

O monitoramento e a avaliação da política industrial brasileira: desafios e perspectivasⁱ

Monitoring and evaluating the Brazilian industrial policy: challenges and prospects

Seguimiento y evaluación de la política industrial de Brasil: desafíos y perspectivas

Le suivi et l'évaluation de la politique industrielle brésilienne: défis et perspectives

*Jackson De Toni**

Resumo: Nos países em desenvolvimento, a política industrial tem sido reativada para evitar a desindustrialização precoce. Esse é caso do Brasil, que reduziu a participação industrial no PIB de 25%, em média, nos anos 1970, para os atuais 13%. Na literatura econômica, a política industrial é objeto de fortes polêmicas. Enquanto a escola ortodoxa, de corte liberal, enfatiza a desnecessidade de uma intervenção ativa, seja ela setorial, seja ela sistêmica, para apoiar setores estratégicos da indústria, a escola heterodoxa reafirma a necessidade de reconstituição do ativismo estatal neste setor. Motivada, seja por fortes externalidades, seja pelas diretrizes de um projeto nacional de desenvolvimento, o fato é que as capacidades estatais para monitorar e avaliar a política industrial são ainda recentes e incipientes. Desde o início do governo Lula em 2002, o Governo Federal tem desenvolvido diversas políticas para a indústria. O objetivo desta pesquisa é descrever, analisar e apontar os desafios e as perspectivas de avaliação dessas políticas. Ela salienta, sobretudo, os impasses metodológicos aplicados a políticas complexas, difusas, com processos decisórios protagonizados por diversos *veto players*.

Palavras-chave: Política Industrial, Avaliação, Monitoramento.

Abstract: In Developing Countries, the industrial policy has been reactivated in order to prevent premature deindustrialization, which is the case in Brazil, for it has faced a reduction of GDP industrial share: it represented on average 25% in the seventies, and corresponds currently to 13%. Economic literature on industrial policy is subject of strong controversy. While the orthodox school of liberal view emphasizes no need for active intervention, whether sectoral or systemic, to support strategic sectors of the industry, the heterodox school reaffirms the need for reconstitution of state activism in this sector. While it is unknown whether the motivation lies on strong

* Economista, Mestre em Planejamento Regional e Urbano (UFRGS), Doutor em Ciência Política (UnB) e Gerente de Planejamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ABDI, e-mail para contato: jackson.detoni@abdi.com.br

externalities or the guidelines of a national development project, the fact is that the state competence to monitor and evaluate industrial policy is still recent and incipient. Since the beginning of Lula government in 2002, the Federal Government has developed various policies for the industry. The objective of this study is to describe, analyze and point out the challenges and prospects for evaluation of these policies. It aims to highlight the methodological impasses applied to complex, diffuse policies, as many veto players perform decision-making processes.

Keyword: Industrial Policy, Evaluation and Monitoring.

Introdução

Os processos de monitoramento e avaliação já têm uma longa história nas políticas públicas brasileiras, em especial, naquelas de natureza social. Mais rara, entretanto, é a literatura sobre as políticas públicas de natureza econômica, especialmente, aquelas destinadas a fomentar o desenvolvimento da indústria nacional. A reflexão que segue procura problematizar o processo avaliativo da política industrial, indicando os principais obstáculos metodológicos e recomendando uma combinação de metodologias em virtude da natureza difusa e fragmentada dessas políticas. O trabalho é dividido em três seções. Na primeira, aborda-se o tema genérico da avaliação de políticas públicas, com ênfase especial na distinção e complementariedade das dimensões técnicas e políticas da avaliação. Na segunda seção, aprofundam-se os temas específicos e as idiosincrasias da avaliação de políticas industriais. Por fim, na terceira e última seção, um conjunto de recomendações, ainda que genéricas, são esboçadas para a construção de um marco conceitual e metodológico adaptativo. Nas conclusões, reforça-se a noção de que o processo de avaliação de políticas tão amplas e necessárias, diante dos problemas da indústria brasileira atual, é fundamental para qualificar o processo de decisão público e privado.

Abordagem teórica sobre avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas é uma das etapas fundamentais do *policy cycle* que retroalimenta o processo de planejamento e garante a melhoria contínua da instituição. Qualquer política pública, além das fases de planejamento,

implementação e monitoramento, demanda um processo de avaliação, que deve ser tão complexo e sofisticado quanto a política que pretende avaliar.

Segundo Martinez (2011):

Evaluations are periodic, objective assessments of a planned, ongoing, or completed Project, program, or policy. Evaluations are used to answer specific questions related to design, implementation, and results. In contrast to continuous monitoring, they are carried out at discrete points in time and often seek an outside perspective from technical experts. Their design, method, and cost vary substantially depending on the type of question the evaluation is trying to answer. (Martinez et alii, 2011, p. 07).

A avaliação, segundo esse autor, pode envolver três tipos de questões: questões descritivas de processos, condições, relações organizacionais e pontos de vistas de *stakeholders*; questões normativas sobre o alcance de objetivos declarados, sobre a relação entre *inputs*, *outputs* e as atividades; questões do tipo “causa-efeito” que examinam os resultados obtidos, em relação ao tipo de intervenção levada a cabo.

