

# POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A RELAÇÃO ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL COM AS POLÍTICAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO

## Resumo

Este artigo analisa as políticas industriais brasileiras em face dos diferentes períodos da Administração Pública. O problema que se busca responder é: quais são as correlações que podem ser estabelecidas entre os diferentes períodos da Administração Pública nacional e os estágios de industrialização do País e das políticas nacionais de industrialização? Os objetivos são identificar os modos de Administração Pública e definir política industrial, além de comparar o modo como a Administração brasileira atuou desde o período colonial (1500) até o início do século XXI (2011), com as ações quanto à industrialização. O método de abordagem utilizado é o dedutivo, enquanto o método de procedimento é o analítico, tendo a pesquisa bibliográfica sido efetuada na literatura nacional e estrangeira. Os resultados indicam que não se pode estabelecer uma relação direta entre os modos de Administração Pública e as políticas de industrialização; porém, podem ser obtidas algumas conclusões, como a de que não houve políticas de industrialização no período do patrimonialismo (do período colonial até a República Velha), tendo elas se iniciado na administração burocrática (de 1936 até 2011) e se mantido durante a administração gerencial (de 1964, com maior ênfase após 1995).

## Palavras-chave

administração burocrática; administração gerencial; administração patrimonialista; política pública de industrialização.

PALUDO, Vivian  
Doutora em Direito (UNISC).  
Advogada.  
vivipaludo2@gmail.com  
orcid.org/0000-0002-2337-6305



RECK, Janriê Rodrigues  
Doutor em Direito.  
Professor do PPGD da UNISC.  
Procurador Federal.  
janriereck@unisc.br  
orcid.org/0000-0001-9162-8941



.....  
Submetido em: 22/02/2023  
Aceito em: 31/12/2024

# BRAZILIAN INDUSTRIAL POLICIES AND PUBLIC ADMINISTRATION: THE RELATIONSHIP BETWEEN PATRIMONIALIST, BUREAUCRATIC AND MANAGERIAL ADMINISTRATION WITH INDUSTRIALIZATION POLICIES

## Abstract

This paper analyzes Brazilian industrial policies in the face of different periods of Public Administration. The research problem is: what are the correlations that can be established between the different periods of the national Public Administration and the industrialization stages in Brazil and of the national industrialization policies? The objectives are to identify the modes of Public Administration and define industrial policy and compare the way in which the Brazilian Administration acted in different periods with the actions of regarding industrialization. The method of approach used is deductive, while the method of procedure is analytical, with bibliographical research being carried out in national and foreign literature. The results indicate that it is not possible to establish a direct relation between the Public Administration modes and the industrialization policies; however, some conclusions can be drawn, such as that there were no industrialization policies in the period of patrimonialism, having started in the bureaucratic administration and maintained during the managerial administration.

## Keywords

bureaucratic administration; managerial administration; patrimonialist administration; public industrialization policy.

## 1 INTRODUÇÃO

A industrialização no Brasil, desde o período colonial até o século XXI, é um dos problemas que requerem políticas bastante complexas, dispendiosas e de grande alcance, relacionando-se de modo muito próximo tanto com a Administração Pública quanto com o setor produtivo. O tema deste artigo são as relações que se podem estabelecer entre os diferentes tipos de Administração Pública e as políticas de industrialização brasileiras. Desse modo, o problema que norteia este trabalho é: quais as correlações que podem ser estabelecidas entre os diferentes períodos da Administração Pública nacional e os estágios de industrialização e das políticas de industrialização no País?

A relevância do estudo está ligada à proposta de compreender as relações que podem ser estabelecidas entre a Administração Pública brasileira – desde a época colonial até o início do século XXI, em especial quantos aos modos teóricos de administração – e as políticas de industrialização de cada período, a fim de que se possa verificar o modo como a Administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial se colocaram frente à industrialização. A ênfase da análise se dá considerando, em especial, como marcos históricos o período colonial, a instalação da sede do Império Português no Brasil, o Império, a República Velha, a reforma de 1936, o regime militar, a democratização e a reforma administrativa de 1995.

Essa compreensão se mostra útil tanto do ponto de vista acadêmico (por trazer uma análise que congrega dados históricos, teoria da administração, direito, economia e políticas públicas) quanto prático (por buscar conclusões que possam vir a subsidiar a compreensão do presente e das expectativas futuras de como se podem correlacionar os modos como o País é gerido, bem como o que se pode esperar de uma política pública industrial). Ou seja, busca em experiências passadas elementos que permitam a compreensão do presente e do futuro, ou ao menos das situações atuais que remanescem como resquícios dessas escolhas.

Em particular, as políticas industriais são um tema que passa por fases de interesse: em alguns períodos está em voga, e em outros, não. Neste momento, elas voltam à tona tanto em países que já se podem considerar desenvolvidos (tais como os Estados Unidos e os integrantes da União Europeia) como naqueles com um nível deficitário de desenvolvimento. Percebe-se, com isso, a importância da compreensão do tema frente ao cenário da Administração Pública.

Em função das características gerais dos tipos de Administração, a hipótese que se traz, de modo simplificado, é a de que o modelo patrimonialista incentiva políticas industriais para setores, empresas e pessoas próximas aos governantes; o burocrático se apresenta como mais racional e impessoal; e o gerencial deixa a cargo do mercado as questões relativas à industrialização.

Assim, o objetivo geral deste artigo é definir as correlações que podem ser estabelecidas entre os diferentes tipos de Administração Pública brasileira e os modos de gerir a industrialização em distintos períodos históricos, em especial quanto às políticas industriais. Para que se possam definir essas correlações, primeiramente, há que se identificarem os modos de Administração Pública no quadro da ciência administrativa e suas características; em seguida, destaca-se a necessidade de definição dos parâmetros para a existência uma política de industrialização; por fim, compara-se como a Administração Pública brasileira atuou nos diferentes períodos em relação às ações daquele respectivo momento histórico, quanto à industrialização.

Quanto à metodologia, utilizam-se o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento analítico, valendo-se de pesquisa bibliográfica. A abordagem dedutiva parte de premissas gerais, com as quais, por meio de sequências lógicas de inferências, chega-se a conclusões específicas. Então, no presente estudo parte-se da identificação dos aspectos gerais da Administração Pública e da política de industrialização para, em seguida, construir as conclusões específicas relacionadas às possíveis correlações entre os modelos de

administração pública, as fases históricas e as políticas de industrialização no Brasil. O método de procedimento analítico é utilizado através de exame da doutrina e dos fatos históricos para ao final traçar uma análise quanto às formas da administração pública e à industrialização.

