



## O QUE A POLÍTICA INDUSTRIAL PODE APRENDER COM A POLÍTICA MONETÁRIA?

MARIO G. SCHAPIRO

### RESUMO

Evidências sugerem uma retomada do ativismo estatal. No Brasil, além das políticas de caráter regulatório, priorizadas nos anos 1990, foram implementadas, desde 2003, três novas políticas industriais. Neste contexto, coloca-se um desafio de desenho institucional: como estabelecer parâmetros para que as decisões discricionárias do Estado sejam economicamente consistentes e democraticamente responsivas? Uma pista pode ser dada pelos acertos da governança administrativa da política monetária, em especial pelo ganho de institucionalidade do seu processo decisório e da sua prestação de contas. O resultado desse aprendizado pode se traduzir em um ganho de legitimidade e consequente credibilidade para as outras políticas econômicas, como as políticas industriais, que ainda padecem de uma discricionariedade distorcida.

**PALAVRAS-CHAVE:** *desenho institucional; política industrial; accountability; política monetária.*

### ABSTRACT

A number of evidence suggests a renewing of national states' interest in acting upon their economies. In Brazil, three new industrial policies were implemented starting in 2003, in addition to the regulatory policies introduced in the 1990s. This poses a challenge of institutional design: how to establish regulatory apparatuses which are economically responsive and densely institutionalized? Understanding the successes of monetary policy might help the elaboration of other economic policies, such as industrial policies. The result of this learning process might translate into credibility and legitimacy gains.

**KEYWORDS:** *institutional design; industrial policy; monetary policy; accountability.*

### INTRODUÇÃO

Passada a década de 1990, em que a agenda de intervenção do Estado na economia perdeu fôlego, algumas evidências sugerem um revigorado interesse dos Estados em desenvolver atuações regulatórias em suas economias. Os países desenvolvidos, acometidos pela grave crise financeira iniciada em 2008 e reforçada em 2011, têm procurado alternativas institucionais para evitar uma depressão abrupta de seus mercados. Nesse cardápio, situam-se várias opções, desde uma regulação cambial francamente discricionária<sup>1</sup>, utilizada como medida para a proteção dos mercados nacionais, até a proposta de criação de um banco nacional de desenvolvimento, nos Estados Unidos e na França<sup>2</sup>.

[1] Esta atuação tem sido caracterizada pelo ministro da Fazenda Guido Mantega como uma guerra cambial. Sobre isso, ver: "How to stop a currency war". *The Economist*, 14/10/2010, <[www.economist.com/node/17251850](http://www.economist.com/node/17251850)>, acessado em 28/01/2013.

[2] O Partido Democrata apresentou o projeto de lei HR 402, em janeiro de 2011, no Congresso dos Estados Unidos, para criar o National Infrastructure Development Bank. O governo francês também estuda proposição semelhante. Sobre isso ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,governo-estuda-criar-banco-de-desenvolvimento,-947203,0.htm>.

O cenário nos países em desenvolvimento é similar. Também por estes horizontes pode-se verificar uma maior atenção sendo dispensada às soluções estatais. Um exemplo disso são as políticas de competitividade industrial, que voltaram ao centro das agendas de governo, na América Latina<sup>3</sup>. O México, em 2002, implementou a Política Económica para La Competitividad, selecionando doze setores para programas de incentivo setoriais, tais como: têxtil, couro e calçadista, alta tecnologia, maquiladoras para exportação e automotivo. Outros países da região também têm se aventurado na redescoberta das políticas industriais. Com focos e estratégias diferentes, uns favorecendo medidas mais horizontais, outros preferindo intervenções seletivas, países como Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai têm, cada qual a seu modo, desenhado incentivos de promoção industrial<sup>4</sup>.

No Brasil, além das políticas de caráter propriamente regulatório (regulação setorial e defesa da concorrência), foram implementadas, desde 2003, três novas políticas industriais, que combinam um viés desenvolvimentista com uma orientação para a inovação: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2003-2007)<sup>5</sup>, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010), e recentemente o Plano Brasil Maior (PBM, 2011)<sup>6</sup>.

