícios futuros para o cidadão. Por sua vez, os atos dos administradores também podem constituir obrigações de curto e longo prazo que devem ser registrados no passivo da entidade pública (SILVA, 2011, p. 353).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece paradigmas de relacionamento dos gestores públicos no que se refere aos recursos financeiros, onde a responsabilidade da gestão fiscal implica em ações

planejadas e transparentes (BRASIL, 2000). Essa lei, com intuito de assegurar a correta gestão dos recursos públicos, prima pelo planejamento, pela transparência no uso de recursos públicos e pela participação popular.

O normativo incorporou alguns princípios e regras oriundos de experiências internacionais e algumas referências utilizadas foram o *Tratado de Maastricht* (Comunidade Europeia), o *Fiscal Responsibility Act* (Nova Zelândia) e o *Budget Enforcement Act* (EUA) (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

A Lei Complementar nº 131/2009, acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, reforçando a transparência da gestão fiscal, e determina que todos os entes federados precisam disponibilizar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2009). Ela propicia modificações relevantes ao acrescentar sanção, como a impossibilidade de receber transferências voluntárias, para o ente federado que não disponibilizar as informações pormenorizadas.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, o planejamento público deve adotar implicitamente uma ação de controle objetivando o equilíbrio entre receita e despesa. Ainda a lei determina que, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Esse poder deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Um dos parâmetros fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal é o limite máximo em relação à receita corrente líquida dos gastos com a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação: i) União: 50% (cinquenta por cento); ii) Estados: 60% (sessenta por cento); iii) Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

Cabe ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento dos objetivos e metas fixados.

Ainda no que se refere ao controle, a NBCT 16.8 ressalta que

o sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (CFC, 2012, p. 34).

A evidenciação contábil deve contribuir para a tomada de decisão da administração pública e facilitar a instrumentalização do controle social, de modo a permitir que se conheçam o conteúdo, a execução e a avaliação do planejamento das entidades do setor público. Essa análise parte da coerência entre os planos

hierarquicamente interligados nos seus aspectos quantitativos e qualitativos e da aderência entre eles e a sua implementação. Esses planos representam o conjunto de documentos elaborados com a finalidade de materializar o planejamento por meio de programas e ações, compreendendo desde o nível estratégico até o nível operacional, bem como propiciar a avaliação e a instrumentalização do controle (CFC, 2012).

O acesso à informação pode ser considerado fundamental para o fortalecimento da prestação de contas e da transparência e a implementação do direito à informação é um pré-requisito para garantir a voz e a participação necessárias para uma sociedade democrática e transparente (KIERKEGAARD, 2009).

Entende-se que a filosofia da *accountability* (dever de prestar contas) deve estar presente na Administração Pública, pois, quando “a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos” (SLOMSKI, 2003, p. 367). Assim, o gasto público que possui o intuito de desenvolvimento precisa ser controlado e, por consequência, evidenciado à sociedade.

Uma forma de acesso à informação é por meio das demonstrações contábeis. Assim, as demonstrações contábeis que contribuem para a evidenciação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conforme a Lei nº 4.320/1964 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público são: (a) Balanço Patrimonial; (b) Balanço Orçamentário; (c) Balanço Financeiro; (d) Demonstração das Variações Patrimoniais; (e) Demonstração dos Fluxos de Caixa; (f) Demonstração do Resultado Econômico; e, (g) Notas Explicativas (BRASIL, 1964; CFC, 2012). A Lei Complementar nº 101/2000 define que deverão ser apresentados os seguintes relatórios: Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal (BRASIL, 2000).

As normas contábeis *International Public Sector Accounting Standard* e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público estabelecem os critérios de mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público.

Dessa forma a Contabilidade Aplicada ao Setor Público cumpre sua função social refletindo, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe uma preocupação por parte do Estado com desenvolvimento de programas e projetos públicos. As constantes crises econômicas mundiais e a modernização das instituições estatais fortalece a expectativa de uma situação macroeconômica e a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um primeiro passo para atingir esse objetivo.

A necessidade de novas alternativas de gestão estatal culminou no surgimento de entidades privadas de interesse coletivo e de utilidade pública, como a APEX-Brasil e a ABDI. A interação entre os diversos entes estatais e essas agências ocorre via destinação orçamentária, isto é, o Estado repassa a essas entidades, parcela de recursos arrecadados da Previdência Social. Estas, por sua vez, aplicam os recursos em ações voltadas ao desenvolvimento industrial e econômico do país.

Ocorre que a execução dessas ações demandam acompanhamento e controle por parte do Estado, exigindo a utilização de instrumentos para tal, sendo a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, um dos mais importantes.

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público ao refletir, sistematicamente, o ciclo da Administração Pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social, exerce sua função social. Contribui na publicação periódica e sistemática das informações sobre o patrimônio público, sua arrecadação de receitas e execução de despesas pela instituição pública, à sociedade.

A evolução histórica do orçamento público em nível mundial para a classificação orçamentária por programas e projetos, representou um avanço na técnica orçamentária, pela aproximação proporcionada entre o planejamento e o orçamento públicos, ferramentas indispensáveis à administração pública na gestão de suas políticas de desenvolvimento industrial e econômico.

A elaboração do orçamento integrado ao planejamento do governo permite identificar previamente os recursos disponíveis e mobilizá-los na aplicação das prioridades estabelecidas em função da política implementada pelo governante.