Em especial quanto aos aspectos históricos, foi feita uma escolha daqueles eventos que se consideraram relevantes e suficientes para a compreensão do período de análise (do ano de 1500 até o ano de 2011), há outros acontecimentos que não puderam ser abordados, em razão de limitações de espaço.

## 2 A ADMINISTRAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração pública pode ser definida como “a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”, assim como “a arte e a ciência da gerência aplicadas aos negócios do Estado”. Assim, ela é tanto uma área de investigação intelectual quanto um processo ou atividade, sendo que, em ambos os sentidos, é uma ação racional tomada para se elevar ao máximo a consecução dos objetivos públicos (Waldo, 1971, p. 6-9).

Não obstante isso, existem duas expressões que não devem ser confundidas: administração e Administração Pública. A Administração Pública é uma espécie do gênero administração, sendo que está contida em um grupo maior, que é a “ação humana cooperativa” (Waldo, 1971, p. 11).

A Administração Pública é mais ampla que a função administrativa, podendo ser classificada em direta e indireta ou descentralizada (Costin, 2010, p. 27-29). De um modo geral, ela cuida da gestão dos recursos estatais, transpondo do plano abstrato para o concreto as determinações constitucionais e legais, a fim de concretizar o bem comum;

administrar é implementar as políticas constitucionais. A Administração Pública é um instrumento para que o Estado atinja seus objetivos (Madeira, 2010, p. 3-4).

Pode-se ler a definição sob a perspectiva política de Administração Pública, haja vista que ela não existe fora do contexto político; afinal, é nele que ela se torna pública. Assim, a atividade estatal pode ser realizada tanto pelos funcionários dos governos quanto por agentes privados contratados para essas atividades. Além disso, a Administração Pública é uma fase no ciclo das políticas públicas que implementa o interesse público. A definição também pode ser feita sob a perspectiva legal, com a criação e vinculação a instrumentos legais; está fundada na lei, é a execução do direito público, é o próprio direito em ação. Seguindo-se na definição legal, Administração Pública é regulamentação, definindo o que é ou não permitido às pessoas, naturais ou jurídicas. Uma outra possibilidade de definição – mais antiga – consiste em visualizá-la como uma generosidade do governante. Sob um viés liberal, mas ainda político, há a possibilidade de definição da administração pública como “*the theft*” (“o roubo”), em função da crença de que ela não deveria intervir em quase nada (Shafritz *et al.*, 2017, p. 6-15).

A partir de uma abordagem da Teoria dos Sistemas, o Estado serve para a autodescrição do sistema político, o que não corresponde à função do sistema político, que é a de tomar decisões que vinculem a coletividade (Luhmann, 2006, p. 600).

Seguindo-se no intento de definição da Administração Pública – agora, a partir de aspectos gerenciais –, ela pode ser considerada como um ramo da gestão ou administração; assim, é a função executiva nos governos. É uma gestão especializada, que abrange as pessoas responsáveis por tal gestão e seu processo de execução. Ainda, pode ser considerada o aparato burocrático, como símbolo da formalidade. É arte e ciência, é habilidade e conhecimento (Shafritz *et al.*, 2017, p. 15-16).

Outra possível definição de Administração Pública está relacionada às atividades, funções ou cargos. É uma categoria profissional, o que os funcionários públicos fazem, dentre outros critérios (Shafritz *et al.*, 2017, p. 17).

Como visto, a definição de Administração Pública não é simples; requer a observação do objeto por diferentes perspectivas, mas é um pressuposto essencial compreendê-la, a fim de que se possa prosseguir na análise de seus tipos. De maneira geral, a Administração Pública está relacionada com a ação de gerência, de regulamentação em sentido amplo, dos processos e das pessoas que a compõem. Em assim sendo, percebe-se a presença forte do componente propósito, objetivo ou fim incluso em qualquer uma dessas perspectivas. Então, o agir ou as atividades realizadas pela Administração, bem como as normas e as pessoas, devem se pautar em fins inerentes à Administração Pública.

Após tal introito, pode-se passar a analisar de modo mais específico a Administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial. O estudo – principalmente da primeira – se faz pela via reflexa das características do próprio Estado patrimonial.

Quando se está diante de uma organização, está-se diante de sistemas autopoieticos com uma base operativa de comunicação de decisões. Elas produzem decisões a partir de outras decisões; desta forma, são sistemas operativamente fechados. Estabelece-se uma relação entre as decisões, visto que decisões provocam outras decisões, o que absorve a incerteza, embora essa incerteza seja reproduzida por novas necessidades de decidir (Luhmann, 2006, p. 658).

A configuração geral do Estado patrimonial, fora do Brasil, tem seu arranjo iniciado ainda com as navegações da Idade Média, em função da moeda que representou o “poder sobre os poderes”. Com isso, mudou-se o modo de organizar o Estado, que pode ser arranjado de forma consciente e planejada. O rei gere o Estado como se fosse uma empresa sua: é o senhor, o administrador, o dono das maiores riquezas; dirige a economia e comanda

os funcionários do Estado, sendo que eles representam uma extensão do soberano. Tanto a economia quanto a administração possuem um caráter de conservação das estruturas, ainda bastante centralizada quanto à administração do comércio decorrente da expansão marítima, influenciando a Administração brasileira. Quanto às finanças, o tesouro real é fonte de financiamento, de um modo forte e centralizador. O Estado controla o capitalismo (Faoro, 2001, s. p.).

Em decorrência dessas características, as diferenças entre público e privado são tênues. Outro traço marcante é o clientelismo na forma de administrar o Estado, com prevalência de interesses privados em relação aos públicos. A dispersão da ideia patrimonialista pode alcançar dimensões profundas na sociedade, podendo-se ter um patrimonialismo político-administrativo, que se concretiza na conduta dos servidores, gestores, políticos, etc.; e o patrimonialismo institucional, que alcança as normas públicas (Campelo, 2013, p. 299-300).

O modo patrimonialista contraria uma das características marcantes da definição da própria Administração Pública, o objetivo que deve ser almejado. Percebe-se que, nesse modelo, o Estado busca outros tantos propósitos. Seria uma espécie administrativa que se desnaturou, pois serve para gerir os bens do administrador (no caso inicial, do rei) e se presta ao clientelismo. Ao funcionar como uma empresa, confundem-se os seus interesses com os particulares.