Neste processo de retomada do ativismo estatal, foi estabelecido um novo desenho de governança para as políticas industriais, com a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), pela lei 11.080/04. Desde então, o governo federal tem apresentado diversas medidas de apoio e estímulo ao setor industrial, divididas entre ações (i) *institucionais*, como a regulamentação dos mecanismos de poder de compra, autorizando margem de preferência de até 25% para produtos nacionais nas licitações públicas; (ii) *fiscais e tarifárias*, como a edição do Decreto 7.819/12, que articula descontos de IPI a investimentos em P&D no setor automotivo e (iii) *financeiras*, com a estipulação de programas com taxas favorecidas de juros pelo BNDES<sup>7</sup>. O banco, aliás, que é um tradicional financiador de longo prazo das estratégias de industrialização, foi mais uma vez alçado a uma posição de destaque. Só em 2010, o BNDES desembolsou expressivos R\$ 168 bilhões na economia, sendo que para o setor industrial o volume foi superior a R\$ 75 bilhões<sup>8</sup>.

A reativação de dispositivos de política industrial, para além das atuações meramente regulatórias, sugere um sintoma positivo, mas traz também como desafio o tratamento de antigas questões institucionais ainda não solucionadas. O sintoma positivo é a maior abertura para novas proposições sobre a relação entre os mercados e as sociedades. A crise econômica iniciada em 2008 e a decepção com os resultados das reformas mercado-orientadas dos anos 1990 deram

[3] Peres, Wilson. "The slow comeback of industrial policies in Latin America and the Caribbean". *Cepal Review*, 88, abr. 2006.

[4] *Ibidem*.

[5] O documento Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior é de 26 de novembro de 2003. Pode ser obtido em <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>>, acessado em 28/01/2013.

[6] O Plano Brasil Maior foi instituído pelo Decreto 7.540, de 2 de agosto de 2011. Sobre a retomada do ativismo estatal no Brasil, ver Arbix, Glauco e Martin, Scott. "Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism", artigo apresentado no workshop "States, Development, and Global Governance" — Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison, março, 2010, disponível em <[http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper\\_\\_arbix.pdf](http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper__arbix.pdf)>, e ver também Trubek, David; Coutinho, Diogo R. e Schapiro, Mario G. "Toward a new law and development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions". In: Cisse, Muller e Thomas, Wang (org.). *The World Bank Legal Review Volume 4: Legal innovation and empowerment for development*. 4ªed. Washington: World Bank, 2012

[7] Governo Federal, "Plano Brasil Maior – Situação do Conjunto de Medidas, Outubro de 2012", 2012.

[8] Dados disponíveis em <[www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Desempenho/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/)>, acessado em 10/04/2012.

[9] Entre outros, ver sobre isso Rodrik: “mercados demandam instituições, porque eles não se autoestabelecem, não se autorregulam, não se autoestabilizam e nem se autolegitimam”. Tradução livre de “markets require institutions because they are not self-creating, self-regulating, self-stabilizing, or self-legitimizing”. Rodrik, Dani. “Institutions for high-quality growth”. In: *One economics many recipes: globalization, institutions and economic growth*. New Jersey: Princeton Press, 2007.

[10] A leitura de que os mercados são institucionalizados e que, portanto, devem ser responsáveis às sociedades é tributária da sociologia econômica. A esse respeito ver Polanyi, Karl. “La economía como actividad institucionalizada”. In: *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. 1ª ed., trad. Alberto Nicolás. Barcelona: Labor Universitaria, 1976.

[11] Há extensa literatura sobre as relações de balcanização, personalismo e tentativa de centralismo autoritário na ação do Estado brasileiro. Ver, entre outros: Codato, Adriano. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec, 1997 e Schneider, Ben Ross. *Politics within State: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1991.

[12] Codato, op. cit.

ensejo a uma abertura política e teórica para proposições que identifiquem limites no funcionamento dos mercados. Entre os anos 1980 e os anos 2000, o crescimento próspero dos países desenvolvidos e a longa ressaca da crise do desenvolvimentismo fortaleceram agendas de liberalização e privatização. Naquele contexto, havia menor espaço, político e acadêmico, para análises e proposições que convergissem na identificação de que os mercados desregulados, embora possam produzir riqueza, podem também gerar desigualdades e instabilidades econômicas<sup>9</sup>. Entender esses limites permite novamente situar os mercados como ambientes institucionalizados e que devem ser articulados às demandas das sociedades. Com isso, abrem-se janelas de oportunidade para a formulação de políticas regulatórias de diversos vieses, encarregadas de garantir uma maior conexão dos mercados aos ambientes sociais que os circundam<sup>10</sup>.

