

# **Política Industrial e Avaliação de Políticas Públicas<sup>1</sup>**

## **Resumo simples**

**Julimar da Silva Bichara**  
(Universidad Autonoma de Madrid)  
**Claudio Burian Wanderley**  
(Fundação João Pinheiro/PUCMinas)

A implementação de políticas industriais ativas é bastante controversa. Porém uma proporção considerável desta discussão seria resolvida através da estruturação de sistema de avaliação de políticas públicas consistente.

Políticas industriais supostamente seriam necessárias pela relevância do setor – alavancaria outros setores e seria mais afeito à introdução e implementação de inovações e crescimento da produtividade. Sua implementação enfrentaria dois problemas, a definição das ações efetivas que comporiam tal política e a capacidade de restringir sua captura por setores e empresas específicas.

A implementação de sistema de avaliação de políticas públicas consistente permitiria resolver isto através de avaliações durante todo o ciclo destas políticas (ex ante, de diagnóstico, de desenho e de implementação, de monitoramento e ex post, de resultados e impactos). Para tanto, um sistema de avaliação de políticas públicas deve contar com cinco componentes básicos, o diagnóstico e o modelo lógico da política, a estruturação de banco de dados alimentado em tempo real com as informações relevantes para o monitoramento, a gestão e a avaliação, a estrutura de governança da estrutura de avaliação (garantindo o financiamento e a disponibilidade de recursos) e os mecanismos necessários para avaliar e implementar as melhorias identificadas. Este texto busca descrever estas etapas.

## **Resumo expandido**

A discussão acerca da implementação ou não de políticas industriais ativas é bastante forte no país. E isto remontaria a muitas décadas no passado. Neste texto, defende-se que uma proporção considerável desta discussão pode ser resolvida através da estruturação de sistema de avaliação de políticas públicas consistente, que permitiria o monitoramento e a obtenção de resultados efetivos, minimizando a possibilidade de práticas de rent-seeking.

Para tanto, utilizou-se a experiência profissional adquirida em avaliações desenvolvidas em fundação estadual, em particular a partir da implementação de Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, assim como de extensa revisão bibliográfica e pesquisa desenvolvida em estágio pós-doutoral no exterior sobre seu respectivo sistema nacional de avaliação de políticas públicas, onde atores relevantes foram ouvidos. Este texto é fruto desta reflexão.

Políticas industriais supostamente seriam necessárias pela relevância que o setor industrial teria no processo de desenvolvimento econômico de um país (CASSIOLATO,

---

<sup>1</sup> Trabalho realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

2004; CHANG, ANDREONI, 2020). Seu crescimento seria capaz de alavancar o crescimento de diversos outros setores, não só para frente e para trás em suas respectivas cadeias produtivas mas também através da sua geração de renda e emprego (alavancando a demanda por outros bens e serviços). Mais ainda, supostamente seria o setor industrial o mais afeito à introdução e implementação de inovações e crescimento da produtividade. Ou seja, quanto maior for o peso deste na economia, maior será o crescimento de sua produtividade ao longo do tempo.

Um problema inicial relacionado às discussões sobre políticas industriais é a sua própria definição. Mesmo concordando com a importância do setor industrial, não é claro quais seriam as melhores medidas para seu incentivo (ATHEY, 2010). Medidas verticais e horizontais se entrelaçam neste debate. Enquanto algumas medidas (relativas a infraestrutura, incentivos a P&D, a transição a uma economia verde, a melhoria do ambiente de negócios ou do mercado de crédito, por exemplo) seriam defendidas por todos (VORLEY, NELLES, 2010; RODRIK, 2014), algumas outras (como subsídios explícitos a empresas específicas) seriam fortemente rechaçadas por alguns (FERREIRA, HAMDAN, 2004). Infelizmente, todas estas medidas seriam classificadas dentro do espectro das políticas industriais, o que dificulta o debate (AGHION, BOULANGER, COHEN, 2011). Ou seja, existiria uma ampla divergência sobre o próprio escopo da política proposta. Diferenças de diagnósticos e embasamento teórico só ampliariam estas discussões.

Entretanto, o problema mais grave a ser enfrentado, talvez, esteja em sua implementação. Como políticas industriais normalmente beneficiam setores ou empresas específicas, é forte a movimentação entre os agentes em busca destas benesses públicas. A estrutura de governança pública por trás da política industrial ganha forte destaque (KRUEGER, 1990; JUHÁSZ, LANE, 2024). É fundamental que se beneficie efetivamente os atores que gerariam os efeitos externos citados, não aqueles com maior influência sobre o poder público. É exatamente neste ponto que um sistema de avaliação de políticas públicas eficiente vai trabalhar.

A implementação de sistema de avaliação de políticas públicas consistente permitiria resolver diversos impasses relativos a tais discussões. As avaliações de políticas públicas não se referem somente a avaliações ex post de resultados e impactos. Estas podem (e devem) ocorrer em todas as etapas do ciclo tradicional das políticas públicas, permitindo sua melhoria em todo o processo (TREVISAN, BELLEN, 2008; AEVAL, 2015; OLIVEIRA, PASSADOR, 2019, NAVARRA, 2024).

