

# Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil

DOI 10.1590/1678-987320287304

Wellington Nunes<sup>1</sup> <sup>1</sup>Programa de Pós-graduação em Ciência Política, UFPR, Curitiba, PR, Brasil.

**RESUMO** **Introdução:** Este artigo trata da construção de capacidades estatais enquanto condição necessária (mas não suficiente) ao processo de produção de políticas públicas. O interesse maior recai sobre o fracasso das políticas industriais conduzidas durante os governos do Partido dos Trabalhadores. A questão que norteia o trabalho é: por que esses programas de política industrial falharam? **Materiais e Métodos:** Mobilizamos uma abordagem comparativa (entre arranjos institucionais de política pública) que envolveu políticas industriais e políticas sociais do período 2004-2014. A técnica escolhida, *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), permite verificar padrões associativos entre condições e resultados, em desenhos de pesquisa envolvendo poucos casos, através da comparação sistemática entre eles. **Resultados:** Verificamos que níveis distintos de capacidades gerados pelos arranjos das políticas industriais e sociais estão associados aos resultados e às práticas inovadoras nas respectivas políticas. Os níveis de capacidades (entendidos como condições causais) estão de fato associados às variáveis de resultado (entendidas como entrega de produto e inovação). **Discussão:** A análise empreendida corrobora a interpretação bastante difundida de que o êxito na produção de políticas públicas em contextos democráticos depende, em boa medida, do processo de construção de capacidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas públicas, políticas industriais, construção de capacidades, análise comparativa, QCA.

Recebido em 20 de Dezembro de 2018. Aprovado em 26 de Setembro de 2019. Aceito em 20 de Novembro de 2019.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

<sup>2</sup>Evento ocorrido por ocasião do lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

<sup>3</sup>Essas intenções já haviam sido antecipadas pelo documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, publicado pelo governo federal em 26 de novembro de 2003.

<sup>4</sup>Ver, entre tantos outros, Salerno e Daher (2006), Suzigan e Furtado (2006), Cano e Silva 2010, Stumm (2017; 2016).

<sup>5</sup>Stumm *et al.* (2019); Stumm (2017; 2016); Cavalcanti (2013); Cavalcanti e De Negri (2011); Schapiro (2013a), entre outros.

Na solenidade realizada (simbolicamente) na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 31 de março de 2004<sup>2</sup>, o governo de turno tornava públicas duas de suas intenções<sup>3</sup>. A primeira era que após um interregno de cerca de um quarto de século, o Brasil voltaria a fazer uso de políticas industriais ativas enquanto parte de uma estratégia de desenvolvimento. A segunda referia-se ao conteúdo da nova da política industrial, que deveria ser balizado pela promoção deliberada da expansão da produtividade, do progresso técnico e da capacidade inovadora das empresas nacionais<sup>4</sup>. Cerca de uma década mais tarde, embora a utilização de programas de política industrial tenha se tornado recorrente, os efeitos sobre os indicadores de produtividade, progresso técnico e inovação das empresas revelaram-se praticamente nulos<sup>5</sup>.

Nesse contexto, a questão que orienta este artigo é: por que os programas de política industrial recentemente conduzidos no Brasil fracassaram? Para respondê-la, o trabalho está ancorado em uma interpretação teórica que considera o processo de construção de capacidades no interior do Estado condição necessária (embora não suficiente) ao êxito na produção de políticas públicas (Gomide & Pires, 2012; Cavalcante, 2013; Schapiro, 2013a; Pires & Gomide, 2014; 2016; Cavalcante & Pires, 2018; Nunes, 2018a; 2018b, entre outros). Mais especificamente, trata-se de estabelecer relações entre os níveis de capacidades gerados pelos arranjos institucionais construídos para conduzir as políticas e os resultados alcançados: arranjos mais capacitados produzem melhores resultados do que aqueles menos capacitados.

Por causa disso, a hipótese aventada aqui é que os programas de política industrial em questão fracassaram, entre outras razões, porque não puderam contar com arranjos institucionais suficientemente capacitados para conduzi-los ao êxito. Para testar empiricamente a referida hipótese, a estratégia foi comparar os níveis de capacidades gerados e os resultados obtidos nas políticas industriais<sup>6</sup> com aqueles observados em políticas sociais<sup>7</sup> do mesmo período. Por envolver um desenho de pesquisa do tipo *small-n*, a técnica utilizada foi a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), que permite verificar padrões associativos entre condições e resultados, mesmo em desenhos de pesquisa envolvendo poucos casos, através da comparação sistemática entre eles. Como resultado, verificou-se níveis distintos de capacidades gerados pelos arranjos das políticas industriais (baixo) e sociais (médio e alto) - que estão associados aos resultados (alcançados ou não) e às práticas inovadoras (observadas ou não) nas respectivas políticas, confirmando a hipótese aventada.

<sup>6</sup>Os programas de política industrial conduzidos no período foram: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM).

<sup>7</sup>Os programas de política social utilizados como balizadores comparativos foram os seguintes: Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e Programa Bolsa Família (PBF).

O restante do artigo está organizado em sete seções, incluindo essa Introdução (I). A segunda parte sumariza as razões para o fracasso das políticas industriais encontradas na literatura (II); a terceira parte contextualiza historicamente o problema teórico das capacidades estatais (III); a quarta seção detalha a abordagem teórica (IV); o quinto item faz o mesmo com a abordagem metodológica (V); a sexta seção estabelece comparativamente os níveis de capacidades nos seis programas observados, procura por padrões associativos entre condições e resultados e por mecanismos que expliquem essas associações (VI); a última seção sintetiza os achados do trabalho (VII).

## II. A política industrializante do século XXI: as razões do fracasso segundo a literatura

Não se pretende aqui produzir um inventário de todas as explicações, nem mesmo daquelas consideradas mais influentes, acerca do fracasso das recentes experiências nacionais com programas de política industrial. De natureza distinta, o exercício de síntese aqui proposto tem como objetivo identificar e organizar, dentre as explicações disponíveis na literatura, aquelas relacionadas às três etapas envolvidas no curso cronológico básico das políticas públicas, quais sejam: i) a etapa de concepção ou desenho da política, ii) a etapa de implementação daquilo que foi projetado e iii) a etapa de avaliação e monitoramento constantes, com vistas a garantir que a política avance na direção pretendida. A exposição dos argumentos encontrados na literatura está organizada, nos parágrafos seguintes, nessa mesma ordem.

No que se refere à etapa de concepção ou de desenho da política industrializante do período em análise, há três aspectos bastante recorrentes na literatura. O primeiro e mais conhecido deles tem a ver com as célebres contradições entre a política industrial e a política macroeconômica. Por se tratar de argumento amplamente conhecido e difundido tanto no meio acadêmico quanto na imprensa especializada, basta delinear-lo de maneira sucinta. Trata-se, grosso modo, de enfatizar (às vezes de maneira exaustiva) que, embora a política industrial tenha sido, em linhas gerais, bem concebida, para obter êxito, a mesma precisaria ter sido acompanhada de mudanças profundas na política monetária - fundamentalmente, nos níveis das taxas de juro e câmbio. Isso porque esses preços macroeconômicos tem influência direta em pelo menos dois aspectos: no custo de captação de recursos para financiamento (encarecido pelas elevadas taxas de juros) e no nível de concorrência dos chamados produtos “tradables” - isto é, aqueles que (em função do câmbio sobrevalorizado) podem ser adquiridos a preços mais baratos no mercado internacional, prejudicando as exportações nacionais (Bresser-Pereira *et al.*, 2016; Cano & Silva, 2010; Suzigan & Furtado, 2006, entre tantos outros).

O segundo aspecto, por sua vez, diz respeito tanto à falta de critérios claros para a escolha dos setores a serem beneficiados pelas *policies* (Bresser-Pereira *et al.*, 2016; Coronel *et al.*, 2014; Ferraz, 2009; Canêdo-Pinheiro *et al.*, 2007) quanto à ausência de mecanismos formais de avaliação e monitoramento das empresas beneficiadas, bem como do estabelecimento de medidas de *compliance* com vistas a inibir práticas ilícitas e/ou de *rent-seeking* (Bresser-Pereira *et al.*, 2016; Almeida, 2009; Canêdo-Pinheiro *et al.*, 2007). Finalmente, o terceiro aspecto a ser destacado aqui refere-se ao paradoxo cronológico embutido nas experiências recentes: enquanto os programas de política industrial possuíam horizonte de curto prazo, para coincidir com os ciclos eleitorais, muitos dos resultados de uma política industrial consistente apenas tornam-se visíveis no longo prazo<sup>8</sup> (Schapiro, 2013a; 2013b; Almeida, 2011; 2009).

<sup>8</sup>PITCE (lançada em 2004), PDP (em 2008) e PBM (em 2011) foram conduzidos, respectivamente, durante os governos Lula I, Lula II e Dilma I.