O segundo ponto é, de fato, um desafio. Se se reconhece um maior espaço para proposições políticas regulatórias e indutoras, como estabelecer arranjos institucionais que façam um uso apropriado da discricionariedade ínsita ao desempenho destas funções? No caso brasileiro, esta não é uma questão trivial: a trajetória do desenvolvimento nacional revela dificuldades na constituição de um aparelho de Estado capaz de combinar condições de ação, formalidade institucional e controle público<sup>11</sup>. Entre os legados do Estado desenvolvimentista, há o aprendizado de que, ausente um arranjo institucional hábil, a pró-atividade do Estado pode resultar ora em um centralismo autoritário, ora em um esfacelamento dos *loci* decisórios em sucessivas relações de clientela e compadrio<sup>12</sup>. Se, no primeiro caso, o arranjo peca, entre outros, pela ausência de responsividade democrática, no segundo, padece de consistência econômica — as decisões tendem ao curto prazo e ao atendimento dos grupos de interesse.

Para evitar ambos os pecados do passado, um tema de relevo para os formuladores de política do presente é a construção de alternativas de regulação da discricionariedade pública. Não se trata de uma rejeição ao espaço da política nas decisões de governo ou um de fetiche pela tecnocracia, mas de uma aposta nas virtudes de um espaço de decisão política mediado por procedimentos decisórios, mecanismos de monitoramento das decisões e dispositivos de prestação de contas sobre os resultados alcançados. No limite, a intenção em se ajustar o espaço das decisões discricionárias é garantir escolhas políticas economicamente consistentes e democraticamente responsivas. Para isso, os controles existentes, oferecidos pelas eleições ou pelo parlamento, embora necessários, não são suficientes.

Neste quesito, há algo a se aprender com a atual configuração institucional da política monetária. Desde 1999, a sua governança, baseada em um regime de competências entre o Conselho Monetário Nacional

(CMN) e o Banco Central (BC), tem garantido procedimentalização decisória e instrumentos de controle público para as decisões econômicas. Não por acaso, a despeito das recorrentes críticas às metas de inflação e ao valor das taxas de juros, a política monetária goza de ampla credibilidade, em boa medida, pelos seus acertos de desenho institucional. Identificar e reconhecer estes acertos pode permitir um ganho de credibilidade e de legitimidade para as outras políticas econômicas, como as políticas industriais. Este é o principal argumento deste ensaio.

Este trabalho está dividido em outras quatro seções. A próxima seção faz uma curta resenha dos motivos e sentidos da política industrial, procurando apresentar algumas definições estipulativas a respeito. A terceira parte sintetiza o problema tratado neste trabalho: o tratamento da discricionariedade, o déficit de controle e o potencial déficit de legitimidade vivenciado por alguns dos instrumentos de política industrial. A quarta seção retoma os temas sugeridos como problemas e discute as lições a serem aprendidas com a política monetária. A quinta finaliza com as conclusões.

#### MOTIVOS E SENTIDOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Ao analisar a trajetória dos países “do resto”, isto é, dos países que se desenvolveram na segunda metade do século XX, diversos autores têm assinalado a relevância da engenharia institucional para o seu processo de *catch up*. Em virtude das assimetrias e imperfeições competitivas dos mercados (nacionais e internacionais), o caminho do progresso para esses países passou menos pelo aperfeiçoamento dos sinais de mercados (*manter os preços corretos*) e mais pela estipulação de dispositivos criativos de governança econômica. É esta a conclusão de Alice Amsden, em *The rise of the rest*, de Peter Evans, em *Embedded autonomy*, e de Robert Wade, em *Governing the market*, entre outros tantos analistas dos processos de desenvolvimento<sup>13</sup>. Nessas análises, e em estudos de abordagem semelhante, as políticas industriais figuram como um dos elementos centrais das iniciativas de governança do desenvolvimento.

Se o recurso às políticas industriais, entendidas como manifestações de um Estado ativista, é o traço comum dos países que se desenvolveram tardiamente, os motivos e os sentidos destas intervenções públicas são variados. As possibilidades dependem, de um lado, das ideias econômicas prevaletentes em cada contexto e em cada época e, de outro, das conciliações de economia política, isto é, da oscilação das preferências e interesses. Em vista disso, pode-se reconhecer três tipos mais comuns de política industrial na trajetória recente dessas economias; são eles: (i) desenvolvimentista; (ii) de competitividade e inovação; e (iii) regulatória das falhas de mercado<sup>14</sup>.