Em uma configuração contemporânea – como pode ser percebido no quadro comparativo a seguir –, muda a figura do rei, mas o caráter pessoal ainda está muito presente. É uma administração que se apresenta muito permeável aos interesses políticos; muito do que é feito, dito ou ordenado ocorre sem publicidade ou materialização em documentos, o que enfraquece os controles ou registros. As próprias estruturas formais são fracas.

Assim, dentro da definição de Administração Pública proposta, a patrimonialista se choca com diferentes pontos, dentre eles a racionalidade, os objetivos, a ação direcionada, o trato com os negócios do Estado e a sua regulamentação.

Outro modelo em estudo – a Administração Pública burocrática – está baseado “em normas legais racionalmente definidas”, com valorização do formalismo e da impessoalidade, além de um cunho mais racionalista, em contrapartida e enfrentamento ao nepotismo e à corrupção do modelo paternalista. De um modo geral, caracteriza-se por “normas racionais legais, escritas e exaustivas, hierarquia, divisão horizontal do trabalho e gerência das organizações por administradores profissionais” (Campelo, 2013, p. 306-307).

Da separação entre técnica e política, surge o fundamento da Administração burocrática. Há a utilização de regulamentos, que definem em pormenores os comportamentos dos servidores e administradores públicos. Assim, ela se baseia no formalismo, na impessoalidade, na hierarquização e no rígido controle de meios. Porém, as demandas do Estado social trouxeram à baila a percepção de eficiência (Costin, 2010, p. 32).

<i>Patrimonial</i>	← →	<i>Racional-legal Burocrático</i>
. Os administradores são recrutados e promovidos como recompensa por conexões pessoais com líderes políticos		. Os administradores são recrutados e promovidos em processos competitivos que julgam seu mérito e expertise
. Os administradores podem ser demitidos sem motivo		. Os administradores só podem ser demitidos por justa causa
. Existe uma hierarquia tácita, com pouca especialização ou especificação de saída e de relatórios		. Existe uma hierarquia autorizada com divisão Clara de trabalho, padrões específicos para a produção e canais de relatórios bem definidos
. Ordens importantes podem ser dadas oralmente		. Pedidos importantes são colocados por escrito
. As esferas públicas e privadas se confundem		. Os domínios público e privados são mantidos separados
. Os administradores complementam seus salários com subornos e propinas		. É vedado aos administradores complementar o seu salário
. O sistema é descentralizado permitindo ampla discriminação no trabalho		. O sistema é centralizado com pouca margem de manobra no trabalho
. As ações dos administradores são arbitrárias, baseada em raciocínio subjetivo e seguem procedimentos <i>ad hoc</i>		. As ações dos administradores são previsíveis baseadas em métodos objetivos e seguem procedimentos uniformes
. As regras são aplicáveis com parcialidade e alguns cidadãos recebem tratamento preferencial		. As regras são aplicadas com neutralidade e todos os cidadãos recebem tratamento igual
. Os acordos verbais são usados em compras e vendas governamentais		. Os contratos legais vinculativos são usados em compras e vendas governamentais
. Os controles internos são frouxos		. Os controles internos são rigorosos.
. A documentação é irregular, com assuntos delicados deixados de fora		. Registros completos são mantidos e aditados regularmente
. Os sujeitos têm poucos recursos para a pobreza		. Os cidadãos têm canais de recurso caso recebam um serviço de má qualidade

Fonte: Brinkerhoff e Goldsmith (2002, p. 7-8, tradução nossa)

Da análise do quadro anterior, conclui-se que há uma oposição entre os modelos, e que a Administração burocrática se conecta de um modo mais próximo com o próprio conceito de Administração Pública utilizado neste estudo. Pode-se dizer que a partir da burocrática é que se tem uma Administração Pública que realmente busca o público.

Destaca-se que o centro dela é a lei e sua impessoalidade. Não há quase espaço para informalidades que gerem obscuridade quanto ao agir, às normas e às pessoas. Encontram-se profissionalização, neutralidade, uniformidade e uma maior possibilidade de controle e manifestação dos cidadãos, os quais passam a ter espaço na Administração Pública.

Quanto ao modelo de Administração Pública gerencial, ele tem sua base em “responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (capital social), transparência, honestidade, liderança e eficiência” (Campelo, 2013, p. 315). Sua base vem da gestão empresarial, especialmente com foco nos objetivos e na gestão da qualidade. Além disso, incorpora um novo conjunto de perspectivas com a terceirização, a descentralização, a maior discricionariedade, o aumento das escolhas pelos cidadãos, a desregulamentação, o incentivo à competição e a determinação da eficácia com base na medição de resultados. “*The irony is, therefore, that, although the New Public Management would banish bureaucracy, in fact it replaces bad bureaucracy with good bureaucracy by calling the latter something else!*” (Frederickson et al., 2012, p. 128).

A Administração Pública gerencial retoma alguns pontos basilares da patrimonialista, mas de modo atenuado. Uma das semelhanças é o retorno à ideia de administração do Estado como uma empresa, porém sem que a empresa seja do soberano; as estruturas são mais descentralizadas, o que leva à flexibilização da hierarquia, por exemplo. No entanto, concomitantemente, mantém outros tantos pontos da Administração burocrática, ou seja, um núcleo que segue sendo selecionado de modo impessoal; o cidadão é uma figura presente, cuida dos resultados e dos meios, e não abandona a legalidade. De um modo geral, traz uma combinação de ambas, de forma abrandada. O ponto central que a fragiliza e

conduz a outras disfunções são os objetivos, que podem se abrir para além dos públicos, permitindo que ações, regulamentações e pessoas se prestem a fins privados.

Mesmo que não seja objeto de análise no presente artigo, Paula (2005, p. 41) refere a existência de um quarto tipo de Administração Pública, a societal, que dá ênfase à dimensão sociopolítica, buscando incentivar a participação popular e repensar o projeto de “desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão”. A Administração Pública societal deve estar intrínseca em qualquer delas na atualidade, não se podendo deixar as questões sociais de lado, a par da atividade administrativa. Pode-se também compreender a Administração societal como a necessária dimensão sociopolítica de qualquer dos tipos de administração.