Quanto à etapa de implementação, é possível dividir em dois grupos principais os aspectos destacados na literatura. O primeiro deles refere-se aos limites que podem ser associados à estrutura de governança. Esta, embora tenha ficado progressivamente mais enxuta entre 2004 e 2015 (Stumm, 2017; 2016), em nenhum momento apresentou um regime de competências bem definido. Esse tipo de deficiência produziu dois tipos de consequências durante o processo de implementação dos programas: de um lado, inviabilizou o estabelecimento de rotinas e processos imprescindíveis à implementação eficaz de qualquer política pública; de outro, produziu uma série de sobreposições entre as diversas instâncias, bem como a pulverização do comando político - o que dificulta sobremaneira a coordenação governamental e a articulação entre os diversos agentes envolvidos (Schapiro, 2013a; 2013b; Almeida, 2011; 2009; Suzigan & Furtado, 2010).

O segundo aspecto a ser destacado nesta etapa tem a ver com as deficiências do corpo burocrático responsável pela implementação da política industrial. Para além dos impactos produzidos nesse corpo burocrático por cerca de um quarto de século de desuso - seja por falta de margem de manobra fiscal, nos anos 1980, seja por convicção ideológica, nos anos 1990 - há que se destacar também a sua desatualização. Isto porque, conforme observado por Suzigan e Furtado (2010, pp. 22-23), tendo sido construído em meados do século passado, o grosso desse arcabouço institucional permanece inalterado. Isso adquire importância, seguem os autores, na medida em que se considerem, por exemplo, as diferenças entre os objetivos previstos num período e noutro: nos anos sessenta e setenta tratava-se, grosso modo, de construir setores, aumentando a capacidade fabril instalada, ao passo que, atualmente, os objetivos envolvidos “são muito mais qualitativos e refinados” - como mover setores para direções pré-definidas, criar condições contextuais para a expansão da produtividade e de atividades inovadoras, etc. Essa desatualização é corroborada pela presença insignificante de expertise setorial no interior dos órgãos decisórios da política industrial, marcados pela presença de não-especialistas (Almeida, 2009).

Finalmente, no que se refere à etapa de avaliação e monitoramento, também é possível identificar dois aspectos principais na literatura. O primeiro deles diz respeito à precariedade dos mecanismos e instrumentos disponíveis para avaliar, monitorar e prestar contas acerca das políticas conduzidas - muito influenciada pela já mencionada ausência de um regime de competências claramente definido, o que, além de inviabilizar a responsabilização dos agentes envolvidos, não favorece a adoção de instrumentos típicos da fase de monitoramento de políticas públicas, como as análises de “impacto regulatório” e as medidas de “custo-efetividade”. A referida precariedade envolve, adicionalmente, deficiências relacionadas à ausência de critérios claros e formais para a escolha dos integrantes de órgãos específicos e das medidas práticas adotadas; e à comunicação pública dos resultados alcançados (Schapiro, 2013a; 2013b).

O segundo aspecto refere-se às deficiências dos mecanismos de participação. Estes, se, de um lado, não estimulam a participação dos setores formalmente organizados da sociedade, de outro, continuam bastante permeáveis à ocorrência de contatos não-institucionalizados de representantes de empresas ou associações empresariais específicas - estimulando a fragmentação, o personalismo e a informalidade na representação dos interesses sociais (Schapiro, 2013a; 2013b; Almeida, 2011; 2009).

Embora digam respeito a aspectos muito distintos, os problemas identificados pela literatura<sup>9</sup> nas políticas industriais recentes (e que foram sumarizados acima) convergem para um problema teórico que tem sido considerado fundamental no processo de produção de políticas públicas, sejam elas específicas para o desenvolvimento ou não: o problema da capacidade de ação do Estado, que será abordado mais detidamente nas duas seções seguintes.

### III. Quais capacidades? O problema em perspectiva histórica

<sup>9</sup>Dito de maneira explícita: da perspectiva que orienta este trabalho, problemas como a contradição entre as políticas industrial e macroeconômica, falhas na coordenação dos atores envolvidos, deficiências no processo de avaliação das políticas, entre outros, tem em suas origens níveis insuficientes de capacidade técnica e política gerados pelos arranjos institucionais encarregados de implementá-las.

Em uma acepção clássica, é possível atribuir à discussão acerca das capacidades estatais duas grandes vertentes: uma macro e outra microssociológica. No primeiro caso, o objeto de investigação são os grandes processos históricos de construção dos Estados nacionais (Bendix, 1964; Tilly, 1975; Skocpol, 1979). No segundo, o objeto passa a ser os processos que capacitam os Estados nacionais a produzirem políticas públicas em geral (Skocpol, 1985; Mann, 1993; Evans, 1995; Geddes, 1996). A despeito dessa distinção, acerca das naturezas dos objetos investigados, as referidas vertentes possuem como pano de fundo um mesmo problema geral: a autonomia e as competências burocráticas disponíveis para que o Estado possa estabelecer e atingir objetivos a contento.

Esse foi, por exemplo, o pano de fundo sobre o qual se construiu a discussão sobre a promoção de políticas públicas específicas para o desenvolvimento na segunda metade do século XX. Com base na comparação histórica entre casos concretos, empreendida por vasta literatura, chegou-se à conclusão de que o êxito em empreendimentos do gênero esteve, naquele período, empírica e invariavelmente associado à presença de um Estado de tipo desenvolvimentista. Este, por sua vez, caracterizava-se, grosso modo, pela presença de burocracias suficientemente autônomas e competentes para estabelecer e perseguir metas desenvolvimentistas.

No caso dos arquétipos desenvolvimentistas típicos da segunda metade do século XX, há, no entanto, outra característica por eles compartilhada: os contextos mais ou menos autoritários nos quais suas respectivas burocracias operaram. Nesse sentido, conforme observado por Sá e Silva e seus colaboradores, em países situados na periferia capitalista, democracia e desenvolvimento estiveram costumeiramente em lados opostos, “estabelecendo-se entre eles uma relação de autêntico *trade-off*”. Isso porque, seguem os autores, para que esses países pudessem se desenvolver, argumentava-se, “seria preciso abrir mão da democracia e dos inúmeros pontos de estrangulamento que ela cria para os processos decisórios”, ao incluir “amplos contingentes da população na vida social e política”, e trazer “a necessidade de lidar com as múltiplas e quase sempre conflituosas expectativas destes em relação aos negócios públicos” (Sá e Silva *et al.*, 2013, pp. 255)<sup>10</sup>.

Mais recentemente, no entanto, parte importante da literatura dedicada ao estudo dos ED's, vem enfatizando a insuficiência do conceito, tal qual ele fora construído, para a condução de análises em contextos contemporâneos. Isso porque, argumentam esses autores, o referido conceito foi elaborado para explicar a ocorrência do desenvolvimento capitalista tardio em contextos auto-

<sup>10</sup>A síntese de Seymour Lipset (1959) parece muito oportuna: primeiro o desenvolvimento, depois a democracia.

ritários (ambiente no qual se inserem os cases asiáticos típicos). Atualmente, seguem os autores, em pleno século XXI, esse conceito precisa ser repensado - isto é, adaptado às exigências de contextos democráticos (Sen, 1999; Evans, 2008; Edigheji, 2010; Schapiro, 2013a; Pires & Gomide, 2016; 2014).

Essa segunda abordagem acerca das capacidades estatais, portanto, tem enfatizado a necessidade de superar o referido trade off, entre democracia e desenvolvimento, estabelecido a partir do êxito das experiências asiáticas típicas para os países da periferia capitalista (Sá & Silva *et al.*, 2013). Essa necessidade, por sua vez, encontra justificativa em uma constatação óbvia: a maioria esmagadora dos países que almejem ascender na escala do desenvolvimento, neste século, precisarão fazê-lo sob a vigência de instituições democráticas. Além disso, ao invés sublinhar as dificuldades e obstáculos proporcionados pela democracia, esta passa a ser vista, dessa perspectiva, como “um elemento catalisador do desenvolvimento” (Sá & Silva *et al.*, 2010, p. 17).

Por outro lado, é evidente que a vigência de instituições típicas de regimes democráticos - como os mecanismos de participação, controle e transparência - tornam mais complexo o processo de produção de políticas. Isso porque o concurso desses mecanismos inviabiliza, por exemplo, que um corpo burocrático, ainda que competente tecnicamente, tenha autonomia suficiente para, por conta própria, estabelecer e perseguir objetivos em determinada área. Isso ocorre justamente porque a atuação da burocracia estatal está sujeita, nas democracias, a formas variadas de escrutínio público.

Nesse sentido, é preciso ter em conta que o problema das capacidades estatais não pode ser colocado, no contexto do século XXI, nos mesmos termos em que o fora durante a segunda metade do século XX. Isso, naturalmente, tem diversas implicações. A principal delas, em consonância com os objetivos deste artigo, é que o processo de construção das capacidades necessárias à produção de políticas públicas, atualmente, embora continue a envolver as burocracias, não pode se restringir à questão das autonomias e competências técnicas disponíveis ao usufruto das mesmas.

#### IV. Quais capacidades? A abordagem teórica utilizada

Inicialmente, pensar o processo de produção de políticas públicas em nosso atual regime democrático, como argumentado por Sá e Silva e seus colaboradores, implica em considerar três dimensões interligadas do atual regime institucional: a representativa, a participativa e a de controles burocráticos (Sá e Silva *et al.*, 2010, p. 17 e 19). Isso porque o referido regime vem promovendo a consolidação e o aprimoramento do sistema representativo (Rennó, 2010; Meneguello, 2010), dos instrumentos de participação (Avritzer, 2010) e dos mecanismos de controle sobre a burocracia estatal (Lopez, 2010; Cardoso, 2010).