A integração ao ciclo de gestão, contudo, não é trivial, pois os processos avaliativos envolvem a produção de juízos de valor sobre resultados, processos e organizações, o que repercute diretamente na acumulação ou desacumulação de capital político pelos seus protagonistas. Mokate (2002) identifica possíveis razões pelas quais a avaliação não seria facilmente compatibilizada com o ciclo de gestão:

- a) os paradigmas gerenciais dificultam a apropriação da avaliação pelas equipes de gestão, pois focalizam mais as atividades e processos do que os resultados, metas e objetivos;
- b) as aplicações convencionais do monitoramento e da avaliação têm se realizado apenas pelos avaliadores externos e com ênfase na fiscalização, auditoria ou controle, variáveis não tão centrais no processo decisório e gerencial;
- c) a complexidade dos objetivos e a adoção de estratégias e tecnologias diferenciadas dificultam o estabelecimento de nítidas e inequívocas relações causais entre os instrumentos de intervenção e os resultados observáveis, ainda mais que muitas medidas só gerem impactos em longo prazo.

Enquanto a avaliação acontece num tempo discreto sobre um conjunto determinado de resultados, o monitoramento é um processo contínuo e mais detalhado ao longo da implementação da política pública. Segundo Rua (2010):

O monitoramento é utilizado para (a) identificar falhas no desenho da política, programa ou projeto e/ou no seu Plano de Ação ou Execução, resultantes ou de erros de formulação ou de mudanças imprevistas da realidade; (b) estabelecer se a política, programa ou projeto está sendo implementado conforme o planejado; (c) examinar continuamente os pressupostos da política, programa ou projeto, a fim de identificar os riscos de não serem realizados os objetivos; (d) identificar problemas recorrentes que precisam ser solucionados e prever suas consequências sobre a consecução dos objetivos; (e) recomendar mudanças no Plano de Ação ou de Execução. Os resultados do monitoramento são utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões e ele deve gerar aprendizagem organizacional. (Rua, 2010, p. 5).

Em relação ao *timing* do processo avaliativo, há basicamente duas grandes possibilidades: a avaliação *ex ante* e a avaliação *ex post*. A avaliação *ex ante* corresponde à análise prévia das relações lógicas entre as categorias que compõem o desenho do programa ou projeto. Avalia-se, por exemplo, a coerência interna do *design* do projeto, entre a explicação do problema, a identificação de suas causas e as ações projetadas para sua solução; ou entre as metas e objetivos e seu alinhamento com as diretrizes estratégicas da organização. A avaliação *ex ante* se relaciona também com a identificação das alternativas possíveis para o enfrentamento do problema e a comparação das diferentes trajetórias possíveis em termos de custos e benefícios esperados. Quando os resultados são de difícil mensuração, como é o caso de alguns programas de política industrial, ou porque produzem efeitos só em longo prazo, ou porque os dados são protegidos por sigilo fiscal (no caso das desonerações tributárias), a avaliação *ex ante* parece ser uma primeira alternativa relevante. Já a avaliação *ex post*, conhecida também como “avaliação somativa”, está focada no processo de implementação daquilo que foi planejado, nos custos incorridos e benefícios efetivos e identificados.

A avaliação dos projetos de política industrial guarda relação estreita com os princípios da chamada avaliação pela “Teoria do Programa”, já que resultados e impactos são avaliados considerando a consistência teórica dos princípios que orientaram o *design* dos projetos. Essa dimensão valoriza basicamente o aspecto

normativo, o dever-ser da política pública, metas e resultados esperados e as relações causais implícitas nestes princípios.

Os métodos experimentais são inviáveis, pois não se pode isolar beneficiários e não beneficiários de medidas que ou têm um caráter universal e transversal, ou abarcam setores e cadeias produtivas inteiras. Para a ampla maioria das iniciativas em política industrial, não há como estabelecer grupos de controle com a mesma natureza daqueles setores beneficiados com medidas. Por exemplo, medidas de desoneração fiscal são aplicadas para todos os setores produtivos, a desoneração da folha de pagamentos, por exemplo; ou, especificamente, para uma cadeia em particular, como a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados para os insumos da indústria química.

Rua (2010) sugere três dimensões no planejamento do processo de avaliação, com ênfase no processo de aprendizagem organizacional e na lógica causal entre ações implementadas e impactos verificados:

- 1) **O estágio do desenvolvimento do programa:** os programas sociais têm diferentes abordagens e por isso diferentes tipos de avaliação no decorrer da sua existência. Quando um programa é iniciado, os avaliadores devem examinar com exatidão os objetivos, o público-alvo, os resultados esperados. Quando um programa social é novo, não se tem muito claro qual vai ser seu resultado e após algum tempo há necessidade de se fazer uma avaliação formativa para ajustes necessários. A avaliação de situação dos novos programas tem relação com sua implementação.
- 2) **O contexto político e administrativo:** o avaliador deve trabalhar em consonância com os patrocinadores, tomadores de decisão e outros *stakeholders*. Como são diferentes grupos com diferentes expectativas, surgem conflitos de interesse e os avaliadores devem mediar e interpretar o diálogo entre os *stakeholders* e tentar focar as principais questões para a avaliação. Normalmente são os patrocinadores que determinam o foco da avaliação, o qual pode inclusive ser rejeitado por outros atores.
- 3) **A concepção e sua estrutura organizacional:** a Teoria do Programa deve conter o plano de operações, a lógica das atividades que vão fornecer os resultados – o porquê e para quê. Algumas vezes quando o programa está em andamento, as ações rotineiras e operacionais distanciam os *stakeholders* da lógica e do objetivo do programa. Os avaliadores devem sempre levar em consideração a estrutura organizacional do programa (público-alvo, distribuição de serviços, parcerias, etc.) e tudo isso influi na avaliação. Se as estruturas organizacionais são mais complexas e descentralizadas, é necessário ter uma equipe de avaliadores e isso significa mais recurso e tempo. É mais fácil avaliar programas que envolvem atividades mais concretas com resultados diretos possíveis de interpretar. As intervenções de natureza mais difusa e de longo prazo

deixam ambiguidades nos resultados e dificuldades na operacionalização. (Rua, 2010, p. 18).

A lógica do processo avaliativo consiste exatamente na aferição da consistência entre objetivos, metas, iniciativas (ou ações), produtos e impactos previstos. Normalmente três grandes categorias funcionam como operadores ou filtros cognitivos para realizar uma análise de conjunto dos impactos. São elas: a análise da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas.

A eficiência implica na relação entre a quantidade e qualidade dos recursos mobilizados e disponíveis para a operação ou o projeto e o produto esperado destas ações. Está relacionada à intensidade de uso ou utilização dos recursos *vis-à-vis* a geração de um produto específico. Eficiência e produtividade são conceitos próximos. Pode-se referir a primeira, normalmente, aos custos monetários envolvidos. É a análise da contribuição que qualquer evento faz ao resultado verificado de um programa ou projeto.

A eficácia de uma atividade, operação ou projeto é sempre a relação entre o produto gerado pela aplicação de recursos ou insumos e o resultado (medido pelo nível de impacto na solução do problema) gerado. Operacionalmente traduz o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto.

Já a efetividade seria a relação entre os resultados do projeto específico ou operação e os objetivos do programa ou do planejamento (objetivo do projeto no marco lógico). Pode-se considerar a efetividade como a medida ou noção de impacto do projeto ou operação, ou o grau de alcance dos objetivos. Relaciona os resultados de um projeto aos seus impactos e efeitos na realidade que se quer transformar, demanda uma análise mais holística e complexa.

A análise dos projetos de política industrial não pode ser reduzida à contabilidade de fracassos ou sucessos pontuais. Há de se analisar, antes, e principalmente, a política industrial como uma produção social e historicamente determinada, isto é, fazer uma análise política *stricto sensu*. Esse tipo de análise, que rompe com a fronteira artificial entre a dimensão técnica e política, coloca a política industrial em seu contexto histórico e institucional. Isso significa que as dimensões mais comuns da avaliação de políticas na tradição acadêmica usual – que enfatizam os aspectos de conformidade legal, da relação entre meios e fins e da

racionalidade burocrática – devem obrigatoriamente ser combinadas com outras dimensões. A primeira delas é de natureza teleológica e normativa, pergunta-se: racionalidade e eficiência para quê? Que visão ou princípios valorativos mais fundamentais embasam a formulação da política, que atores, que interesses, que ideias e que estratégias estão envolvidas nas suas entregas, produtos e resultados? Os próprios conceitos e critérios de eficácia e eficiência não estão desvinculados de um balanço político mais geral, do capital político dos protagonistas de determinado programa ou projeto. Por exemplo, quem são os ganhadores quando o governo isenta de impostos a indústria automotiva? Os fabricantes? Os consumidores? Ambos? Quando o governo paga mais por um produto nacional *vis-à-vis* um similar importado, quem ganha? Quem perde? Tais critérios, portanto, sempre serão relativos a quem os aplica, ou melhor, aos arranjos de poder e à correlação de forças dos atores envolvidos (Matus, 1993).

Há então uma dimensão técnica e uma dimensão política da eficiência, eficácia e efetividade que necessariamente não tem soma positiva, e, em algumas situações-limite, podem, inclusive, anular-se mutuamente. Este seria o caso, por exemplo, de hipotéticas medidas de suporte à indústria com alta racionalidade técnica. Porém, se executadas em ambientes hostis e num ecossistema institucional precário, reverteriam em perda crescente de credibilidade e reputação governamental. Por exemplo, a concessão de um benefício fiscal sem contrapartidas ou monitoramento público; ou ainda a captura de uma instituição estatal por interesses clientelistas ou rentistas de um grupo industrial.

A cada dimensão técnica e política, caberia uma distinção cognitiva clara como demonstra a tabela a seguir.