Então, tendo-se traçado as linhas gerais da Administração Pública, para que se possa responder ao problema de pesquisa e realizar a correlação desses tipos com as iniciativas da política industrial brasileira, passar-se-á na sequência ao estudo de aspectos que permitam a compreensão dessa política.

### **3 A EXTENSÃO E O ALCANCE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA INDUSTRIAL**

A necessidade de atuação estatal nos países em desenvolvimento requer que, com esse agir, sejam geradas mudanças nas estruturas que permitem lidar com as condições sociais deficitárias. Assim, é mister que os governos planejem e executem ações coordenadas, de curto e longo prazos (Bucci, 2013, p. 33).

Política pública, em geral, é uma comunicação, um sistema de interação que, através da capacidade de se autorreferenciar, adquire estabilidade no tempo. A partir da observação do sistema jurídico, tem-se o conceito de política pública, que é conceito do Direito e da sociedade, enquanto construção por meio da evolução da atuação da sociedade sobre si, ligando discursos jurídicos e políticos (Reck; Bitencourt, 2016, p. 134).

Dentre os diversos conceitos de política pública que podem ser encontrados, ela é “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob a coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. A partir desta definição, podem-se excluir ações isoladas como sinônimos de políticas públicas. Ainda, há que se buscar a resolução de algum problema político que direcionará a política pública, sendo que a coordenação é estatal (Schmidt, 2018, p. 127).

Para bem compreender a extensão e o alcance que são possíveis para uma política industrial, primeiro é necessário que se esclareça o que é considerado como tal. O vocábulo “indústria” se mostra, por si só, complexo e polissêmico. Na linguagem popular, está associado à manufatura ou à produção; nesse sentido, é o setor secundário da economia, em oposição ao primário (agricultura, silvicultura, extrativismo vegetal, etc.) e ao terciário (comércio de bens e prestação de serviços). Porém, a concepção de indústria pode ser mais ampla, como todas as atividades que são geradoras de transformação em novos produtos ou serviços. Por seu turno, o termo “política” não se mostra menos complexo; porém, a busca se dará pelo seu alcance quando associado à palavra “indústria” (Bosch, 2014, p. 5).

Para que possa haver uma definição de política industrial (ou mesmo a existência dessa política), é necessário que se estabeleçam claramente os objetivos, os instrumentos e as instituições – o que inclui a estrutura legislativa, que delimita seu escopo e os órgãos públicos responsáveis pela sua execução (Riess; Vällilä, 2006, p. 12).

Constata-se que há a necessidade de estruturação da política industrial, não sendo, então, qualquer ação que incentive a indústria, em sentido amplo ou restrito. Uma determinada ação estatal que não tenha definido o objetivo, os instrumentos e as bases legais e órgãos envolvidos não é uma política industrial. Apesar de parecer óbvio, tal esclarecimento é necessário, pois ações isoladas muitas vezes buscam o *status* de uma política, mas a complexidade desta é muito maior, exigindo-se uma maior análise,

propósitos mais definidos e amplos, e um direcionamento de estruturas administrativas (monetárias, de pessoal, etc.). E, ainda, acrescentem-se a avaliação dos resultados e a reanálise. Uma definição de política industrial requer também:

- qualquer tipo de intervenção, não apenas as seletivas ou direcionadas; portanto, inclui políticas funcionais ou horizontais, bem como abordagens mais direcionadas;
- a melhoria do ambiente de negócios, estrutura ou condições, ou seja, não apenas as melhorias expressas e diretas;
- a alteração da estrutura da atividade econômica, não somente o aumento da produção manufatureira;
- a transferência de recursos também para certas tecnologias ou fases da cadeia produtiva de valor, não unicamente para setores específicos;
- a busca por objetivos que contribuam para o bem-estar social, produtividade, empregos ou crescimento, por exemplo, deve ter escopos abrangentes (Warwick, 2013, p. 16).

Por outro lado, de modo mais restritivo, pode-se considerar a política industrial como as ações e instrumentos à disposição dos governos, utilizáveis para o fomento do setor industrial, com foco no aumento das taxas de crescimento econômico. Quando se escolhe proteger e estimular determinados setores, há um direcionamento para estes e a preterição de outros. Ressalte-se que o fim é o desenvolvimento de setores fundamentais, para que seja possível gerar “divisas, difusão de tecnologia e expansão dos níveis de emprego, colaborando, desta forma, para o aumento da competitividade industrial e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais” (Coronel; Azevedo; Campos, 2014, p.103-104).

Outro aspecto de enfrentamento da compreensão da política industrial é a possibilidade de ela promover o desenvolvimento social. A partir disso, pode ser considerada “como parte do esforço dos Estados nacionais para a promoção do desenvolvimento”. É composta por estratégias e instrumentos que agem sobre a estrutura

produtiva, com impacto na qualidade, na competitividade e na eficiência produtiva (Gadelha, 2016, p. 1).

Esse posicionamento é mais condizente com uma segunda abordagem de política industrial, a qual é mais ativa e abrangente do que a primeira. Em função dessa maior abrangência, acaba por gerar a necessidade de coordenação com a política macroeconômica, sendo denominada de abordagem neoschumpeteriana ou evolucionária (Suzican; Furtado, 2006, p. 165).

Na análise da política industrial, há duas escolas de pensamento: uma clássica e outra não dominante. Porém, ambas convergem na afirmação de que existe, necessariamente, um papel a ser desempenhado pelo setor público na estrutura produtiva da economia. A questão diferencial entre as duas correntes gira em torno de o que o setor público deve fazer, quando deve fazer e com quais objetivos (Bosch, 2014, p.8).

A escola clássica da política industrial foca em falhas dos mercados<sup>1</sup> para a alocação dos recursos de forma otimizada, sendo que o benefício econômico dessa intervenção deve exceder ao seu custo. Em relação à corrente não dominante, há uma variedade maior de abordagens que fundamentam uma política industrial, desde interpretações pragmáticas do “novo comércio” e novas teorias do crescimento dos sistemas de inovação (Riess; Väililä, 2006, p. 13). O espaço para a intervenção governamental na economia, segundo Pack e Saggi (2006, p. 268), surge quando há distorções no mercado (externalidades ou poder de mercado) ou quando aquele está incompleto, pois em tais condições o sistema do mercado não estaria produzindo um resultado socialmente eficiente. Três argumentos específicos para a política industrial têm recebido destaque: um deles é relacionado aos *spillovers* de conhecimento e economias de escala dinâmica, se refere a falhas na coordenação, e o

---

<sup>1</sup> Os autores trazem como exemplos das principais falhas de mercado (que justificariam uma política industrial) a influência/comportamento/reflexos (*spillovers*) entre empresas de criação de conhecimento ou quanto à escolha de local para a instalação e a alteração estrutural de estoque de capital e no mercado de trabalho.

terceiro diz respeito a externalidades informacionais. Porém, um precursor desses citados é a indústria nascente para a proteção comercial.