Esse processo, conforme notado por Roberto Pires e Alexandre Gomide, se, por um lado, produz avanços fundamentais ao aprofundamento do Estado Democrático de Direito, por outro, torna muito mais complexa “a arte de governar”: aumentando dramaticamente as chances de os conflitos de interesses desembocarem em impasses e pontos de veto no sistema político. Assim sendo, seguem os autores, em um ambiente institucional no qual o número de atores participantes e de interesses a serem processados aumenta progressivamente, a produção de políticas públicas demanda “a configuração de arranjos institucionais específicos” (Pires & Gomide, 2016, pp. 122-123).

Que tipo de arranjos institucionais seriam esses? Uma das maneiras de se avançar nessa direção é levando em conta algumas contribuições recentes da literatura especializada no tema da governança (*governance*).



#### *IV.1. Governança: um breve retrospecto*

O conceito de governança, seguindo Volker Schneider (2005), surge na década de 1970 e ganha fôlego no interior das ciências sociais durante os anos oitenta e noventa - na esteira das transformações das relações entre Estado e sociedade que esse período assistiu. O ponto de partida dessa literatura, portanto, é o de que as transformações em torno do papel a ser desempenhado pelo Estado afetam as responsabilidades de suas instituições para com a resolução de problemas públicos. Nesse contexto, conforme observado por Angélica Huerta (2008), as capacidades estatais passam a estar relacionadas com a noção de governança - já que as relações entre Estado, mercado e sociedade civil tornam-se imprescindíveis ao funcionamento efetivo dos governos.

Nesse sentido, tal qual definido por Roderick Rhodes: “governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada” (Rhodes, 1996, p. 652). Considerado nessa acepção, o conceito de governança, ao descrever transformações no âmbito do Estado e dos processos de governo, evidentemente produz implicações sobre as capacidades estatais para produzir políticas públicas. Nessa seara, há três perspectivas distintas no interior dessa literatura (Matthews, 2012).

A primeira delas entende que as mudanças ocorridas teriam reduzido ou esvaziado as capacidades estatais - ou seja, a nova dinâmica das relações entre governo, mercado e sociedade civil teria privilegiado os dois últimos em detrimento do primeiro. A segunda perspectiva, por sua vez, reconhece as transformações ocorridas no papel a ser desempenhado pelo Estado, mas discorda que tenha havido uma redução de suas capacidades. Isso porque, de acordo com seus defensores, as capacidades estatais teriam sido deslocadas do setor produtivo para o setor regulador - o que preservaria a centralidade do Estado no processo de produção de políticas públicas, seja controlando recursos indispensáveis, seja desenhando arranjos institucionais específicos.

Mais recentemente, no entanto, vem se consolidando uma terceira perspectiva interpretativa. De acordo com ela, nesse contexto de transformações, o Estado não teria (necessariamente) sido esvaziado ou sofrido um deslocamento de suas capacidades. Isso porque o aumento das interações dos atores estatais com aqueles oriundos do mercado e da sociedade civil, ao gerar sinergias e complementaridades, poderia ter o efeito de elevar os níveis de capacidades envolvidos nos arranjos de política pública. Claus Offe é particularmente claro a esse respeito:

“A noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...]. É possível pensar na existência de ‘forças auxiliares’ na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público [...] podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz” (Offe, 2009, p. 555).

Além desse aporte de eficácia e de eficiência, os defensores dessa linha interpretativa entendem que arranjos institucionais mais complexos podem produzir ganhos em termos inovação (Sorensen, 2012; Sabel & Zeitlin, 2012). Isso significa que a interação coordenada entre atores estatais e não estatais, ao expandir o estoque disponível de informações e conhecimentos, pode produzir ações inovadoras durante o curso das políticas - gerando, por exemplo, soluções

para obstáculos não antecipados (no processo de elaboração), durante os processos de implantação e monitoramento de políticas públicas.

Como se percebe, a partir da noção de governança, é possível superar o enfoque restrito à autonomia e às competências técnicas das burocracias - subjacente à abordagem clássica das capacidades estatais. Em outros termos, a noção de governança pode ser útil para avançar em direção às características específicas dos arranjos institucionais destinados a implementar programas de política pública em contextos democráticos recentes.

É nesse sentido que Roberto Pires e Alexandre Gomide propõem uma “calibragem conceitual”, com vistas a “conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança”. Nesse sentido, para conseguir apreender as características típicas de regimes democráticos, seguem os atores, as capacidades estatais precisariam ser consideradas a partir de duas dimensões:

“i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos” (Pires & Gomide, 2016, p. 127).

É essa abordagem atualizada, chamada pelos autores de abordagem dos arranjos institucionais, que será utilizada como referencial teórico para a responder à questão que orienta este artigo: por que os programas de políticas industriais conduzidos recentemente no Brasil falharam?

## V. A abordagem metodológica

<sup>11</sup>Arranjo institucional é definido pelos autores como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Diferenciando-se, portanto, da noção de ambiente institucional, entendida como o conjunto de “regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social” (Pires & Gomide, 2014, pp. 13-14).

A abordagem dos arranjos institucionais<sup>11</sup> (Gomide & Pires, 2012; Pires & Gomide, 2014; 2016) é triplamente útil aos objetivos deste artigo. Primeiramente, porque permite considerar capacidades tanto de ordem técnica quanto de ordem política envolvidas em cada um dos arranjos institucionais escolhidos - condição necessária, como vimos, para avaliar a produção de políticas públicas em contextos democráticos. Em segundo lugar, porque propõe critérios objetivos para estabelecer os níveis dos dois tipos de capacidades envolvidos na análise - o que torna a pesquisa replicável. Por fim, por ser empiricamente orientada e intrinsecamente comparativa, o que torna possível confrontar os níveis de capacidades gerados nos arranjos de políticas industriais com aqueles observados nos de políticas sociais.

A operacionalização da referida abordagem envolve quatro etapas distintas. A primeira delas consiste em selecionar os casos a serem analisados e identificar seus respectivos objetivos. O Quadro 1 sistematiza essas informações para os seis programas aqui contemplados fornecendo, adicionalmente, a indicação da área temática (industrial ou social) a qual pertence o programa selecionado e o ano de seu lançamento.

A segunda etapa envolve mapear e descrever os “arranjos institucionais que nortearam a implementação da política, plano ou ação, por meio da identificação dos atores envolvidos (estatais e não estatais), das organizações e dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos etc.) e instrumentos (legais, administrativos, etc.) através do qual eles interagem” (Pires & Gomide, 2016,

Quadro 1 - Síntese dos programas, objetivo e classe temática

<b>Caso</b>	<b>Nome por extenso do programa</b>	<b>Ano do lançamento</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Área</b>
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior	2004	Aumentar a eficiência econômica e desenvolver e difundir tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional (Nunes, 2018a).	Industrial
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo	2008	Sustentar o ciclo de expansão econômica então vivido pelo país (Nunes 2018a).	Industrial
PBM	Plano Brasil Maior	2011	Fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. A proposta revela o viés de uma política de transformação da plataforma produtiva, contemplando um conjunto variado de instrumentos - nas dimensões fiscal e tarifária, financeira e institucional - voltados para dezenove setores econômicos (Nunes, 2018a; Schapiro, 2013a).	Industrial
MCMV	Minha Casa Minha Vida	2009	Dinamizar a economia e reduzir o déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda. Trata-se de uma política de financiamento de moradias e subsídio aos compradores concedido pelo governo federal, privilegiando a produção de unidades habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos - integra a carteira de projetos do PAC (Loureiro, Macário & Guerra, 2013).	Social
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	2011	Dar continuidade às políticas de expansão da educação profissional e de ampliação de infraestrutura de ensino (expansão da rede federal), assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas-formação, financiamento a alunos e instituições, cursos à distância) e articulação com atores governamentais, nos estados e municípios, e com atores não governamentais para ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O PRONATEC tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica de qualidade e (Cassiolato & Garcia, 2014).	Social
PBF	Programa Bolsa Família	2004	Apoiar o desenvolvimento das famílias vulneráveis para que elas superem a situação de extrema pobreza, promovendo o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social), por meio de transferência de renda condicionada para as famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140 (Coutinho, 2013).	Social

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Pires e Gomide (2016, p. 128).

p. 127). A terceira etapa consiste justamente em avaliar os referidos arranjos com base nas capacidades por eles geradas, “considerando tanto a dimensão técnico-administrativa quanto a político-relacional”. Finalmente, a quarta etapa envolve a observação de dois tipos de resultados alcançados em cada uma das políticas: entrega de produtos (i. e., percentual de metas atingidas) e inovação (i. e., acréscimos, modificações ou melhorias durante a condução das políticas) (Pires & Gomide, 2016, pp. 127-128).