[13] Amsden, Alice. *The rise of the rest: challenges to the West from late-industrializing economies*. Nova York: Oxford Press, 2010; Evans, Peter. *Embedded autonomy: state and industrial transformation*. Nova Jersey: Princeton Press, 1995; Wade, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. 2ª ed. Nova Jersey: Princeton Press, 2004.

[14] Esse é um esquema meramente tipológico, baseado na divisão apresentada por Ferraz, João Carlos, Paulo, Germano Mendes de e Kupfer, David. “Política industrial”. In: Kupfer, David e Hasenclever, Lia. *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

[15] *Ibidem*.

[16] A tipologia de medidas regulatórias, indutoras e proprietárias é apresentada por Schapiro, Mario e Trubek, David. “Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal”. In: *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012.

[17] Ver Suzigan, Wilson e Villela, Annibal. *Industrial policy in Brazil*. Campinas: Unicamp – IE, 1997. Sobre os instrumentos do Plano de Metas e do II PND, ver Schapiro, Mario G. “Estado, direito e economia no contexto desenvolvimentista: breves considerações sobre três experiências – governo Vargas, Plano de Metas e II PND”. In: Santi, Eurico Marcos Diniz de (org.). *Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2007.

[18] Schumpeter, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. 3ª ed. Nova York: Harper Perennial, 1950.

[19] Freeman, Chris e Soete, Luc. *The economics of industrial innovation*. 3ª ed. Massachusetts: MIT Press, 1999.

[20] Hausmann, Ricardo e Rodrik, Dani. “Economic development as self-discovery”. NBER Working Paper n° 8952, 2002, disponível em: <[www.nber.org/papers/w8952](http://www.nber.org/papers/w8952)>, acessado em 10/11/2011; e Rodrik, Dani. “Industrial policy for the 21st century”. In: *One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2007.

[21] Rodrik, op. cit.

A desenvolvimentista é a política industrial tipicamente implementada pelos países retardatários na formação de seus parques produtivos. Sua consecução tem em conta que a transformação industrial não é um processo espontâneo: o florescimento industrial requer níveis de proteção e de estímulo, pois do contrário as assimetrias competitivas podem impedir a constituição de um novo setor industrial (argumento da indústria nascente)<sup>15</sup> Para mitigar os efeitos da competição externa e assim dar impulso à produção local, os “governos do resto” recorreram a medidas de direção econômica, materializadas na forma de dispositivos regulatórios (barreiras tarifárias e não tarifárias), indutores (incentivos tributários e subsídios) e proprietários (criação de empresas estatais e bancos públicos)<sup>16</sup>. Assim como ocorrido na Coreia do Sul ou em Taiwan, no Brasil, essas medidas foram implementadas, principalmente, entre os anos 1950 e 1980, no contexto de amplos planos nacionais de desenvolvimento, como o Plano de Metas e o II PND<sup>17</sup>.

O interesse pela competitividade e inovação remonta a uma leitura schumpeteriana do processo de desenvolvimento, segundo a qual as inovações produzem desestabilizações produtivas (destruições criadoras) na normalidade econômica<sup>18</sup>. Sua verificação, no entanto, não é trivial: inovações apresentam um componente de incerteza e por essa razão podem padecer de um subfinanciamento<sup>19</sup>. Além disso, a invenção de um novo produto ou um novo processo produtivo pode ser prejudicada por problemas de apropriabilidade das invenções. Por tais razões, empreendedores podem ser desestimulados a desenvolver novos produtos, caso entendam que seu esforço econômico e criativo será rapidamente dispersado entre os concorrentes.

Os temas da inovação e da competitividade, oriundos da agenda schumpeteriana, dialogam também com as novas proposições de autores como Ricardo Hausmann e Dani Rodrik<sup>20</sup>, que têm defendido a retomada da política industrial como um mecanismo de indução da descoberta empresarial. Para os autores, o desenvolvimento econômico pode ser entendido como um processo de autodescoberta, isto é, as economias nacionais serão tanto mais virtuosas quanto mais forem capazes de descobrir e criar novas potencialidades econômicas. Esse processo, no entanto, não é natural ou espontâneo. Sua viabilidade requer impulso e proteção estatal, já que o processo de descoberta é repleto de desafios, tais como: (i) os elevados custos incorridos nas descobertas e a dificuldade de apropriação das novas estratégias de negócios e (ii) os problemas de coordenação existentes entre os diversos investimentos simultâneos<sup>21</sup>. Por ambas as razões, os empreendedores podem optar por caminhos conservadores, recusando-se assim a empreender estratégias que seriam promissoras do ponto de vista das descobertas econômicas.