Assim, as controvérsias na definição e no escopo da política industrial estão divididas em correntes teóricas, sendo que aquelas de cunho mais liberal se baseiam no saneamento de falhas de mercado – a economia estaria num equilíbrio subótimo – numa perspectiva de racionalidade substantiva, com ação meramente reativa, restrita e de natureza horizontal, sempre considerando como necessária a relação positiva entre custo e benefício (Suzican; Furtado, 2006, p. 164).

Dentro das possibilidades de classificação, podem-se escalonar as políticas industriais em horizontais e verticais. A horizontal é mais direcionada a apoiar atividades econômicas selecionadas, como inovação, sem seletividade quanto a um setor específico; a vertical foca em setores econômicos determinados (Riess; Väililä, 2006, p. 14).

A coordenação é um aspecto fundamental de uma política industrial, segundo Suzican e Furtado (2006, p. 168-169). Ela pode manifestar-se de duas formas: através da “colaboração estratégica entre governo, empresas e entidades do setor privado tendo em vista as metas de PI<sup>2</sup>”, e por meio da formação de órgãos colegiados (Suzican; Furtado, 2006, p. 168).

As possibilidades de atuação das políticas industriais podem ser direcionadas a setores específicos da economia e/ou a atividades determinadas e realizadas por governos, empresas e entidades, de modo direto ou por meio de órgãos colegiados. Devem ter reflexos na estrutura produtiva, bem como no bem-estar social, ou seja, no desenvolvimento em sentido amplo. Assim, devem ser instrumentos de crescimento e desenvolvimento que irradiem respostas para a economia, para o social e para o meio ambiente.

---

<sup>2</sup> Política industrial.

Feitas essas considerações, passar-se-á ao estudo de tais elementos (Administração Pública patrimonial, burocrática e gerencial, e política industrial) correlacionados ao contexto histórico brasileiro, desde os tempos coloniais.

## 4 O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL: ACASO, DESCASO E POLÍTICA PÚBLICA

A relação entre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social – e as políticas públicas, conseqüentemente – e a política industrial é muito próxima. O fraco desempenho da indústria de transformação no Brasil é um dos motivos do atraso no seu desenvolvimento econômico. Houve várias tentativas de impulsionar a indústria, porém, como se verá, poucas conseguiram algum efeito prático (Suzican; Furtado, 2006, p. 163-164).

Partindo-se dos três grandes grupos de formas históricas da administração pública (patrimonialista, burocrática e gerencial) – acrescidos de outros elementos – a história nacional pode ser dividida nos seguintes períodos: a administração colonial, o período em que o Brasil foi sede do Império português, o Império, a República Velha, a Reforma de 1936, a Reforma do Ministério da Fazenda, o Regime Militar, a democratização, o retorno do formalismo e a reforma da gestão pública de 1995 (Costin, 2010, p. 40).

Dentro do período deste estudo, o qual alcança o período colonial brasileiro até o início do século XXI, inicia-se a análise destacando que, em 1548, foi instituído o Governo Geral, com o intuito de centralizar a administração e a organização da colônia, na figura do governador geral. Em 1720, os responsáveis passaram a ser os vice-reis (Costin, 2010, p. 42). A administração pública colonial era verticalmente composta pelo rei, pelo governador-geral, pelos capitães e pelas autoridades municipais, aos quais se ligava uma complexidade

de outros cargos. Outra particularidade é a existência do Conselho de Estado, formado pela nobreza e pela burguesia (Faoro, 2001, s. p.).

Em 5 de janeiro de 1795 houve a expedição de alvará que proibiu a existência de fábricas no Brasil, determinando, inclusive, o fechamento das que já existissem. A única exceção eram as que produziam panos grosseiros para roupas dos escravos e para empacotamento. Isso, a fim de proteger os fabricantes portugueses (Lima, 1970, p. 64-65).

Em 1808, a família real veio ao Brasil, transferindo com ela as estruturas públicas da corte portuguesa, em especial entidades ligadas ao comércio, à indústria, à educação e à cultura, sendo que, com a necessidade de haver uma certa estrutura, o governo instalou a indústria de pólvora e ferro. Esta permaneceu mesmo após a volta da família real a Portugal e o restabelecimento da condição de colônia ao Brasil (Costin, 2010, p. 43-44). Ante a necessidade da criação de um Estado e de bases econômicas para a nação, formou-se um Estado nos moldes de Portugal, com ministérios e uma estrutura enorme e dispendiosa (Faoro, 2001, s. p.).

A indústria durante esse período era a de moagem de cana, figura coincidente com a do fazendeiro, o qual passou a também querer a independência brasileira, para que pudesse se livrar dos ditames da coroa lusitana. O trabalho era eminentemente desenvolvido por escravos e pessoas livres dependentes, mas sem vínculos formais. A indústria, porém, sofria a concorrência dos produtos ingleses, além da falta de infraestrutura e do isolamento. Após, ela se tornou livre, com a manutenção de alguns monopólios à coroa, tendo ocorrido criação de um banco público (Faoro, 2001, s. p.).

Com a independência do Brasil, exurgiu a necessidade de uma constituição, a qual foi outorgada em 25 de março de 1824. Essa Carta Magna estabeleceu que a administração fiscal era atribuição do Tesouro Nacional. Naquele momento, estabeleceu-se como

incumbência do Estado a disponibilização de alguns serviços, como a instrução primária gratuita e os socorros públicos (Costin, 2010, p. 44-45).

Outro traço peculiar trazido pela Constituição de 1824 foi o poder moderador, centrado em questões administrativas e na figura do imperador. O quarto poder garantia a competência para nomeação de diversos cargos importantes na Administração e na igreja, bem como o controle de decisões da assembleia geral e de convocação ou dissolução da Câmara dos Deputados (Costin, 2010, p. 45).