Como se nota, a operacionalização da abordagem dos arranjos institucionais tem como condição necessária o estudo aprofundado de cada um dos casos<sup>12</sup> (programas de política) envolvidos - já que as informações necessárias para

<sup>12</sup>Todos os programas sob análise já foram objeto de



estudos aprofundados de caso e de outras análises comparativas em outros trabalhos. As referências para os estudos de caso de cada um dos programas aqui analisados também estão no Quadro 1. Para outras análises comparativas, ver Pires e Gomide (2016) e Nunes (2018b). A novidade neste trabalho é a comparação sistemática entre os níveis de capacidades observados nas políticas industriais e sociais do período analisado.

fazê-lo não são do tipo disponível para download. Evidentemente, os limites de espaço aqui envolvidos não permitem a descrição pormenorizada de cada um dos seis casos sob análise. Por isso mesmo, como já foi adiantado, a proposta analítica aqui é de outra natureza.

Trata-se de uma apreciação comparativa entre os arranjos institucionais construídos para conduzir programas de políticas industriais e sociais entre 2004 e 2014 - com o objetivo específico de verificar a existência de padrões associativos entre os níveis de capacidades gerados em cada um deles e seus respectivos resultados. Cumprir esse objetivo somente tornou-se possível porque as diferenças entre as políticas industriais e sociais, tanto em termos de níveis de capacidades gerados quanto de resultados alcançados, já foram estabelecidas em trabalhos anteriores<sup>13</sup>.

### V.1. Dimensões analíticas, atributos e técnica de pesquisa

<sup>13</sup>Para as políticas industriais, as fontes principais de informação foram Nunes (2018a; 2018b). Já para as políticas sociais, a fonte fundamental foi Pires e Gomide (2016).

A abordagem dos arranjos institucionais, conforme já observado, leva em conta tanto as capacidades de ordem técnico-administrativas quanto político-relacionais. Cada uma dessas dimensões analíticas envolve três atributos distintos, como pode ser observado no Quadro 2.

Por envolver a observação de casos complexos e um desenho do tipo *small-n*, a abordagem comparativa empregada foi a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA)<sup>14</sup>. Para operacionalizá-la, utilizou-se a versão mais recente disponível (1.6) do *software* Tosmana, desenvolvido especificamente para mecanizar a abordagem QCA<sup>15</sup>.

### V.2. Objetos e objetivos específicos

<sup>14</sup>Técnica introduzida nas ciências sociais por Ragin (1987). Para uma sistematização dessa abordagem, ver Ragin (2000).

<sup>15</sup>Aplicação desenvolvida por Lasse Cronqvist e disponível em: <https://www.tosmana.net/> (Acesso 14 mai 2020).

Os objetos principais a serem analisados aqui são os três programas de política industrial conduzidos no presente século: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM). Para efeito de comparação entre os níveis de capacidades (técnicas e políticas) observados em cada um deles, utilizou-se como parâmetro aqueles observados em três programas de política social conduzidos no mesmo período: Programa Bolsa Família (PBF), Minha Casa Minha Vida (MCMV) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

São dois os objetivos específicos que orientam a apreciação comparativa dos programas: i) investigar em que medida os níveis de capacidades observados nos arranjos institucionais construídos para implementar os programas referidos acima se diferenciam; ii) verificar se os níveis de capacidades obser-

Quadro 2 - Síntese das dimensões analíticas e atributos

Dimensões	Atributos	Abreviações
Capacidades técnico-administrativas	Organização burocrática profissionalizada	(ORGA)
	Mecanismos de coordenação	(COOR)
	Mecanismos de monitoramento	(MONI)
Capacidades político-relacionais	Interações políticas institucionalizadas	(APOL)
	Mecanismos de participação	(PART)
	Instrumentos de controle	(CONT)

Fonte: elaboração pelo autor com base em Pires e Gomide (2016).

vados podem ser relacionados com os resultados obtidos pelos respectivos programas.

## VI. Resultados e discussão

Nesta seção são apresentados e discutidos os principais resultados das análises dos programas selecionados. Primeiramente, a análise considerou apenas os três programas de política industrial. Em seguida, os níveis de capacidade observados foram comparados com aqueles gerados pelos programas de política social.

### VI.1. Os níveis de capacidade observados nos arranjos de política industrial<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Esta subseção apresenta apenas uma breve síntese da estrutura de governança que geriu os programas de política industrial recentemente implementados no Brasil. O leitor interessado em descrições mais densas pode consultar, entre outros, Stumm (2019), Nunes (2018a), Schapiro (2013a), Suzigan & Furtado (2006).

Como já foi dito, a abordagem aqui utilizada considera dois tipos de capacidades, as técnico-administrativas e as político-relacionais, cada um deles envolvendo três atributos distintos. Os parágrafos seguintes sintetizam a análise dos níveis de capacidades observados em cada um dos três programas de política industrial considerados (PITCE, PDP e PBM). Como os níveis de capacidades são muito semelhantes, a análise considera os três programas simultaneamente.

Começando pelas *capacidades técnico-administrativas*, vimos que as mesmas envolvem três atributos: i) a presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA); ii) a existência e o funcionamento dos mecanismos de coordenação (COOR); iii) e a efetividade dos procedimentos de monitoramento (MONI).

Nesta dimensão, considerando conjuntamente os três programas em questão, apenas o primeiro critério foi plenamente satisfeito - ou seja, todos os programas puderam contar com o suporte de burocracias governamentais profissionalizadas. Nesse sentido, além da participação formal de integrantes do primeiro escalão de diversos ministérios (Desenvolvimento, Indústria e Comércio e da Casa Civil, por exemplo), tanto o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), instância deliberativa, quanto a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), instância de gerenciamento, eram presididos por ministros de Estado - respectivamente, pelo chefe do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e pelo chefe do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) (Stumm *et al.*, 2019; Nunes, 2018a; 2018b; Schapiro, 2013a).

Quanto aos dois critérios restantes, também considerando os três casos conjuntamente, é possível sustentar que ambos estiveram longe de serem satisfeitos. No que diz respeito aos mecanismos de coordenação, foi possível verificar que essa função caberia (em tese) à ABDI. Não obstante, conforme já observado por outros pesquisadores, embora pensada para ser uma agência, a ABDI é (na prática) uma entidade integrante do sistema S (Serviço Social Autônomo) e, portanto, não participa formalmente da administração pública. Assim sendo, a referida entidade padece de limitações básicas que a impedem de funcionar como uma instância de coordenação. Um exemplo emblemático manifestou-se na ausência de autoridade convocatória da referida entidade sobre aquelas instituições que fazem parte da Administração Pública direta ou indireta - esse déficit de poder fez com que a ABDI enfrentasse dificuldades, inclusive, para empossar sua diretoria (Stumm, 2017; 2016; Schapiro, 2013a; Almeida, 2009; Suzigan & Furtado, 2006).

No que se refere aos mecanismos de monitoramento, é possível dizer que ou eles não existiam ou funcionavam de maneira precária. Esse problema também já foi identificado em trabalhos anteriores e pode ser visto como uma conse-

quência das deficiências de coordenação institucional referidas anteriormente. O ponto nevrálgico da questão é que política industrial necessita de “coordenação *ex ante*” (Suzigan & Furtado, 2006), ao passo que a constituição da estrutura institucional dos programas de política industrial no Brasil tem sido *ad hoc* (Schapiro, 2013a). Nesse sentido, embora instituições como o CNDI e a ABDI contem com a participação formal de ministros de Estado, estes o fazem usando “um segundo chapéu” - já que respondem e prestam contas formalmente para outras instituições. Por causa disso, a estrutura institucional da política industrial recente no Brasil tem sido “oca” - “já que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes (ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos)” (Schapiro, 2013a, p. 36). Disso decorre que órgãos como o CNDI e ABDI sequer contam com um regime de competências claramente definido, o que, por sua vez, inviabiliza rotinas e processos básicos para a implementação de políticas, entre os quais o estabelecimento de ferramentas elementares de avaliação e monitoramento.

A dimensão das *capacidades político-relacionais* também contempla três atributos distintos, como vimos: i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (APOL); (ii) funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas) (PART) e (iii) fiscalização por parte das agências de controle (CONT).

Nesta dimensão, novamente considerando os três programas conjuntamente, análise mostrou um nível ainda mais baixo de capacidade: nenhum dos três critérios previstos no modelo analítico-conceitual foi satisfeito. No que se refere ao primeiro deles, embora algumas demandas no âmbito da PITCE tenham tido que passar pelo crivo do Congresso Nacional, é possível sustentar, considerando o período como um todo, que não houve interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos. Quanto ao segundo critério, por sua vez, é possível dizer que não houve institucionalização de mecanismos de participação social. Isso porque, mesmo naquelas instâncias onde poderia ter havido a institucionalização desses mecanismos, como no CNDI e na ABDI, verificou-se a presença de deficiências básicas que, de saída, inviabilizaram a empreitada. Primeiro, não havia critérios claros e formalmente definidos para a escolha dos integrantes desses órgãos. Segundo, não havia uma agenda pública ou um cronograma que definisse a periodicidade e a pauta das reuniões no âmbito daquelas instituições. Por fim, a interação entre agentes públicos e privados tendeu a ocorrer de maneira não-institucionalizada, por meio de contatos pessoais ou informais (Nunes, 2018a; 2018b; Schapiro, 2013a; Schneider, 2004).