Tabela 1 - Características distintivas e complementares da dimensão política e técnica

	Dimensão Política	Dimensão Técnica
Esfera de ação	A sociedade como um todo	Dar racionalidade formal ao processo de decisões sociais
Valores	Uma verdade pragmática	Uma verdade científica
Critério de eficácia	Poder	Alternativa mais econômica

Instrumento da ação	Decisão política	Argumentação técnica
Tipo de racionalidade	Racionalidade material	Racionalidade formal

Fonte: Misoczky, 2008

A primeira dimensão exige uma distinção básica, ainda que simplificada, entre duas grandes posições da teoria e da *práxis* da política econômica em relação à política industrial. A primeira delas, tributária da escola neoclássica de economia, é abertamente hostil à política industrial, sinalizando as vantagens comparativas de um país como as variáveis-chave do crescimento econômico. A outra posição, vinculada à macroeconomia keynesiana e estruturalista, admite, e mesmo recomenda, implementar políticas industriais ativas para correção de falhas de mercado (na sua posição mais *soft* e moderada) ou até induzir e governar o crescimento econômico de acordo com escolhas políticas estratégicas (na sua versão mais *hard* e intervencionista).

Seguindo as sugestões do enfoque da “teoria do programa”, o primeiro passo analítico é desvendar sob quais visões está abrigada e legitimada a política industrial concreta que se quer monitorar e avaliar. Cabe também identificar atores, ideias, interesses e estratégias que se manifestam de forma diferenciada, ora em cooperação, ora em disputa, tanto dentro do setor público como no setor privado. A dimensão institucional demanda uma avaliação da performance das organizações públicas e privadas, essencialmente sobre o funcionamento do seu modelo de governança, sua capacidade de aprendizagem institucional, sua capacidade de *enforcement* e processo decisório e os diferentes graus de governabilidade a que está submetida em relação aos diversos projetos de política industrial (o equivalente ao conceito de “capacidade de governo” em Matus, 1993).

Aspectos metodológicos relevantes para avaliar políticas de desenvolvimento econômico

Uma definição possível de políticas públicas concebe-as como ações que compreendem um conjunto de decisões e ações de caráter imperativo, implicando necessariamente um processo de decisão política que envolve atores sociais diversos, para atender uma demanda social que pode ter diversos níveis de

consolidação, legitimidade ou complexidade. Existem diversos modelos teóricos que analisam a formulação das políticas públicas. Na ciência política, por exemplo, podem-se identificar diferentes vieses explicativos, conforme os modelos adotados: incrementalismo, racional-compreensivo ou *mixed-scanning*, por exemplo.

Uma questão central que está presente em todas as abordagens é o entendimento dos mecanismos que ligam o momento do planejamento e decisão ao momento da execução de determinadas ações que transformam efetivamente a realidade. É neste ponto – a efetiva alteração das condições materiais de determinada população – que ganha relevância a análise de implementação das políticas (MAZMANIAN & SABATIER, 1989).

O problema do *design* na fase pré-operacional ou *ex ante*, portanto, é o primeiro ponto a ser enfatizado. Fica evidente que as singularidades das políticas industriais, radicalmente diferentes das políticas sociais, exigem outro quadro conceitual e metodológico. Um dos aspectos analíticos se concentra na interpretação e adaptação do modelo de análise proposto por Mazmanian e Sabatier, que enfatiza o desenho do programa como um dos fatores-chave para as avaliações de implementação.

Segundo o referencial teórico adotado nas políticas sociais, as condições ideais para implementação de uma política pública qualquer sinalizam a complexidade do escopo de investigação nesta área. Entre várias condições, pode-se citar, por exemplo, que as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; que o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes; que não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível; que a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta); que esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos; que deve haver uma só agência implementadora que não dependa de outras agências para obter sucesso – se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância.

A implementação não pode ser separada do processo de planejamento. De fato, o planejamento como um cálculo que precede e preside a ação não pode ser separado do “ato de gestão”, de execução de um programa ou política pública. Particularmente no setor público, a tarefa que se impõe é identificar o planejamento estratégico como um processo politicamente contraditório e institucionalmente inconcluso, que condensa, num determinado momento histórico, uma relação de forças entre atores sociais. Cabe analisar o processo de planejamento governamental recusando todo o viés normativista, que separa os campos da política e da técnica, como se o ato de planejar fosse apenas resultante da aplicação da “boa técnica” (MATUS, 1993). Esse referencial, complementar e diferente a um só tempo, permite maior aproximação com a lógica interna da política pública analisada, em particular a política industrial brasileira recente, pós-Lula.

Normalmente os estudos sobre implementação de programas começam pelos objetivos oficiais declarados. Aqui começam os problemas, pois, na maioria dos casos, os objetivos são ambíguos, genéricos ou simplesmente não guardam coerência lógica com o conjunto do programa, suas suposições, instrumentos, executores intermediários ou mecanismos de funcionamento. A intangibilidade dos objetivos muitas vezes direciona o pesquisador para um “objetivo substituto”, uma *proxy* do objetivo declarado. Outras vezes os objetivos do programa se confundem com os da própria sobrevivência da organização responsável pela sua implementação.

A Política Industrial assim como é concebida no quadro das democracias capitalistas ocidentais reúne todas ou quase todas as condições que caracterizam uma política pública de alta complexidade de planejamento e implementação. Isso significa, de pronto, a existência de inúmero *veto players* e um grande *overlapping* nos níveis de governabilidade.