Na sequência, houve o período em que o País foi administrado por regentes, até o governo de Dom Pedro II, iniciando-se com a criação e o apoio administrativo do Conselho de Ministros. Foi um período caracterizado pela modernização e pelo desenvolvimento econômico (Costin, 2010, p. 46).

A ação estatal deu relevante impulso à indústria têxtil, até então quase esmagada pelos baixos tributos cobrados dos produtos provenientes da Inglaterra. Em 1841, ocorreu o aumento dos impostos de importação, a isenção dos direitos de transporte e importação, e a dispensa de recrutamento de operários para a indústria nacional. No entanto, houve um revés: a força econômico-financeira nacional se voltou para o café (Faoro, 2001, s. p.). Assim, passou a ocorrer a substituição de importações, com o escopo de melhorar a balança comercial, o que gerou a abertura de diversas fábricas no País, caracterizando em especial o Segundo Império como um período de modernização e desenvolvimento econômico (Costin, 2010, p. 46-47).

Os recursos oriundos das lavouras de café passaram a ser investidos não com o objetivo de desenvolvimento, mas de especulação em atividades de transporte e finanças, para fornecer recursos às forças produtivas. Em 1853, o governo retomou as rédeas do crédito e da emissão de papel-moeda. Além do crédito, o governo também interveio em outras

atividades, autorizou o funcionamento de sociedades anônimas, outorgou privilégios, concedeu estradas de ferro e portos, assegurou a compra e garantiu juros (Faoro, 2001, s. p.).

Até aquele momento, manteve-se a Administração patrimonialista, instituiu-se o federalismo (as províncias passaram a ser os estados da Federação), findou-se o poder moderador e adotou-se o presidencialismo. Os serviços públicos receberam pouca consideração na Constituição de 1891, a qual tratou dos registros públicos e, em matéria social, a única previsão de aposentadoria era quando ocorresse invalidez a serviço da nação (Costin, 2010, p. 47-50).

Na República Velha, surgiu um primeiro resquício de atenção à pesquisa em saúde, com a criação da Fundação Oswaldo Cruz, representando o início da saúde pública nacional. Em 1904, foi aprovado o Código Sanitário (Costin, 2010, p. 50).

Houve uma certa expansão do movimento industrialista em 1905 e de 1914 a 1918, agora com a primazia de região de São Paulo, com índole mais independente do governo do que a indústria da região da Guanabara. Em seguida, ocorreu um considerável desenvolvimento da produção industrial, com pequenas fábricas e destaque para os ramos têxtil e alimentício, com foco no mercado interno (Faoro, 2001, s. p.).

No governo de Getúlio Vargas, houve mudanças na Administração Pública, com uma maior presença do Estado. Foi elaborada uma nova constituição em 1934, com a presença de ideias oriundas dos sindicatos. Quanto às prestações estatais, ocorreu a inclusão de diversos direitos sociais na constituição, sendo muitos ligados aos direitos dos trabalhadores. A educação também foi valorizada, além de surgir a previsão de concursos para o ingresso no serviço público (Costin, 2010, p. 51-52).

A industrialização nesse período estava enfocada na defesa militar mesclada com a modernização rural, o que se alterou em menos de uma década do início do governo, passando para a industrialização (com ênfase no ferro, carvão e petróleo, cujo propósito era

o de nacionalização). Então, houve um período focado na indústria de base, com direção do Estado e capitais nacional e estrangeiro (Faoro, 2001, s. p.).

No ano de 1936, ocorreu uma reforma administrativa, com foco nas atividades-meio da Administração e a busca pela implementação de caráter técnico, medidas condizentes com a Administração burocrática (Costin, 2010, p. 52-53). No entreguerras, a Administração Pública teve um período de ortodoxia, com a divisão entre a tomada de decisão e a execução (Shafritz *et al.*, 2017, p. 251).

No Estado Novo (1937-1945), ocorreu uma centralização administrativa e política, com forte intervenção na economia, nacionalismo e industrialização (Costin, 2010, p. 54). Ainda, houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que era o órgão planejador e executor da Administração pública, com base na burocracia clássica (Bresser-Pereira, 2001, p. 11).

Em diversos países, a Administração burocrática se mostrou presente nos Trinta Anos Gloriosos (1945-1973), estendendo-se até a década de 1980. Porém, sob a justificativa da necessidade de adequações financeiras e demográficas, maior ética, demanda da globalização, aumento da tecnologia da informação e predominância da visão liberal, surgiu a “Nova Gestão Pública” ou “Administração gerencial” (Costin, 2010, p. 33), a qual será abordada mais adiante.

No pós-Estado novo, continuou havendo a criação de empresas estatais e, em 1946, com uma nova constituição, restabeleceram-se as liberdades políticas e foi dado espaço ao avanço de direitos sociais e à diminuição das desigualdades regionais. A Administração se manteve burocrática, com traços consideráveis de patrimonialismo (Costin, 2010, p. 55-56).

Em 1964, voltou-se a um período de centralização do poder e de restrição de liberdades – o que, em termos de Administração Pública, consolidou o modelo burocrático. Foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), a fim de reduzir o déficit habitacional (Costin, 2010, p.

57-58). Em 1967, foi feita uma reforma administrativa por meio do Decreto-lei nº 200, o qual já trouxe um prenúncio da Administração gerencial, chamada de “administração para o desenvolvimento”, com o objetivo de desconcentrar a Administração indireta por meio de autonomia e foco na industrialização (Bresser-Pereira, 2001, p. 14-15). Como se verá no quadro sintético a seguir, cabe ser destacado, desde já, que esses modelos não eram puros e se mesclaram. O que se traz neste momento são os modelos predominantes.

“Não parece haver dúvida de que a industrialização acelerada do Brasil entre o pós-guerra e o final dos anos 1970 foi impulsionada por políticas industriais.” Com isso, pode-se considerar que a industrialização passou a integrar a agenda política, com ênfase no desenvolvimento nacionalista. Nesse período, houve o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O Estado criou órgãos de planejamento, planos de metas, planos setoriais, instituições e políticas de planejamento, regulamentação de preços salários, transferências de tecnologia, etc. Ainda que e forma precária, permitiu-se o início de uma mudança (Suzican; Furtado, 2006, p. 170-171). A partir da segunda metade do Século XX, ocorreu um alinhamento entre a Administração pública e as políticas públicas, sendo que estas passaram a contribuir com aquela (Corrêa; Passador, 2019, p. 36).