No que diz respeito ao terceiro critério previsto no modelo, também não há indícios de fiscalização efetiva seja por parte das agências de controle seja através de escrutínio público. No caso deste último, como já foi dito, simplesmente não existia um regime de competências efetivo, que possibilitasse o estabelecimento de rotinas e processos administrativos consistentes, dotados de instrumentos eficazes de avaliação e monitoramento de políticas. A inexistência de uma rotina administrativa nesses moldes, por sua vez, dificulta inclusive o trabalho das agências de controle - uma vez que as informações mais básicas sobre esses programas não estão disponíveis, não existem ou são omitidas. (Nunes, 2018a; 2018b; Schapiro, 2013a). Um exemplo emblemático deste último caso foi mostrado por Mansueto Almeida, tendo como base as operações de empréstimos do Tesouro Nacional para bancos públicos. O levantamento realizado pelo autor mostrou que entre 2006 e 2010 essas operações saíram de 0 (zero) para R\$ 255,7 bilhões - mais de 90% desse volume destinado ao BNDES. Até outubro de 2010, no entanto, essas informações não haviam sequer sido publicadas. Dado que a hipótese de ignorância da equipe técnica do Tesouro

Nacional é por demais esdrúxula para ser considerada, conclui-se que a entidade optou por omitir essas informações do escrutínio público (Almeida, 2011).

Isso posto, a Tabela 1 sintetiza o resultado da verificação dos critérios envolvidos no modelo analítico aqui utilizado - em termos dicotômicos, 0 significa critério não satisfeito (ou ausência do atributo) e 1 critério satisfeito (ou presença do atributo). É partir dos resultados apresentados na Tabela 1 que se define os níveis de capacidades geradas pelos arranjos institucionais das políticas aqui analisadas. Cada um dos dois tipos de capacidades previstas no modelo (técnicas e políticas) foi dividido em três níveis: alta (2), média (1) e baixa (0). Para ser considerado de alta capacidade o arranjo analisado precisa satisfazer 3 de 3 dos critérios empregados; para ser considerado de média capacidade o aproveitamento precisa ser 2 de 3; se apenas 1 ou nenhum dos critérios tiverem sido satisfeitos, o arranjo em questão é considerado de baixa capacidade (Pires & Gomide, 2016, p. 130).

A Tabela 2 apresenta a síntese das capacidades - técnico-administrativas e político-relacionais - geradas pelos arranjos institucionais dos três programas de política industrial sob análise. Adicionalmente, a mesma Tabela também traz as capacidades desses arranjos em termos de resultados alcançados. Estes também são analisados sob duas óticas: produto e inovação. O primeiro diz respeito a entrega de produtos propriamente dita - ou seja, se os objetivos estipulados foram atingidos. O segundo refere-se à inovação institucional - isto é, se durante o processo de implementação da política, em função da participação de novos atores, foi possível observar processos de aprendizagem e/ou inovação para tentar superar as dificuldades encontradas. Nos casos em tela, como pode ser visto na Tabela, não ocorreu nem uma coisa nem outra: ou seja, nem atingiu-se os objetivos pretendidos<sup>17</sup>, nem produziu-se inovações institucionais que permitissem contornar as dificuldades encontradas. Nos dois casos, portanto, os arranjos institucionais dessas políticas foram classificados como sendo de baixa capacidade.

<sup>17</sup>Ver Stumm *et al.* (2019) e Stumm (2019; 2017; 2016).

Tabela 1 - Critérios para avaliação das capacidades técnico-administrativa e político-relacionais

Casos	Capacidades técnico-administrativas			Capacidades político-relacionais		
	ORGA	COOR	MONI	APOL	PART	CONT
PITCE	sim (1)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)
PDP	sim (1)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)
PBM	sim (1)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)

Fonte: o autor.

Nota dos editores: ORGA é abreviatura de “Organização burocrática profissionalizada”; COOR é abreviatura de “Mecanismos de coordenação”; MONI é abreviatura de “Mecanismos de monitoramento”; APOL é abreviatura de “Interações políticas institucionalizadas”; CONT é abreviatura de “Instrumentos de controle”.

Tabela 2 - Capacidades estatais e resultados observados

Casos	Capacidades estatais		Resultados	
	Técnico-administrativas	Político-relacionais	Produto	Inovação
PITCE	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)
PDP	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)
PBM	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)

Fonte: o autor.

## VI.2. Comparando os níveis de capacidades observados nas políticas industriais e sociais

O objetivo desta subseção é comparar os níveis de capacidades observados nos arranjos institucionais que conduziram os programas de política industrial do período 2004-2014 com aqueles observados em arranjos que conduziram programas de política social no mesmo período. Para tanto, utilizamos aqui os dados observados em três arranjos de políticas sociais, disponíveis na já citada análise comparativa realizada em Pires e Gomide (2016). O procedimento realizado aqui é, inicialmente, o mesmo que foi utilizado na seção anterior - ou seja, observa-se a presença ou a ausência dos atributos em cada uma das dimensões analíticas para, a partir deles, aferir os níveis de capacidades técnicas e políticas gerados em cada um dos arranjos considerados. As informações estão reunidas nas Tabelas 3 e 4.

A Tabela 3 resume a presença ou ausência dos atributos utilizados para medir os níveis de capacidades técnicas e políticas envolvidos em seis arranjos institucionais: os três referentes às políticas industriais já apresentados; e três referentes a políticas sociais do mesmo período (PRONATEC, MCVM e PBF).

A Tabela 4 reúne as informações sobre os níveis de capacidades gerados em cada arranjo institucional - em termos técnicos-administrativos e político-relacionais, de um lado, e em termos de resultados alcançados (entrega de produtos e inovações apresentadas), de outro - para os mesmos casos contemplados na Tabela 3.

Tabela 3 - Capacidades estatais observadas (programas selecionados)

Casos	Capacidades técnico-administrativas			Capacidades político-relacionais		
	ORGA	COOR	MONI	APOL	PART	CONT
PRONATEC	sim (1)	sim (1)	sim (1)	sim (1)	sim (1)	sim (1)
MCMV	sim (1)	sim (1)	sim (1)	não (0)	não (0)	sim (1)
PBF	sim (1)	sim (1)	sim (1)	sim (1)	não (0)	sim (1)
PITCE	sim (1)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)
PDP	sim (1)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)
PBM	sim (1)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)	não (0)

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Pires e Gomide (2016, p. 131).

Nota dos editores: ORGA é abreviatura de “Organização burocrática profissionalizada”; COOR é abreviatura de “Mecanismos de coordenação”; MONI é abreviatura de “Mecanismos de monitoramento”; APOL é abreviatura de “Interações políticas institucionalizadas”; CONT é abreviatura de “Instrumentos de controle”.

Tabela 4 - Capacidades estatais e resultados observados (programas selecionados)

Casos	Capacidades estatais		Resultados	
	Técnico-administrativas	Político-relacionais	Produto	Inovação
PRONATEC	alta (2)	alta (2)	alta (1)	alta (1)
MCMV	alta (2)	baixa (0)	alta (1)	baixa (0)
PBF	alta (2)	média (1)	alta (1)	alta (1)
PITCE	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)
PDP	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)
PMB	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)	baixa (0)

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Pires e Gomide (2016, p. 131).



Como se nota, há diferenças contundentes em termos de capacidades geradas, quando se compara os arranjos institucionais que conduziram os três programas de política industrial mais recentes (PITCE, PDP e PBM) com aqueles que conduziram políticas sociais (PRONATEC, MCMV e PBF) do mesmo período. As diferenças mais gritantes estão na dimensão técnico-administrativa: enquanto PRONATEC, MCMV e PBF apresentaram capacidade alta (2) nesse quesito, nenhum dos programas de política industrial alcançou sequer o nível médio (1) - todos geraram níveis de capacidades classificados como baixos (0), apresentando deficiências muito evidentes em termos de coordenação (COOR) e monitoramento (MONI).

No que concerne à dimensão político-relacional, por sua vez, também há diferenças imensas entre os arranjos considerados - nenhum dos três critérios envolvidos foram satisfeitos e os níveis de capacidades gerados foram classificados como baixos (0) nos três programas de política industrial. Em termos comparativos, no entanto, houve maior oscilação nos outros arranjos considerados: embora o PRONATEC também tenha gerado capacidades classificadas como alta (2) nesta dimensão, as capacidades geradas no âmbito do MCMV e do PBF foram classificadas como baixas (0) e médias (1), respectivamente.

A questão que surge a partir das informações apresentadas acima é se seria possível estabelecer algum tipo de relação entre os níveis de capacidades observados, de um lado, e os resultados alcançados, de outro. Uma das maneiras de se avançar nessa direção, é lançando mão da comparação sistemática entre as categorias das variáveis observadas. Para fazer isso, quando se tem disponível para observação um pequeno número de casos complexos, pode-se utilizar a técnica de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). O que esse procedimento permite, na prática, é a verificação de padrões associativos entre condições e resultados - utilizando para isso álgebra booleana e teoria dos conjuntos. Dessa forma, é possível identificar padrões associativos mesmo a partir da observação de poucos casos<sup>18</sup>. Para operacionalizar essa técnica, como já foi dito, recorreu-se aqui à versão mais recente (1.6) do Tosmana - um *software* desenvolvido especificamente para mecanizar a aplicação do QCA.

### VI.3. Padrões associativos entre categorias de variáveis

<sup>18</sup>Conforme observado por Flávio Rezende, “os métodos configuracionais [entre os quais estão as várias técnicas de QCA] introduzem uma nova lógica para gerar inferências causais a partir de desenhos de pesquisa small-n em que se permite compreender como condições - necessárias, suficientes, ou combinações destas - podem gerar análises causais a partir das chamadas “truth tables” (Rezende, 2015, p. 30).