Considera-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu inovações na administração das finanças públicas, instituindo mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos.

Contudo, a lei orçamentária pode não ser um instrumento eficiente na definição das prioridades do Governo. Podem ocorrer problemas na elaboração da proposta orçamentária, como a inversão de prioridades, por disputas políticas, alteração na previsão das receitas, surgimento de novas demandas sociais no decorrer na execução do orçamento, descumprimento dos prazos estipulados e a edição

de ementas ao Orçamento Geral da União.

Nota-se que o desenvolvimento eficiente das políticas públicas industriais e econômicas dependem da Contabilidade Aplicada ao Setor Público para o acompanhamento, controle e medida de avaliação de desempenho das ações executadas, sejam aquelas pelo setor público, sejam as executadas pelo setor privado, como no caso das agências de serviço social autônomo.

REFERÊNCIAS

APEX-BRASIL. Agência de Promoção de Exportações do Brasil. **Estatuto do Serviço Social Autônomo**: Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil. APEX-BRASIL, Brasília, DF: 13 fev. 2003. (Ofício Digitalizado). Disponível em: <http://www2.apexbrasil.com.br/media/ckeditor/Estatuto_Social_-_2011_01112012154216.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

_____. Agência de Promoção de Exportações do Brasil. **Prestação de Contas Ordinária Anual**: Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <<http://www2.apexbrasil.com.br/media/ckeditor/relgest2013v1.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2014.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública**: da teoria à prática. Edição atualizada conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 23 mar. 1964. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4320.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Ministério da Justiça, Brasília, DF: 13 abr. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029compilada.htm>. Acesso em: 09 fev. 2014.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo, Brasília, DF: 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 jan. 2014.

_____. Decreto nº 4.584, de 05 de fevereiro de 2003a. Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX-Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF: 6 fev. 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm>. Acesso em: 23 jan. 2014.

_____. Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003b. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil, altera os arts. 8o e 11 da Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF: 15 maio 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.668.htm>. Acesso em: 23 jan. 2014

_____. Casa Civil. **Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro**. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial. Poder Executivo, Brasília, DF, set. 2003c. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf>. Acesso em: 18 set. 2014.

_____. Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF: 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm>. Acesso em: 09 fev. 2014.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo, Brasília, DF: 28 maio 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 18 jan. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico De Orçamento – MTO**. Edição 2014. Brasília: MPOG, 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/mto_2014/MTO_2014_em_29_07_2013.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS – Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul**. Brasília, DF: MRE, 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

CANUTO, Otaviano; CAVALLARI, Matheus; REIS, José Guilherme. O desafio da Competitividade para o Brasil: uma avaliação comparada do desempenho das exportações nos últimos 15 anos. **Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE**, n. 112, jul./set. 2012. Funcex: Rio de Janeiro, 2012.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública: teoria, prática e mais 800 exercícios**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CASTOR, Belmiro Valverde. FRANÇA, Célio. Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, jul./set. p. 3-26, 1986,

CFC. Conselho Federal do Contabilidade. **Normas brasileiras de contabilidade - contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11**. Brasília, DF: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 18 set. 2014.

COMUNICADO Conjunto dos Líderes dos Países BRIC. In: Cúpula BRIC, 1, Ekaterimburgo, jun. 2009. Tradução Não-Oficial. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-governo-pelos-chanceleres/comunicado-i-cupula-bric>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento do Século XXI**. Brasília: IPEA, 2012, p. 25-30. (Boletim de Análise Político-Institucional nº2). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02.pdf>. Acesso em: 18 set. 2014.

KIERKEGAARD, Sylvia. Open access to public documents – More secrecy, less transparency! **Computer Law & Security Review**, v. 25, n. 1, p. 3-27, 2009.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. O impacto da Contabilidade no Sistema de Gestão Fiscal. **Revista CRCSC & Você**, Florianópolis, v. 3, n. 6, p. 19-31, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2 ed. Brasília: Ministério da Fazenda: Editora ESAF, 2002.

PORTAL do Software Público Brasileiro. Site oficial. Disponível em: <<http://software-publico.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. A descentralização da Ação Governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. **Revista Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14 n. 3, p. 819-828, 2009.

SCHICK, Allen. **A Contemporary Approach to Public Expenditure management**. [S.l.]: International Bank for Reconstruction and Development, 1998. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/02/000012009_20060202122216/Rendered/PDF/351160REV0ContemporaryOPEM1book.pdf>. Acesso em: 18 set. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na contabilidade municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt
e impresso no papel Offset 75 g/m² na Gráfica da UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

[CEGOV CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA]

A era digital vem alterando o contexto no qual se dão as relações entre Estado e sociedade. A forma com a qual os Estados organizam sua burocracia, interagem com seus cidadãos, provêm bem-estar e segurança, constroem alternativas institucionais para a resolução de seus conflitos e habilitam inúmeras formas de organização em rede da sociedade é objeto de pesquisa e ação dos Grupos de Trabalho do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O CEGOV realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental no Brasil e no mundo e preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição, procurando contribuir para a interação institucionalizada entre a Universidade e as instituições da Administração Pública. Os Grupos de Trabalho do Centro são responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, políticas públicas, entre outras.

Nesta coleção, intitulada “Capacidade Estatal e Democracia”, trabalhos dos pesquisadores participantes dos GTs e de colaboradores externos são apresentados como contribuição para reflexão pública sobre os desafios políticos e governamentais contemporâneos.