A possibilidade de realização da política industrial concebida como política pública não é um debate novo na teoria econômica, e muito menos conclusivo. Modernamente as políticas industriais visam: (a) compensar ou minorar as falhas de mercado na otimização das principais variáveis econômicas (políticas mais clássicas); (b) recuperar o atraso econômico em regiões deprimidas; (c) aumentar a competitividade das empresas via capacidade de inovação, esta última abordagem organiza as políticas públicas mais modernas. Assim uma série de medidas, por

exemplo, nos subsídios a segmentos industriais, isenções tributárias ou diluição do risco privado, poderiam eventualmente corrigir imperfeições resultantes das decisões privadas. Problemas de assimetria no acesso a informações, externalidades inerentes a certos tipos de negócios e condições naturais de monopólio são alguns exemplos que oportunizam (ou exigem) a intervenção governamental.

Esta visão do mercado como *locus* do equilíbrio e da otimização de fatores decorre de uma visão particular e quase idílica de organização: o mercado competitivo neoclássico, inviável no mundo contemporâneo. As “falhas” do mercado antes de anomalias seriam, portanto, atributos intrínsecos da sua própria funcionalidade. Outra vertente das políticas industriais reconhece, em referências históricas e comparativas, a inspiração para adoção de medidas que produzam rapidamente os resultados esperados. Esta estratégia, na tentativa de produzir “saltos históricos”, recoloca como tema central a viabilidade de adaptação de modelos desenvolvidos em economias mais avançadas. Essa outra forma de entender a política industrial é bem posta por Chang (1994), em termos de “custos de transação” e “falhas de coordenação”. Ao conceito clássico de custo de produção, deve-se, então, segundo ele, considerar os custos nem sempre tangíveis das transações econômicas, derivados da racionalidade limitada dos atores e da incerteza de mercado. Cabe assinalar que os diferentes paradigmas conceituais para explicar o funcionamento do mercado produzem, a seu tempo, diferentes referenciais metodológicos, considerados pela abordagem teórica e pelo estudo de caso.

Considerando a diversidade de objetivos da política industrial, é possível, tentativamente, classificar os diversos instrumentos disponíveis na política recente, conforme cada método avaliativo apresentado pela literatura.

Tabela 2 - Instrumentos de Avaliação e iniciativas da Política Industrial

Tipo de iniciativa	Variáveis-chave	Método avaliativo
Apoio técnico	Modelo de negócios, gestão de projetos, governança empresarial, metrologia, certificação, mapeamento de cadeias produtivas, prospecção de mercados, estudos	Avaliação Ex ante Análise Antes e Depois

	específicos setoriais	
Crédito / Apoio Financeiro	Empresas beneficiadas, volume de recursos, indicadores de performance	Contrafactual com grupos de controle
Qualificação da força de trabalho	Capacitação de RH, Indicadores de produtividade	Análise custo-efetividade Análise antes e depois
Incentivo Fiscal	Empresas beneficiadas, volume de recursos, indicadores de performance	Análise custo-efetividade Análise antes e depois
Melhoria do marco regulatório	Simplificação de processos, segurança jurídica, ambiente de negócios	Análise Antes e Depois
Apoio à Inovação	Investimento em P,D e I, marcas e patentes, indicadores de performance, contratação de PhDs	Análise custo-efetividade Análise antes e depois
Defesa Comercial	Penetração de importações setoriais	Análise Antes e Depois
Promoção Exportadora	Recursos envolvidos, taxa de sucesso na expectativa de realização de negócios	Análise custo-benefício
Atração de investidores	Valores envolvidos em renúncia fiscal e investimento público e privado em setores priorizados, indicadores de performance	Análise custo-efetividade Análise antes e depois

Fonte: elaboração própria

Evidentemente que o roteiro utilizado se insere no contexto das abordagens que priorizam a investigação dos fatores, condições ambientais e variáveis relacionadas à implementação do programa. A preocupação em investigar as bases teóricas ou a relação causal entre hipóteses explicativas e ações concebidas *versus* resultados esperados persiste, embora não seja o foco desta reflexão. Esta é sua principal fragilidade, pouco reconhecida pela literatura clássica de avaliação de políticas. Numa abordagem mais complexa, envolvendo as reflexões matusianas, por exemplo, é necessário inquirir pontos relacionados às hipóteses teóricas e à coerência conceitual utilizada no programa.

Neste caso, as variáveis relacionadas às disputas de poder no aparelho de Estado e a dinâmica do processo decisório como embate entre grupos de pressão e frações de classe adquirem imenso valor cognitivo. Isto é, impõe-se a combinação das abordagens “do programa” e “da implementação”, numa construção teórica mais completa. Esta sim indica os elementos para uma agenda de pesquisa mais profunda no campo da avaliação de políticas industriais. As recomendações para uma agenda futura de pesquisa na avaliação da política industrial brasileira, de forma consistente e necessária, devem considerar que o sucesso ou falha de um

programa desta natureza está relacionado ao desempenho de um conjunto de variáveis interdependentes, influenciadas por fatores aleatórios e exógenos que devem ser considerados na modelagem.