Para verificar a existência de algum tipo de associação entre os níveis de capacidades e os resultados observados, utilizou-se o Tosmana para transformar a Tabela 4 em uma *truth table*, considerando as duas variáveis presentes em cada uma dessas dimensões. As Tabelas 5 e 6 mostram os resultados.

Tabela 5 - Tabela de configurações de casos para a variável de resultado (entrega de produtos)

Condições		Variável de Resultado	Casos
CAP_TEC_ADM	CAP_POL_REL	PROD	
0	0	0	PITCE, PDP, PBM
2	0	1	MCMV
2	1	1	PBF
2	2	1	PRONATEC

Fonte: o autor.

Nota dos editores: CAP\_TEC\_ADM é abreviatura de “capacidade técnico-administrativa”, CAP\_POL\_REL é abreviatura de “capacidade político-relacional” e PROD é abreviatura de “entrega de produtos (objetivos alcançados pelo programa)”. A descrição das siglas mencionadas na coluna Casos está no glossário ao final do artigo.

Tabela 6 - Tabela de configurações de casos para a variável de resultado (inovação)

Condições		Variável de Resultado	Casos
CAP_TEC_ADM	CAP_POL_REL	INOV	
0	0	0	PITCE, PDP, PBM
2	0	0	MCMV
2	1	1	PBF
2	2	1	PRONATEC

Fonte: o autor.

Nota dos editores: CAP\_TEC\_ADM é abreviatura de “capacidade técnico-administrativa”, CAP\_POL\_REL é abreviatura de “capacidade político-relacional”. INOV significa a ocorrência de práticas inovadoras (não previstas inicialmente) para superar dificuldades que surgem durante o processo de implementação das políticas. A descrição das siglas mencionadas na coluna Casos está no glossário ao final do artigo.

A Tabela 5 apresenta quatro configurações de casos distintas, três delas associadas à alta entrega de produtos (variável de resultado = 1) e uma delas à baixa entrega de produtos (variável de resultado = 0). Olhando para a mesma Tabela também é possível perceber que a variável de resultado = 1 ocorre somente na presença da condição “altas capacidades técnico-administrativas” (valor = 2). Isso significa que, após a minimização booleana, a alta entrega de produtos (variável de resultado = 1) foi associada com altos níveis de capacidades técnico-administrativas, conforme descrito pela Fórmula abaixo:

Fórmula 1 (minimização das configurações de casos com variável de resultado PROD {1}, sem restos lógicos):

$$\text{CAP\_TEC\_ADM}\{2\} \rightarrow \text{PROD}\{1\} \quad (1)$$

(PRONATEC, MCMV, PBF)

A leitura da Fórmula 1 pode ser feita da seguinte maneira: para os casos PRONATEC, MCMV e PBF, altos níveis de capacidades técnico-administrativas estão associados a alta entrega de produtos.

A Tabela 6 também traz quatro diferentes configurações de casos - mas, desta feita, a divisão entre elas é mais equitativa: duas delas estão associadas à presença de ações inovadoras durante o processo de implementação da política, (variável de resultado = 1) e duas à ausência dessas ações (variável de resultado = 0).

No que se refere à minimização booleana, para a variável de resultado INOV{1}, a ocorrência do fenômeno é observada em duas combinações de condições diferentes, conforme descrito na Fórmula 2:

Fórmula 2 (minimização das configurações de casos com resultado INOV{1}, sem restos lógicos):

$$\text{CAP\_TEC\_ADM}\{2\} * \text{CAP\_POL\_REL}\{2\} \text{ (PRONATEC)} + \text{CAP\_TEC\_ADM}\{2\} * \text{CAP\_POL\_REL}\{1\} \text{ (PBF)} \rightarrow \text{INOV} \quad (2)$$

A Fórmula 2 deve ser lida da seguinte maneira: a inovação ocorre em uma das seguintes configurações de casos - i) coincidência entre altas capacidades técnico-administrativas e altas capacidades político-relacionais (PRONATEC) ou ii) coincidência entre altas capacidades técnico-administrativas e médias capacidades político-relacionais (PBF).

Em busca de uma solução mais parcimoniosa do que a foi descrita acima, é possível permitir que o Tosmana utilize os “restos lógicos” - isto é, configurações causais (sem casos concretos) não consideradas pelo *software* durante

a primeira minimização. Ao permitir que o *software* utilize essas “sobras”, é possível conseguir uma solução econômica, como a que está contida na Fórmula descrita abaixo:

Fórmula 3 (minimização das configurações de casos com variável de resultado INOV{1}, com restos lógicos):

$$\text{POL}\{1,2\} \rightarrow \text{INOV}\{1\} \quad (3)$$

(PRONATEC+PBF)

A Fórmula 3 significa que, ao utilizar os restos lógicos, o *software* encontrou um padrão de associação mais simples entre as variáveis: a ocorrência de inovação, para os casos PRONATEC e PBF, tem como condições mínimas níveis altos ou médios de capacidades político-relacionais.

Com base no que foi exposto até aqui, há dois achados a se destacar: i) altas capacidades técnico-administrativas estão associadas com a alta entrega de produtos; ii) médias e altas capacidades político-relacionais estão associadas à ocorrência de ações inovadoras durante o processo de implementação das políticas. Isso significa que diferentes tipos de capacidades estatais estão associados a diferentes tipos de resultados - conforme já havia sido observado por Pires e Gomide (2016). Como notam os autores, esses caminhos já haviam sido apontados pela literatura pertinente - isto é, tanto a importância de burocracias tecnicamente competentes para a eficácia das políticas quanto “uma associação potencial entre a inclusão das múltiplas partes interessadas nos processos de políticas públicas com a aprendizagem e a inovação” (Pires & Gomide, 2016. p. 134).

Por outro lado, seguindo pelo caminho trilhado pelos autores, é possível tentar esclarecer um pouco mais os mecanismos pelos quais as diferentes categorias dessas variáveis se associam. A subseção seguinte avança nessa direção.

#### VI.4. Mecanismos explicativos

Ao se constatar a existência de associações entre as condições (níveis capacidades) e os resultados (entrega de produtos e ocorrência de inovação) observados, não se explica como essas variáveis se associam - ou seja, os mecanismos explicativos permanecem desconhecidos. O objetivo desta subseção é justamente revelar esses mecanismos explicativos. Para tanto, ao invés de considerar como condições as variáveis agregadas (capacidades técnico-administrativas e político-institucionais), serão utilizados, para produzir as *truth tables*, os atributos de cada uma dessas variáveis - conforme apresentados na Tabela 3.

Como já sabemos com qual variável de resultado cada um dos dois tipos de capacidades está relacionado, tratar-se-á de investigar de que forma os atributos (critérios utilizados para classificação) dessas variáveis se relacionam com entrega de produtos (Tabela 7) e com inovação (Tabela 8).

A Tabela 7, como se nota, apresenta apenas duas configurações de casos, uma para variável de resultado = 1 e outra para variável de resultado = 0. Também é possível perceber que cada configuração explica três dos seis casos analisados. A minimização booleana derivada da configuração de casos para variável de resultado = 1 é a seguinte:

Fórmula 4 (minimização das configurações de casos com resultado PROD{1}, sem restos lógicos):

$$\text{ORGA}\{1\} * \text{COOR}\{1\} * \text{MONI}\{1\} \rightarrow \text{PROD}\{1\} \quad (4)$$

Tabela 7 - Configurações de casos (atributos) para a variável de resultado (produto)

Condições			Resultados	Casos
ORGA	COOR	MONI	PROD	
1	0	0	0	PITCE, PDP, PBM
1	1	1	1	MCMV, PBF, PRONATEC

Fonte: o autor.

Nota dos editores: ORGA é abreviatura de “Organização burocrática profissionalizada”; COOR é abreviatura de “Mecanismos de coordenação”; PROD é abreviatura de “entrega de produtos (objetivos alcançados pelo programa)”. A descrição das siglas mencionadas na coluna Casos está no glossário ao final do artigo.

Tabela 8 - Configurações de casos (atributos) para a variável de resultado (inovação)

Condições			Resultados	Casos
APOL	PART	CON	INOVAÇÃO	
0	0	0	0	PITCE, PDP, PBM
0	0	1	0	MCMV
1	0	1	1	PBF
1	1	1	1	PRONATEC

Fonte: o autor.

Nota dos editores: APOL é abreviatura de “Agentes políticos”; PART é abreviatura de “Presença efetiva de mecanismos de participação social”; CON é abreviatura de “Órgãos de controle”. A descrição das siglas mencionadas na coluna Casos está no glossário ao final do artigo.

Como é possível perceber, os três programas que apresentaram alta entrega de produtos (PRONATEC, MCMV e PBF) são caracterizados pela coincidência (presença simultânea) dos três atributos contidos na variável capacidade técnico-administrativa. São eles a presença e funcionamento i) de organizações profissionalizadas (ORGA); ii) de mecanismos de coordenação (COOR) e iii) de sistemas de monitoramento (MONI). Por outro lado, os casos que apresentaram baixa entrega de produtos (variável de resultado = 0) puderam contar apenas com o primeiro desses atributos.