Por seu turno, a redemocratização (década de 1980) foi acompanhada de um cunho descentralizador, em especial quanto à administração de políticas sociais e ao fortalecimento da relação entre a população e a Administração Pública. As gestões estaduais e municipais passaram a exercer um papel relevante na implementação das políticas públicas (Costin, 2010, p. 63-64).

A partir de 1990, o tema voltou à tona: o Plano Collor tentou estimular a industrialização, porém, devido ao seu fracasso, o único resquício foi a liberação do comércio exterior, tendo sido abandonado o fomento e iniciado o processo de privatização da indústria de infraestrutura. Abriu-se a indústria – já enfraquecida – à concorrência internacional e ao investimento estrangeiro (Suzican; Furtado, 2006, p. 172).

A reforma da gestão pública de 1995 trouxe mudanças para a Administração. Um dos focos eram exatamente as políticas públicas: previdência social, utilização de novos instrumentos de política social – justificada pela busca de maior qualidade e abrangência –, e governança (com ênfase na eficiência das políticas públicas). As organizações do terceiro setor passaram a ter um papel relevante nas políticas públicas. A Administração pública passou a adotar o modelo gerencial (Costin, 2010, p. 68-69).

Após o auge do gerencialismo, o foco das teorias da Administração Pública se voltou para a efetividade das ações governamentais, com a ampliação do espaço público e uma maior articulação entre Estado e sociedade, com vistas a reforçar valores públicos como democracia, cidadania e interesse público (Corrêa; Passador, 2019, p. 44-45).

No Brasil, a primeira ação com o objetivo de proteger o setor industrial, com certa coordenação, ocorreu no governo de Getúlio Vargas, com o processo de substituição de importações que teve início na década de 1930. Posteriormente, a estratégia de fomentar o setor industrial materializou-se, de forma ampla, com Juscelino Kubitschek, sendo objetivo do governo o desenvolvimento do setor industrial, com ênfase na indústria de bens de consumo duráveis. A terceira ação ocorreu no governo de Ernesto Geisel, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Contudo, em função das crises do petróleo e do cenário internacional desfavorável, o governo não conseguiu alcançar várias das metas e objetivos propostos. Na década de 1980, devido às altas taxas de inflação e à elevada dívida externa, o país não priorizou a política industrial. Nos governos seguintes, de Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, embora algumas medidas pontuais tenham sido adotadas, tinha-se a concepção de que uma política econômica que promovesse a estabilidade era a melhor forma de o governo fomentar o setor industrial (Coronel; Azevedo; Campos, 2014. p. 104).

De um modo geral, as políticas industriais brasileiras e latino-americanas tiveram um certo ressurgimento após 1990, o qual pode ser organizado em três grandes blocos de políticas de promoção da competitividade. Um primeiro grupo é o das políticas de fomento setoriais, objetivando aumentar a competitividade de setores que já existiam. Outro grupo busca a inovação como um fator importante no desenvolvimento econômico, com a criação de um sistema nacional de inovação. O terceiro grupo cuida dos setores que foram

privatizados, passando o Estado a assumir um papel regulatório, contribuindo para o aumento do investimento. Também cuida das políticas de promoção de arranjos produtivos locais, com foco em pequenas e médias empresas, e consequentes externalidades positivas (Almeida, 2009, p.14).

Até o início dos anos 2000, o País estava sem uma política de industrialização (Suzican; Furtado, 2006, p. 173). Em 2004, foi lançada a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). No ano de 2008, surgiu a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com o escopo de “fomentar o setor industrial através de incentivos creditícios, subsídios, isenção e redução de tributos e marcos regulatórios para algumas atividades setoriais” (Coronel; Azevedo; Campos, 2014. p. 105). Essas políticas representaram uma nova decisão política em favor de uma política industrial, mesmo que não tenham conseguido enfrentar todos os problemas que se apresentavam (Suzican; Furtado, 2006, p. 174).

Quanto à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), ela era de natureza horizontal, com incentivos setoriais. Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM), que ampliou a abordagem setorial. Houve a criação de instâncias de articulação para as atividades econômicas – tais como comitês, grupos e coordenação setorial –, além de alguns programas conjugados com desoneração fiscal e regimes tributários especiais (Gadelha, 2016, p. 2).

De um modo geral, a partir dos anos 2000, Corrêa e Passador (2019, p. 174) consideram que a Administração Pública passou a tentar conciliar a eficiência com os valores democráticos, considerando o cidadão de maneira plena, o que impacta as estratégias e os instrumentos utilizados.

Veja-se o seguinte quadro sintético:

Fases	Modelo da administração pública	Panorama da política industrial
Administração colonial	Patrimonialismo	–
Brasil como sede do Império Português		Liberdade para a indústria manufatureira; Governo organiza fábricas de pólvora e fundições de ferro; Indústria ligada à atividade rural; Monopólios para a coroa; Siderurgia (fracassou)
Império		Redução das tarifas aduaneiras; Substituição de importações; Instalação de diversas fábricas
República Velha		Expansão da indústria em São Paulo, independente de estímulo estatal; Pequenas fábricas
Reforma de 1936	Burocrático	Intervenção estatal na industrialização; Plano de infraestrutura; Indústria com ênfase na defesa militar; Indústria para modernizar as atividades rurais; Indústria de base; Intervenção estatal na industrialização; Plano de infraestrutura, aço; Criação de empresas estatais; Plano de metas; Investimento estatal na indústria pesada
Desenvolvimentismo e início da reforma do Ministério da Fazenda	Traços de patrimonialismo	
Regime militar	Burocrático Início do gerencialismo	Industrialização entra na agenda política; Desenvolvimento nacionalista; Intervencionismo estatal
Democratização e retorno do formalismo		Enfraquecimento no início do período; Abertura ao comércio internacional; Investimento estrangeiro
Reforma da gestão pública	Gerencial	
Pós-1995	Gerencial Burocrática	Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); Plano Brasil Maior (PBM)

Diante disso, conclui-se que não se pode estabelecer uma relação direta entre os modelos de Administração Pública e as políticas de industrialização nacionais. Porém, das informações trazidas, podem ser extraídas outras conclusões.

Durante a maior parte do tempo, a Administração Pública nacional funcionou no modelo patrimonialista, período coincidente com um baixo nível de industrialização e inexistência de políticas industriais. A administração nacional teve início em um contexto histórico difícil, em função da relação com Portugal e da posição de colônia explorada. Nessa época, não havia interesse em qualquer tipo de desenvolvimento que não fosse o que ocorreu com o processamento da cana-de-açúcar, cuja ínfima industrialização no período colonial servia à melhor exploração.