No plano da política pública, as agendas de inovação e de descoberta reservam um papel semelhante para o Estado: a adoção de incentivos que debelem as incertezas envolvidas nesses processos. A política industrial nessas chaves demanda menos um Estado planejador e dirigente dos resultados (como requerem as políticas desenvolvimentistas) e mais um Estado indutor de novas empreitadas privadas<sup>22</sup>. Seus instrumentos também são diversos e compreendem desde a formação de um ambiente competitivo, capaz de estimular uma rivalidade schumpeteriana entre os agentes, até a transformação de agências de fomento em *venture capitalist*s governamentais<sup>23</sup>.

Finalmente, a política regulatória das falhas de mercado é, entre as políticas de intervenção industrial, a que conta com a visão mais favorável do funcionamento dos mercados. Não por acaso, apresentam um componente de intervenção estatal mais brando. Por essa razão, suas medidas assumem um caráter meramente corretivo, sendo limitadas a mitigar horizontalmente as falhas de mercado, tais como: os monopólios naturais, a concentração do poder econômico, as assimetrias de informação e as externalidades (positivas ou negativas). Nessa agenda, as políticas de intervenção do Estado voltam-se a devolver ao mercado a sua condição de operação, contando para tanto com regulações setoriais e com a defesa da concorrência.

Em maior ou menor intensidade, todas essas políticas têm sido empregadas pelo governo brasileiro, no contexto da retomada do ativismo estatal<sup>24</sup>. As políticas desenvolvimentistas, embora mais frequentes no período transcorrido entre 1950 e 1980, aparecem, por exemplo, na proteção a alguns setores específicos, ante a competição estrangeira excessivamente acirrada (via gestão tributária) e no apoio à formação de multinacionais brasileiras (via BNDES).

As políticas de inovação também têm tido o seu papel. Além das diversas iniciativas adotadas no passado para a constituição do sistema nacional de inovação, tais como a instituição dos PBDCTs (planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico) nos anos 1970 e dos PDTIs (programas de desenvolvimento tecnológico industrial), mais recentemente o governo federal tem se dedicado a constituir ferramentas de suporte ainda mais robustas para a inovação. É o caso da criação dos fundos setoriais, em 1999, para o apoio de programas de P&D<sup>25</sup> e das novas políticas industriais de 2003, 2008 e 2011 (PITCE, PDP e PBM), que definiram novos programas e linhas de financiamento para as empresas inovadoras (principalmente na Finep e no BNDES)<sup>26</sup>.

Finalmente, as políticas industriais de viés regulatório têm tido expressão importante desde os anos 1990, quando as reformas econômicas fortaleceram essas funções de Estado. Desde então foram estabelecidas diversas agências reguladoras setoriais, e o CADE e a CVM<sup>27</sup>,

[22] Ibidem.

[23] Ibidem. Ver também Hausmann, Ricardo, Rodrik, Dani e Sabel, Charles F. "Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa". John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper Series, 2008; e Sabel, Charles. "Self-discovery as a coordination problem: lessons from a study of new exports in Latin America". In: Sabel, Charles, Fernandez-Arias, Eduardo, Hausmann, Ricardo, Rodríguez-Clare, Andres e Hugo-Stein, Ernesto (eds.). *Self-discovery as a coordination problem: lessons from a study of new exports in Latin America*, Washington: IDB, 2012

[24] Peres, op. cit.

[25] Ver sobre isso Almeida, Mansueto. "A CF/88 e as políticas de incentivo à CT&I brasileiras". In: Cardoso Jr., José Celso. *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Ipea, 2009; e Schapiro, Mario. "Rediscovering the developmental path? Development bank, law, and innovation financing in the Brazilian economy". In: Trubek, David e outros. *Law, state, and development in Latin America*. Nova York: Cambridge. No prelo.

[26] Schapiro, "Rediscovering the developmental path?...", op. cit.