Em busca de uma solução mais econômica para o problema, também aqui é possível pedir ao *software* para incluir os restos lógicos no processo de minimização.

Fórmula 5 (minimização das configurações de casos com resultado PROD{1}, com restos lógicos):

$$\text{COOR}\{1\} * \text{MONI}\{1\} \rightarrow \text{PROD}\{1\} \quad (5)$$

(PRONATEC, MCMV, PBF)

Como se percebe, a Fórmula 5 indica que a presença simultânea de mecanismos de coordenação e de sistemas de monitoramento são as condições mínimas para a ocorrência do fenômeno observado: alta entrega de produtos. Ressalte-se que esses foram justamente os dois atributos ausentes nos casos dos programas de política industrial sob análise (PITCE, PDP e PBM).

A Tabela 8 reúne os atributos da dimensão capacidades político-relacionais e a variável de resultado inovação. Os atributos dessa dimensão são os seguintes: i) interação institucionalizada com agentes políticos (APOL), ii) presença

efetiva de mecanismos de participação social (PART) e iii) interação com órgãos de controle (CON).

Neste caso, como se percebe, há quatro configurações de casos: três para variável de resultado = 1 e uma para variável de resultado = 0. O processo de minimização booleana, por sua vez, resultou em duas condições explicativas mínimas (ver Fórmula 6). Isso significa que a interação institucionalizada dos agentes burocráticos com agentes políticos e com órgãos de controle são as condições mínimas para a ocorrência do fenômeno observado: práticas inovadoras durante o processo de implementação dos programas de política.

Fórmula 6 (minimização booleana das configurações de casos com resultado 1, sem restos lógicos):

$$\text{APOL}\{1\} * \text{CONT}\{1\} \rightarrow \text{INOV}\{1\} \quad (6)$$

(PRONATEC+PBF)

Em busca de uma solução ainda mais econômica, novamente foi pedido ao *software* para utilizar os restos lógicos para o processo de minimização. O resultado está na Fórmula 7.

Fórmula 7 (minimização da configuração de casos com valor 1, com restos lógicos):

$$\text{APOL}\{1\} \rightarrow \text{INOV}\{1\} \quad (7)$$

(PRONATEC+PBF)

Como se percebe, para os mesmos casos explicados pela Fórmula 6 (PRONATEC e PBF), a interação institucionalizada entre agentes burocráticos e agentes políticos é a condição mínima para a ocorrência de práticas inovadoras. Novamente, é importante ressaltar que em nenhum dos programas de política industrial incluídos na análise esse atributo esteve presente.

Isso posto, já é possível retomar à questão que motivou este artigo: por que os três programas de política industrial conduzidos durante este século fracassaram? Indo ao encontro da literatura que sugere que a construção de capacidades estatais seja condição necessária (embora não suficiente) ao processo de produção de políticas públicas, e diante das evidências apresentadas acima, é possível argumentar que o referido fracasso não surpreende: surpresa haveria se arranjos institucionais incompetentes tecnicamente e incapazes politicamente tivessem alcançado seus objetivos.

## VII. Conclusões

Este artigo tratou do fracasso das políticas industrializantes recentemente conduzidas no Brasil. O objetivo, por sua vez, não foi constatar o fracasso, já fartamente documentado, mas tentar compreendê-lo. Por causa disso, a questão que orientou o artigo foi a seguinte: por que os recentes programas de política industrial conduzidos no Brasil falharam? Para respondê-la, lançou-se mão de uma abordagem comparativa entre programas de política pública, que envolveu além das políticas industriais, políticas sociais do mesmo período. A técnica escolhida foi a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), por permitir verificar a existência de padrões associativos entre condições causais e resultados, mesmo em desenhos de pesquisa envolvendo poucos casos, por meio da comparação sistemática entre eles.

A análise comparativa mostrou resultados bastante contrastantes, em termos de níveis de capacidades gerados: verificou-se níveis distintos de capacidades (tanto técnicas quanto políticas) gerados pelos arranjos das políticas industriais



(baixo) e sociais (médio e alto). A aplicação da técnica de análise qualitativa comparativa (QCA), por sua vez, permitiu verificar que os níveis de capacidades observados estão associados aos resultados (alcançados ou não) e às práticas inovadoras (observadas ou não) nas respectivas políticas. Assim, para os casos aqui analisados, entrega de produtos depende de altos níveis de capacidades técnico-administrativas; a ocorrência de práticas inovadoras (denotando aprendizagem e melhorias durante o processo de implementação), por sua vez, depende de níveis altos ou médios de capacidades político-relacionais; com baixos níveis desses dois tipos de capacidade não ocorrem nem uma coisa nem outra.

Em uma perspectiva mais ampla, a análise aqui empreendida corrobora a interpretação bastante difundida nacional e internacionalmente de que o êxito na produção de políticas públicas depende, em boa medida, do processo de construção de capacidades. Essa interpretação - que está longe ser novidade, remontando à obra de Max Weber - tem sido constantemente atualizada por uma literatura cada vez mais numerosa e diversificada<sup>19</sup>. Nesse sentido, os diferentes níveis de capacidades das instituições estatais, nas suas mais variadas formas, têm sido mobilizados para explicar diferentes níveis de desempenho no processo de produção de políticas públicas. Nessa seara, é possível destacar objetos e enfoques analíticos tão díspares quanto políticas nacionais voltadas à promoção do desenvolvimento, seja no Brasil (Nunes, 2018a; 2018b; Pires & Gomide, 2016; 2014) ou em países emergentes (Gomide & Boschi, 2016); políticas subnacionais voltadas à arrecadação tributária (Marengo *et al.*, 2017); ou propostas de mensuração do impacto de diferentes tipos de capacidades nos índices de percepção da corrupção em países latino-americanos (Nascimento, 2018).

O que há de comum nesse ambiente diverso é justamente a convergência no que se refere à relevância dos níveis de capacidade gerados no processo de produção das políticas. O que nos conduz de volta à questão que motivou este artigo: por que os programas nacionais recentes de política industrial falharam? Da perspectiva aqui mobilizada, não surpreende que arranjos institucionais incompetentes tecnicamente e incapazes politicamente fracassem em alcançar seus objetivos. Surpresa haveria se eles não fracassassem.

Wellington Nunes (gton\_nunes@yahoo.com.br) é doutor em sociologia pela Universidade Federal do Paraná e atualmente é Bolsista PNPd/Capes do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR. Curitiba, PR, Brasil.

## Referências

- Almeida, M. 2011. O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, ano 07, Volume Especial. [online] Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Mansueto%20Almeida.pdf> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Almeida, M. 2009. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. *Texto para Discussão, 1452*. [online] Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1452.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Avritzer, L. 2010. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. In: Sá e Silva, F., Pires, R. & Lopez, F. (orgs.) *Estado, Instituições e Democracia: democracia*, vol. 2. [online] Brasília, Rio de Janeiro, IPEA, pp. 161-185. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Bendix, R. 1964. *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing*. New York, London, Sydney: John Wiley and Sons.
- Bresser-Pereira, L.C., Nassif, A. & Feijó, C.A. 2016. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*, 36(3), pp. 493-513. DOI: 10.1590/0101-31572015v36n03a03
- Canêdo-Pinheiro, M. *et al.*, 2007. Por que o Brasil não precisa de política industrial. *Ensaio Econômico FGV*, 644, pp.1-41.

<sup>19</sup>Para uma ampla síntese sobre as diferentes concepções e formas de mensuração das capacidades estatais, ver Cingolani (2013).