Entre estes fatores, a política é particularmente sensível a dois fatores. O primeiro se refere à gestão da política macroeconômica que influencia, de forma direta, a estratégia de implementação. O segundo se relaciona à condição externa dos mercados internacionais, especialmente dos fluxos comerciais, de investimento direto e de transferência tecnológica. A performance da política é de natureza acumulativa e encadeada em alguns casos, como, por exemplo, o efeito de subsídios fiscais em elos diferenciados de uma cadeia produtiva; em outros, como os efeitos da difusão tecnológica, as relações nem sempre são lineares. Há um conjunto de variáveis dependentes associadas à estrutura e funcionamento das instituições e organizações que influenciam o processo de implementação. Estas variáveis podem ou não ser afetadas pela estratégia de implementação. Por exemplo, o grau de adesão de um ator determinado depende, em grande parte, das expectativas de benefício esperado. Outras variáveis são as associadas ao processo decisório e à lógica institucional (hierarquias, valores, qualificações gerenciais, informação, motivação interna etc.). Estas variáveis podem assumir valores que incentivam a política ou criam barreiras à sua implementação.

Considerando essas reflexões teóricas básicas, os próximos itens orientadores desta reflexão sobre o processo de monitoramento e avaliação do Plano Brasil maior terão múltiplas dimensões de abordagem:

(a) identificação dos interesses e preferências revelados do conjunto de *stakeholders* e seus múltiplos desdobramentos nos objetivos e metas. Variáveis comportamentais indicando a conduta atual e esperada dos principais agentes, coalizões, grupos de interesse e motivações;

(b) análise dos sistemas de gestão do programa (*design* e planejamento), dos instrumentos de avaliação pertinentes, das metas e indicadores quantitativos e qualitativos, da relação entre indicadores, “outcomes” e “outputs” ou “produtos” e “resultados”, com prioridade para os impactos do programa;

(c) consideração do desenho de projetos e programas cujo formato atual impede ou dificulta a identificação, mensuração e valorização de resultados (o problema do “goal ambiguity”); de “proxies” para contornar este problema, baseando-se na

análise indireta de objetivos, por exemplo, nos parâmetros de decisão orçamentária ou na observação da dinâmica de agenda dos principais atores;

(d) avaliação dos processos relacionados à eficácia processual do programa. Em especial os procedimentos institucionais, administrativos, de capacitação, dos sistemas de informação, da gestão financeiro-orçamentária, do processo de contratualização de resultados, dos mecanismos de descentralização das ações.

Warwick e Nolan (2014), após examinar vários casos de avaliação setorial em política industrial nos Estados Unidos, Japão, Holanda e Suécia, identificam diversas limitações metodológicas:

... is more difficult to find systematic evidence of a relationship between sectoral support and sectoral performance. Studies by Beason and Weinstein (1996) and Lee (1997) failed to find a clear association between sectoral support and total factor productivity growth in Japan and Korea respectively during the years of rapid catch-up and growth.

New industrial policy puts less emphasis on product market support measures and more emphasis on support for technology and skills, public-private partnerships and a government role in facilitation and coordination. These approaches are newer and by nature harder to evaluate.

The targeting of key sectors will help policy makers prioritise their efforts and also help create clarity of vision and an alignment of interests around shared objectives.

With this sort of approach, however, there are dangers of capture by sectoral interests or of backing losers. These risks can be mitigated by having mechanisms in place to permit the withdrawal of support at the appropriate stage and to ensure accountability and openness. (p. 32).

Em relação à avaliação de experiências nacionais de política industrial (*national industrial strategies*), os autores reafirmam as dificuldades inerentes às debilidades das avaliações contrafactuais, à impossibilidade de identificar grupos de controle e à interveniência de variáveis externas aos modelos explicativos. Não há uma “regra de ouro” para a avaliação. As estratégias bem-sucedidas representam uma combinação de metodologias agindo em triangulação, dependendo do contexto, dos instrumentos e do tempo de maturação dos projetos.

Evaluation questions **should not be unrealistically ambitious or too narrowly focused** – they need to be adapted to the timing of the evaluation and take account of the time lags before impacts at company level and spillovers to the rest of the economy can be observed. Data requirements for an evaluation should be specified **at the start of the programme** and data should also be collected for

counterfactual analysis – this may require work on **access to appropriate linked micro-data sets**.

...

Econometrics and other quantitative methods should be used **as far as possible**. Experimental research design methods could be used in a wider variety of circumstances than so far applied. Reference models are being developed for some commonly used instruments. However, **evaluation of broad strategies will require complementary perspectives and methodologies** to be used. Evaluation of the main components of industrial policy package can be carried out but care needs to be taken in attributing impacts and **further work will be needed to assess systemic effects**. (p. 40, grifos meus)

A nova política industrial e sua avaliação

A política industrial renasceu nos países desenvolvidos após a crise de 2008. Esse movimento trouxe à tona outro debate, a discussão sobre o papel do Estado e do Governo na tentativa de influenciar a evolução das estruturas industriais num contexto de crise continuada, incertezas globais e aceleração de inovações disruptivas em diversos mercados.