Para que um sistema de avaliação de políticas públicas seja eficiente, este deve contar com cinco componentes básicos, o diagnóstico e o modelo lógico (ou árvore de processos e resultados) da política a ser implementada, a estruturação de banco de dados alimentado em tempo real com as informações relevantes para o monitoramento, a gestão e a avaliação da política pública, a estrutura de governança da estrutura de avaliação (particularmente sua estrutura de financiamento e a garantia de disponibilidade de pessoal e outros recursos necessários) e, por fim, dos mecanismos necessários para avaliar e implementar as melhorias identificadas pelo processo avaliativo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

As avaliações ex ante são bastante relevantes neste processo (BRASIL, 2018a, IEPP, 2020, LASSANCE, 2022, LASSANCE, 2023). Avaliações de diagnóstico são fundamentais para que se identifique se os setores ou empresas a serem beneficiados são efetivamente aqueles que mereceriam isto. Avaliações de desenho seriam bastante relevantes para identificar falhas no processo de escolha e no processo de monitoramento dos resultados a serem alcançados. Um mapa de processos e resultados bem desenhado permite que se identifique com clareza as informações e indicadores a serem monitorados durante a implantação da política. A construção de sistema informacional eficiente permitiria que estas informações estivessem disponíveis em tempo real não só para os gestores e avaliadores mas também para a população em geral (CINTRÃO, BIZELLI, 2013; AIReF, 2020). O acompanhamento destes dados permitiria a identificação de possíveis falhas no processo de escolha, permitindo que setores e empresas sejam excluídas dos benefícios públicos.

A estrutura de governança do sistema avaliativo também importa. Deve-se garantir não só a manutenção dos recursos financeiros necessários para a avaliação como também de todos os outros recursos necessários (particularmente o pessoal).

Dados os interesses envolvidos, é fundamental que este processo não sofra restrições ou influências indesejáveis. Para tanto, faz-se necessário implementar estratégia de comunicação eficiente não só com a sociedade em geral como também com o legislativo.

Um sistema de avaliação de políticas públicas bem estruturado permitiria, portanto, não só uma melhoria no processo de seleção dos beneficiários pela política industrial como também uma maior clareza e eficiência dos resultados efetivamente gerados pela política.

## Referências Bibliográficas

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL). **Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas**. Madrid, AEVAL/Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas, 2015.

AGHION, Philippe, BOULANGER, Julian, COHEN, Elie. Rethinking industrial policy. **Bruegel policy brief**, is. 2011/04, jun/2011.

ATHEY, Glenn. Economic Success requires effective industrial policy. **Local Economy**, vol. 25, no.8, p. 599-606, Dec/2010.

AUTORIDAD INDEPENDENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF). **Opinión para una estrategia de acceso a datos administrativos**. Madrid, AIReF, 2020.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análises ex ante. Volume 1. Brasília, Casa civil da presidência da república/IPEA, 2018a. Disponível em: < <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-avaliacao-ex-ante>

CASSIOLATO, José Eduardo. Políticas de desenvolvimento industrial para o Brasil: Lições da experiência internacional. **Econômica**, v.5, n.2, p.317-324, mai/2004.

CHANG, Há-Joon, ANDREONI, Antonio. Industrial policy in the 21st century. **Development and Change**. Vol.51, Is. 2, Mar/2020.

CINTRÃO, L. P.; BIZELLI, J. L. Sistemas de informação governamental para monitoramento e avaliação de políticas públicas: Quadro de desafios e perspectivas de avanços. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. No. 5, jan-jun/2013.

FERREIRA, Pedro C., HAMDAN, Guilherme. Política industrial no Brasil: Ineficaz e regressiva. **Econômica**, v.5, n.2, p.317-324, mai/2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de políticas públicas: Por onde começar?** Um guia prático da metodologia do Marco Lógico. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: < [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06\\_AvaliacaoDePoliticasPublicas\\_GuiaMarcoLogico\\_FJP.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticasPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf)

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (IEPP). **Guía de Evaluación de Diseño de Políticas Públicas**. Madrid, IEPP/Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020.

JUHÁSZ, Réka, LANE, Nathan. The political economy of industrial policy. **Journal of economic perspectives**, vol.38, no.4, Fall/2024.

KRUEGER, Anne O. Government failures in development. **Journal of economic perspectives**, vol.4, no.3, sum/1990.

LASSANCE, Antônio. **Análise ex ante de políticas públicas**: Fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Rio de Janeiro, IPEA, 2022. Texto para discussão n. 2817.

LASSANCE, Antônio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: Recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro, IPEA, 2023. Texto para discussão n. 2858.

NAVARRA. **Plan Director de Evaluación**. Gobierno de Navarra. Departamento de Presidencia e igualdad. Navarra, 2024.

OLIVEIRA, Lilian R., PASSADOR, Claudia S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**. vol. 17. No. 2. Abr/Jun-2019.

Rodrik, Dani. Green industrial policy. **Oxford Review of Economic Policy**, vol. 30, no.3, p. 469-491, 2014.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: Uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. 42(3): 529-50. Mai/Jun-2008.

VORLEY, Tim, NELLES, Jen. Innovation policy as industrial policy: Some lessons from Hamburg's regional innovation system. **Local Economy**, vol. 25, no.8, p. 599-606, Dec/2010.