- Cano, W., Silva, A.L.G. 2010. Política industrial do governo Lula. *Texto para discussão, 181*. [online] Campinas: IE/UNI-CAMP. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Cardoso, A. R. S. 2010. Ouvidorias públicas e democracia. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F. (orgs.) *Estado, Instituições e Democracia: democracia*, vol. 2. [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, pp. 211-229. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Cassiolato, M. & Garcia, R. 2014. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. *Texto para Discussão, 1.919*. [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD\\_1919.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Cavalcante, L. R. 2013. Consenso Difuso, Dissenso Confuso: paradoxos das políticas de inovação no Brasil. *Texto para Discussão, n. 1867*. [online] Brasília: IPEA. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2129/1/TD\\_1867.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2129/1/TD_1867.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Cavalcante, L. R. & De Negri, F. 2011. Trajetória Recente dos Indicadores de Inovação no Brasil. *Texto para Discussão, n. 1659*. [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1178/1/td\\_1659.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1178/1/td_1659.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Cavalcante, P. & Pires, R. 2018. Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. *Nota Técnica, n. 24*. [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Cingolani, L. 2013. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *MERIT Working Paper, n. 53*, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, United Nations University. Disponível em: <https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/ABSTRACT/?id=5017> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Coronel, D.A., Azevedo, A.F.Z. de & Campos, A.C. 2014. Política industrial e desenvolvimento econômico: a atualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política, 34*(1), pp. 103-119. DOI: 10.1590/S0101-31572014000100007
- Cronqvist, L. 2004. Presentation of TOSMANA. Adding Multi-Value Variables and Visual Aids to QCA. *COMPASSSS Launching Conference 16-17 sept.* [online] Louvain-La-Neuve and Leuven. Disponível em: <http://compassss.org/wpseries/Cronqvist2004.pdf> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Coutinho, D. 2013. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do SUAS. *Texto para Discussão, n. 1.852*. [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1998/1/TD\\_1852.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1998/1/TD_1852.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Edigheji, O. 2010. *Constructing the 21st century developmental State: Potentials and pitfalls*. Cape City: HSRC Press.
- Evans, P. 2008. In search of the 21st Century Developmental State. The Centre for Global Political Economy. *Working Paper n. 04*. [online] Brighton: University of Sussex, pp. 1-22. Disponível em: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=cgpe-wp04-peter-evans.pdf&site=359>. (Acesso em: 14 mai 2020).
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferraz, M.B. 2009. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Planejamento e Políticas Públicas, 32*, pp. 227-264.
- Geddes, B. 1996. *Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Huerta, A. 2008. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura, 30*, pp.119-134.
- Gomide, A. & Pires, R. 2012. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. In: *Boletim de Análise Político-Institucional, 2*(ago.), pp. 25-30. [online] Brasília, Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Gomide, A. & Boschi, R. (ed.) 2016. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lopez, F. G. 2010. Accountability e controle social na administração pública federal. In: Sá e Silva, F., Pires, R. & Lopez, F. (orgs.) *Estado, Instituições e Democracia: democracia*, vol. 2. [online] Brasília: IPEA. Disponível em: Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Loureiro, M.R., Macário, V. & Guerra, P. 2013. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *Texto para Discussão, n. 1.886*. [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD\\_1886.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD_1886.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Mann, M. 1993. *The Sources of Social Power: The rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Marengo, A., Strohschoen, M. & Joner, W. 2017. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política, 25*(64), pp. 3-21. DOI 10.1590/1678-987317256401
- Matthews, F. 2012. Governance and State Capacity. In: Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Meneguello, R. 2010. Sistema político, dinâmica partidária e a lógica de coalizões. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F. (orgs.) *Estado, Instituições e Democracia: democracia*, vol 2. [online] Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, pp. 127-161. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).

- Nascimento, L. 2018. Mais capacidade estatal, menos corrupção? Uma análise para a América Latina (1996-2015). *Revista de Sociologia e Política*, 26(68), pp. 95-120. DOI 10.1590/1678987318266806
- Nunes, W. 2018a. Uma estratégia desenvolvimentista sem um “Estado Desenvolvimentista”: o caso dos governos Lula. *Tese de Doutorado*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Nunes, W. 2018b. Uma estratégia desenvolvimentista sem um “Estado Desenvolvimentista”: o caso dos governos Lula. In: *11º Encontro Nacional da ABCP*. Curitiba. Disponível em: [https://cienciapolitica.org.br/\\_arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYH6.pdf](https://cienciapolitica.org.br/_arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYH6.pdf) (Acesso 14 mai 2020).
- Offe, C. 2009. Governance: an ‘empty signifier’? *Constellations*, 16, pp. 550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6\_3
- Perissinotto, R. & Stumm, M. G., 2017. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), pp. 121-148. DOI: 10.1590/1678-987317256403
- Pires, R., & Gomide, A. 2016. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), pp. 121-143. DOI: 10.1590/1678-987316245806
- Pires, R., & Gomide, A. 2014. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. *Texto para Discussão, n. 1940*. [online] Brasília: IPEA. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1940.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1940.pdf) (Acesso em 14 mai 2020).
- Ragin, C.C. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Ragin, C.C. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Rennó, L. 2010. ‘Responsividade e qualidade da democracia: eleitores e representantes no nível federal’. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F. (orgs.) *Estado, Instituições e Democracia: democracia*, vol. 2. [online] Brasília: IPEA. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6491](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6491) Acesso em: 14 mai. 2020).
- Rezende, F. da C. 2015. Transformações Metodológicas na Ciência Política Contemporânea. *Revista Política Hoje*, 24(2), pp. 13-45. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3718> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Rhodes, R. 1996. The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, pp. 652-667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Sabel, C. & Zeitlin, J. 2012. Experimentalist Governance. In: Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F. 2013. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: Cardoso Jr., J.C. & Bercovici, G. (orgs.) *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*, v. 10, pp. 246-268. [online] Brasília: IPEA. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_republicademocracia.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_republicademocracia.pdf) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F. (org.) 2010. *Estado, Instituições e Democracia: democracia*, vol. 2. [online] Brasília: IPEA. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6491](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6491) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Salerno, M.S. & Daher, T. 2006. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): *Balço e Perspectivas*. Disponível em: [http://enfpt.org.br/acervo/documentos-do-pt/outros-documentos/politica\\_industrial\\_tecno\\_comercio\\_exterior.pdf](http://enfpt.org.br/acervo/documentos-do-pt/outros-documentos/politica_industrial_tecno_comercio_exterior.pdf) (Acesso 14 mai. 2020).
- Schapiro, M. 2013a. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *Texto para Discussão, 1.856*. Rio de Janeiro: IPEA. [online]. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19488](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19488) (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Schapiro, M. 2013b. O que a política industrial pode aprender com a política monetária? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 96, p. 117-130. DOI: 10.1590/S0101-33002013000200009.
- Schneider, B.R. 2004. *Business politics and the State in twentieth-century Latin America*. New York: Cambridge.
- Schneider, V. 2005. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, 5(1), pp. 29-58. DOI: 10.15448/1984-7289.2005.1.33
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T. 1979. *States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. 1985. ‘Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research’. In Evans, P.; Rueschemayer, D. & Skocpol, T. (eds.) *Bringing the State Back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 3-38. DOI: 10.1017/CBO9780511628283.002
- Sorensen, E. 2012. ‘Governance and Innovation in the Public Sector’. In: Levi-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, p. 219-230. Oxford: Oxford University Press.
- Stumm, M. 2019. Ideias e política industrial: uma análise dos governos petistas. *Tese de doutorado*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Stumm, M. 2017. O papel central das ideias na política industrial brasileira. In: *9º Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP)*. [online] Montevideo. Disponível em: <http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcy17czozNToiYT0xOntzOjEwOiJRRF9BUiFVSZPjtzOjQ6Ij11OTQiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMDQ3ZjlkODVhYzdlMG14ZjcxODAxNmMwOTQyYzZwYjEiO30%3D> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Stumm, M. 2016. Poder político de ideias econômicas: desenvolvimentismo e política industrial nos governos Lula e Dilma. In: *X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. [online] Belo Horizonte. Disponível em:

- <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/poder-politico-ideias-economicas-neodesenvolvimentismo-e.pdf> (Acesso em: 14 mai. 2020).
- Stumm, M.; Nunes, W. & Perissinotto, R. 2019. Ideias, instituições e coalizões: as razões do fracasso da política industrial lulista. *Revista de Economia e Política*, (39)4, pp. 736-754. DOI: 10.1590/0101-31572019-2978
- Suzigan, W. & Furtado, J. 2010. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos*, (40)1, pp. 7-41. DOI: 10.1590/S0101-41612010000100001
- Suzigan, W. & Furtado, J. 2006. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 26(2), pp. 163-185. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf> (Acesso em: 14 mai. 2020). DOI: 10.1590/S0101-31572006000200001
- Tilly, C. 1975. *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University.

### Outras fontes

- Cronqvist, L. (2019) Tosmana [Version 1.6.1]. Universitu of Trier. [online]. Disponível em: <https://www.tosmana.net/> (Acesso em: 14 mai. 2020).

### Glossário de siglas

- ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- APOL - Interações políticas institucionalizadas
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CNDI - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
- CNI - Confederação Nacional da Indústria
- CON - Órgãos de controle
- CONT - Instrumentos de controle
- COOR - Mecanismos de coordenação
- ED's - Estados desenvolvimentistas
- MCMV - Minha Casa Minha Vida
- MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
- MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
- MONI - Mecanismos de monitoramento
- ORGA - Organização burocrática profissionalizada
- PART - Mecanismos de participação
- PART - Presença efetiva de mecanismos de participação social
- PBF - Programa Bolsa Família
- PBM - Plano Brasil Maior
- PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo
- PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
- PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
- QCA - Qualitative Comparative Analysis

## Public policies and state capacity building: comparing industrial and social policies in Brazil

**ABSTRACT Introduction:** This article deals with state capacities as a necessary (but not sufficient) condition for the process of public policy production. The main interest lies in the failure of industrial policies during the Workers' Party governments. The research question that guides our analysis is: why did those industrial policy programs fail? **Materials and Methods:** We adopt a comparative approach between institutional arrangements of industrial and social policies during 2004-2014. The chosen technique, Qualitative Comparative Analysis (QCA), allows verifying associative patterns between conditions and results in small n research designs through systematic comparison between them. **Results:** We found that different levels of capacities found in the industrial and in the social policy arrangements are associated with results and innovative practices (or the lack of it). The levels of capabilities (understood as causal conditions) are in fact associated with the outcome variables (defined as product delivery and innovation). **Discussion:** The analysis corroborates the widespread interpretation that success in producing public policies in democratic contexts depends to a large extent on the process of capacity building.

**KEYWORDS:** public policy, industrial policies, capacity building, comparative analysis, QCA.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

A produção desse manuscrito foi viabilizada através do patrocínio fornecido pelo Centro Universitário Internacional Uninter à *Revista de Sociologia e Política*.