As políticas industriais se tornaram mais leves, flexíveis e baseadas em incentivos, ora regulatórios, ora de demanda, ora de crédito e subsídios. A maior variedade de instrumentos disponíveis, a crescente complexidade dos aparelhos de Estado e o grau de incerteza da conjuntura mundial reforçam as novas políticas industriais como grandes redes coordenadas que promovem decisões conjuntas público-privadas e parcerias estratégicas. Nessa conjuntura, continuam a persistir estratégias mais tradicionais, mais defensivas, que visam assegurar demanda (via crédito ou subsídio) ou, eventualmente, proteger um setor ameaçado por problemas de capitalização ou concorrência predatória.

Mazzucato (2013) denomina esse estado de “Estado Empreendedor” (*entrepreneurial state*), que garante as bases iniciais, pelo menos, para o surgimento de grandes empresas inovadoras, assumindo o risco do processo. Isso vai muito além do papel desempenhado pelo Estado, que normalmente atua quando das falhas de mercado. O Estado-Empreendedor é também o Estado-Coordenador capaz de implementar uma política industrial de autodescoberta, isto é, de tentativa e erro (Rodrik, 2008), fazendo a conexão entre agentes econômicos, gestores públicos e cientistas.

A nova política industrial mobiliza interesses mais difusos e fragmentados que a antiga política industrial, que era baseada numa relação de comando e controle em que o Estado-Interventor agia diretamente sobre o ecossistema industrial, dispensando processos de cooperação e tornando desnecessária a operação de um sistema de incentivos. Nesse sentido, um dos maiores desafios avaliativos se relaciona à gestão da informação que é gerada na interação entre o Estado, e suas burocracias, e o setor privado, com suas demandas e estratégias. A capacidade de aprender com essa interação é variável-chave para o sucesso cumulativo da política industrial, implica um processo de descoberta permanente. Como observam Warwick e Nolan (2014) em relação à “avaliação do desenvolvimento”: “...the iterative approaches of developmental evaluation fit well with the notion of a smarter state, which seeks to learn from the market and the discovery process of entrepreneurs in selecting appropriate targets for public policy.” (p. 46).

A ideia subjacente é a de que, quanto mais complexa for a política industrial, isto é, mais difusos forem os efeitos causais e os interesses dos atores envolvidos, mais difícil será aplicar métodos quantitativos ou experimentais. Nesse caso as opções recaem sobre métodos mais qualitativos, como estudos de caso, análise de rede e avaliações somativas e formativas, de um modo geral.

As políticas industriais mais *softs*, isto é, baseadas em arranjos de governança flexíveis e sobrepostos, exigem mais sofisticação nos processos avaliativos. Há problemas desde a coleta de evidências que permitam a validade do raciocínio contrafactual até inconsistências no próprio marco lógico que estrutura a teoria do programa.

As conclusões gerais de Warwick e Nolan (2014) são as seguintes:

- (1) deve-se explicitar, no mais alto grau possível, o compromisso dos gestores com a avaliação da política industrial, *ex post*. Com metodologias apropriadas e orçamento adequado;
- (2) quando a aplicação da política envolver transferência de fundos públicos, deve-se condicionar a transferência à realização de processos avaliativos;
- (3) o planejamento da avaliação deve acontecer *ex ante*, no momento do planejamento de programas e projetos. Os dados necessários devem ser coletados desde o início, de preferência em formato internacionalmente comparável e com acesso às bases de dados governamentais;

(4) a avaliação deve combinar diversas metodologias conforme o grau de complexidade da política, usando mais experiências-piloto, que podem adquirir uma escala maior e amostras mais aleatórias. Modelos econométricos podem ser usados especificamente, mas são menos eficazes para avaliação de estratégias ou pacotes de medidas. A triangulação de metodologias deve ser testada, ainda que possam oferecer resultados contraditórios (estudos de caso, narrativas, avaliações subjetivas, *benchmarking* internacional, etc.);

(5) nas políticas industriais mais modernas, nem sempre é possível identificar a relação causal ao longo do tempo, isto é, a complexidade gerada por resultados incertos. As defasagens temporais tornam difícil o controle de variáveis em curto prazo. A necessidade de *proxies* pode ser útil. Em todo caso, a periodicidade da avaliação é importante para possibilitar o processo de aprendizagem ao longo do tempo;

(6) os resultados da avaliação devem ser alvo de um compromisso público para sua difusão. O compromisso com a transparência e a publicação dos resultados é importante para legitimar a política industrial;

(7) o ideal é sempre usar peritos independentes como avaliadores, normalmente treinados em processos de auditoria. Esse processo deve ser combinado com a autoavaliação dos gestores do programa e dos patrocinadores. A prestação de contas e as auditorias devem ser mecanismos de aprendizagem prática, com claro feedback e comunicação que fomentem uma cultura positiva de avaliação.