No Império, houve um incipiente surgimento de fábricas, mais como um reflexo ao acaso das ações governamentais do que por objetivo próprio. A substituição de importações ocorreu muito mais por consequência de políticas internacionais do que pelo desejo de abrir indústrias no País.

No último período da predominância do patrimonialismo, ocorreu a expansão industrial, centralizada em São Paulo, mas sem grandes estímulos ou interferências da política governamental.

Mesmo que não seja possível estabelecer uma relação direta entre modelos de Administração Pública e políticas industriais, o patrimonialismo – ainda não totalmente abandonado – parece, por si só, afastar a busca de qualquer interesse que alcance aqueles que não estão próximos do poder.

O modelo burocrático coincide com a fase em que se pode dizer que há uma política industrial brasileira – mesmo com a presença de algumas características patrimonialistas –, voltada a desenvolver os setores mais caros e que servem de base para as demais indústrias, com forte presença do Estado na execução direta dessas políticas.

No regime militar, a industrialização esteve na agenda do governo, por meio de uma atuação nacionalista e intervencionista. Nesse período, o modelo burocrático se fez bastante presente, com a incorporação de alguns traços da Administração gerencial.

No período da democratização, mantém-se a burocracia e baixa intervenção estatal na industrialização, em momentos economicamente conturbados. Em 1995, o modelo gerencial passou a ser adotado de modo robusto e explícito, com um maior afastamento do Estado da atividade direta na industrialização e a manutenção de alguns traços dos perfis burocrático e patrimonialista. Alguns programas de industrialização foram efetivados no período de prevalência da Administração gerencial.

Assim, no período de Administração Pública patrimonialista, não houve políticas de industrialização no Brasil; elas se iniciaram como tais no período em que a Administração se utilizava do modelo burocrático, existindo também no modelo gerencial.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode negar que a política industrial irradia efeitos tanto na economia quanto na área social, devendo constituir o foco de atenção dos governos, independentemente do tipo de Administração Pública que é adotado no País.

Os modelos de Administração Pública são o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. No primeiro, há uma certa confusão entre a figura do soberano e a do Estado, centrada na administração de interesses privados, com caráter eminentemente pessoal, estrutura hierárquica obscura e poucas possibilidades de controle. O segundo tem sua base na lei e na impessoalidade, com caráter mais profissional, uniforme e neutro. Já o terceiro traz a administração privada e suas técnicas para seio da pública, com maiores oportunidades de terceirização, descentralização e discricionariedade, voltando-se o foco para o resultado, ou seja, a eficácia.

Em relação à política industrial, não é qualquer ação do Estado que pode ser considerada como tal. Sua definição é mais complexa e perpassa por diferentes fatores, que vão desde seu objetivo até os resultados. As políticas industriais podem ser direcionadas a setores específicos da economia e/ou a atividades determinadas, com reflexos na estrutura produtiva e no bem-estar social, no desenvolvimento em sentido amplo, com contribuições para a economia, para o aspecto social e para o meio ambiente.

Em relação aos períodos históricos brasileiros dos modos de Administração Pública e as políticas industriais, não foi possível estabelecer uma relação direta, como se havia suposto inicialmente; porém, algumas conclusões relevantes podem ser extraídas dessa análise. No período patrimonialista, não havia políticas industriais, as quais foram instituídas quando a Administração Pública estava sob o modelo burocrático, e foram mantidas durante o modelo gerencial.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009. 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: 22 fev. 2023.

BOSCH, Xavier Vanden. **Industrial policy in the EU: a guide to an elusive concept**. Bruxelas: Egmont – The Royal Institute for International Relations, 2014. Disponível em: [https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/egmont%20/0032283/f\\_0032283\\_26275.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/egmont%20/0032283/f_0032283_26275.pdf). Acesso em: 22 fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio Pinheiro (org.). **Brasil: um século de transformações**. 1. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. v. 1, p. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRINKERHOFF, Derick W.; GOLDSMITH, Arthur A. **Clientelism, patrimonialism and democratic governance: an overview and framework for assessment and programming**.

Bethesda: Abt Associates Inc., dez. 2002. Disponível em: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacr426.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr426.pdf). Acesso em: 22 fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1, p. 103-119, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572014000100007>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CORRÊA, Victor; PASSADOR, Claudia Souza. **O campo do conhecimento em administração pública no Brasil**: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4278>. Acesso em: 22 fev. 2023.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FREDERICKSON, H. George *et al.* **The public administration theory primer**. 2. ed. Boulder, Westview Press, 2012.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacional. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; LAPLANE, G.; FERNANDO, S. (org.). **O futuro do desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, 2016. p. 215-251. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2016/12/Carlos-Gadelha-Politica-Industrial-e-Desafios-Nacionais.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

LIMA, Heitor Ferreira. **História político-econômico e industrial do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2006.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública**. Tomo II. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PACK, Howard; SAGGI, Kammal. Is there a case for industrial policy? A critical survey. **The World Bank Research Observer**, v. 21, n. 2, p. 267-297, 2006. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/5217980\\_Is\\_There\\_a\\_Case\\_for\\_Industrial\\_Policy\\_A\\_Critical\\_Survey/link/0fcfd50a5bd5c5a9be000000/download](https://www.researchgate.net/publication/5217980_Is_There_a_Case_for_Industrial_Policy_A_Critical_Survey/link/0fcfd50a5bd5c5a9be000000/download). Acesso em: 22 fev. 2023.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRxxhMmCyxK7jbJz8g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 fev. 2023.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, v. 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v16i66.364>. Acesso em: 22 fev. 2023.

RIESS, Armin; VÄLILÄ, Timo. **Industrial policy**: a tale of innovators, champions, and B52s. Luxemburgo: European Investment Bank (EIB) Papers, v. 11, n. 1, p. 10-34, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/44864>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, set./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SHAFRITZ, Jay M. *et al.* **Introducing public administration**. 9. ed. New York: Routledge, 2017.

SUZICAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/mSMT3Jw8Mv7ZFNcWqRtyNkv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WARWICK, Ken. Beyond industrial policy: emerging issues and new trends. **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**. Paris: OECD, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/23074957>. Acesso em: 22 fev. 2023.