Conclusões

Em publicação recente sobre política industrial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, assinala que a avaliação de políticas de desenvolvimento produtivo (as políticas industriais) são fundamentais, inclusive porque evitam a captura da burocracia pública por interesses particulares de grupos restritos (CRESPI et al., 2014). Este trabalho demonstrou que a avaliação das políticas mais modernas é tão difícil quanto necessária. Há muitos obstáculos: não há grupos de controle, na maioria dos casos; os tempos de resposta são longos ou desconhecidos; as externalidades são difusas; métodos quantitativos são muito limitados e tem eficácia focalizada; o acesso às bases de dados é difícil ou oneroso; o argumento contrafactual é de difícil evidência mensurável, etc. Em que pesem

todas essas dificuldades, a avaliação é essencial para qualificar o processo decisório de gestores públicos e pode se constituir em poderoso incentivo para estimular a adesão do setor privado, pois diminui drasticamente os custos de informação e de coordenação.

Referências

CHANG, H. (2004). *Chutando a escada*. São Paulo: Editora Unesp.

CRESPI, G; FERNANDEZ-ARIAS, E. e STEIN, E. (2014) Como repensar el desarrollo productivo. Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica, BID, Washington, DC.

FARIA, C. (2005). *A política da avaliação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109.

GUBA, E. e LINCOLN, Y. (2011). *Avaliação de Quarta Geração*, Editora da Unicamp, Campinas.

MARTINEZ, P.; RAWLINGS, P. e VERMEERSCH, C. (2011). *Impact Evaluation in Practice*, World Bank, Washington DC.

MATUS, C. (1993). *Política, Planejamento e Governo*, IPEA, Ministério do Planejamento, Brasília.

MAZMANIAN, D. A. & SABATIER, P.A. (1989). *Implementation and Public Policy*, Lanham, Ma. : Univ. Press of America.

MAZZUCATO, M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking public vs. private sector myths*, London: Anthem Press.

MISOCZKY, M. C. (2008). *A análise de políticas públicas como produção social e sua potencialidade para a administração pública*. S/D, mimeo.

MOKATE, K. M. (2002). *Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Revista do Serviço Público, 8(1), 91-136.

RODRIG, D. (2008). *Normalizing Industrial Policy*, Commission on Growth and Development Working Paper N. 3, Washington DC.

RUA, M. G. (2010). *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias*, Brasília, mimeo.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. (2001). *Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas*. XV Concurso de Ensayos CLAD, Caracas.

WARWICK, K. and NOLAN, A. (2014). *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 16, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz181jh0j5k-en>

Notas

ⁱ Artigo originalmente apresentado no VI Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Porto Alegre, Novembro de 2014.

Resumen: En los países en desarrollo, la política industrial se ha reactivado para evitar la desindustrialización prematura. Este es el caso de Brasil, que redujo la cuota industrial del PIB del 25%, en promedio, en los años 1970, al actual 13%. En la literatura económica, la política industrial es objeto de fuertes polémicas. Mientras que la escuela ortodoxa, de corte liberal, destaca la falta de necesidad de una intervención activa, ya sea sectorial o sistémica, para apoyar sectores estratégicos de la industria, la escuela heterodoxa reafirma la necesidad de reconstituir el activismo estatal en este sector. Motivada, sea por fuertes externalidades o por los lineamientos de un proyecto nacional de desarrollo, lo cierto es que la capacidad del Estado para controlar y evaluar la política industrial es aún reciente e incipiente. Desde el inicio del gobierno de Lula en 2002, el Gobierno Federal ha desarrollado diversas políticas para la industria. El objetivo de esta investigación es describir, analizar e identificar los desafíos y las perspectivas para la evaluación de estas políticas. Ella destaca, sobre todo, los impasses metodológicos aplicados a políticas complejas, difusas, con procesos decisivos protagonizados por diversos *veto players*.

Palabras clave: Política industrial, Evaluación, Seguimiento.

Résumé : Dans les pays en développement, la politique industrielle a été récemment réactivée pour éviter la désindustrialisation prématurée, c'est le cas du Brésil, qui a eu une réduction de participation industrielle du PIB : de 25% en moyenne dans les années soixante-dix à 13% actuellement. Dans la littérature économique, la politique industrielle est l'objet de fortes polémiques. Alors que l'école orthodoxe, de tendance libérale, décourage l'intervention active, que ce soit d'ordre sectorielle ou systémique, pour soutenir les secteurs stratégiques de l'industrie, l'école hétérodoxe réaffirme le besoin d'une reconstitution de l'activisme de l'État dans ce secteur. Résultat provenant on ne sait si de fortes externalités ou des lignes directrices d'un

projet de développement national, le fait est que la capacité de l'Etat pour surveiller et évaluer la politique industrielle est encore récente et naissante. Depuis le début du gouvernement Lula en 2002, le gouvernement fédéral a élaboré de diverses politiques pour l'industrie. L'objectif de cette étude est de décrire, d'analyser et d'identifier les défis et les perspectives pour l'évaluation de ces politiques, tout en mettant l'accent sur les impasses méthodologiques appliquées à des politiques complexes et diffuses, dont les décisions sont entreprises par de divers joueurs de veto.

Mots-clés: Politique industrielle, Évaluation et Suivi.

Recebido em: 22/11/2014

Aceito em: 26/01/2015