[27] Comissão de Valores Mobiliários, encarregada da regulação do mercado de capitais.

criados respectivamente em 1945 e em 1976, ganharam maior vigor institucional. Neste movimento, o Banco Central, que fora criado em 1964, pela lei 4.595, ganhou uma nova modelagem institucional: com a promulgação do Decreto 3.088, em 1999, a regulação monetária passou a contar com um regime de autonomia operacional, com competências estipuladas para o Conselho Monetário Nacional e para o BC. O quadro a seguir sintetiza o estabelecimento dessas agências.

**Discricionariedade, institucionalidade decisória e controle público**

Atividade regulada	Agência	Ano de criação	Lei de criação
Concorrência	CADE	1994 <sup>28</sup>	8.884/94
Energia elétrica	ANEEL	1996	9.427/96
Petróleo	ANP	1997	9.478/97
Telecomunicações	ANATEL	1997	9.472/97
Vigilância sanitária	ANVISA	1999	9.782/99
Bancária-monetária	Banco Central (com autonomia operacional)	1999	Lei 4595/64 Decreto 3088/99
Saúde suplementar	ANS	2000	9.961/00
Recursos hídricos	ANA	2000	9.984/00
Transportes aquaviários	ANTAQ	2001	10.233/01
Transportes terrestres	ANTT	2001	10.233/01
Aviação civil	ANAC	2005	11.182/05

[28] O CADE foi criado formalmente pelo Decreto-lei 7.666 de 1945, mas a sua atuação só se tornou efetiva a partir de 1994, com a promulgação da lei 8.884, no cenário de estabilização monetária e de privatização parcial da economia.

[29] Schapiro, Mario e Trubek, David. "Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal", op. cit.

[30] Para uma análise a respeito, ver Stewart, Richard. "The reformation of American administrative law". *Harvard Law Review*, 88, 1667, 1974-1975.

[31] Sobre as formas de atuação do Estado, ver Mashaw, Jerry. "Judicial review of administrative action: Reflections on balancing political managerial and legal accountability". In: *Revista Direito GV Especial*, 1, 2005.

Fonte: Schapiro e Trubek (2012).<sup>29</sup>

O controle da discricionariedade é um problema ínsito à atuação do Estado na economia. Na medida em que as burocracias econômicas assumem a atribuição de regular a conjuntura econômica, o modo liberal de governança administrativa, que assumia o governo como uma correia de transmissão das decisões do parlamento, deixa de representar uma resposta satisfatória<sup>30</sup>. Em seu lugar, o mundo real da administração pública passa a ser informado pelas escolhas e políticas dos dirigentes públicos, uma situação para a qual o direito administrativo ainda procura respostas satisfatórias.

Este é um problema ainda mais frequente para as decisões administrativas que figuram como gestão de governo. Diferentemente do que se verifica nos outros dois tipos de decisão administrativa, a judicante e a regulatória, as decisões de gestão governamental observam contornos legais mais amplos<sup>31</sup>. No caso das funções judicante e regulatória, as agências do Estado, conquanto tenham expressiva discricionariedade, atuam com referência a uma lei correspondente. É esta lei que vai estabelecer, ainda que de modo distante, os parâmetros para as penalidades administrativas, na atuação judicante, e os critérios para a confecção dos regulamentos, na função regulatória. No caso das atividades de gestão,

no entanto, a relação com os parâmetros legais é ainda mais tênue, de modo que o espaço de discricionariedade é maior.

A maior parte das medidas que constituem as ações desenvolvimentistas e de inovação tem esta natureza. Exemplos disso são decisões como a de editar um decreto para reduzir a alíquota de IPI, em benefício de setores industriais, como as montadoras de automóvel. Trata-se de uma decisão distributiva, que envolve, portanto, uma escolha política. Há neste caso três questões atinentes à discricionariedade a serem administradas: (i) os critérios da escolha; (ii) o monitoramento da implementação e do funcionamento da medida e (iii) o controle do impacto alcançado.

Uma situação semelhante ocorre com a atuação de agências como o BNDES. Neste caso, as competências do banco são tratadas de forma ampla pela lei que disciplina o sistema financeiro nacional (4.595/64). A moldura ali constituída é bastante alargada, dispondo que o BNDES é “o principal agente de investimento do governo federal”<sup>32</sup>. Há, portanto, um amplo espaço para decisões discricionárias por parte dos administradores do banco, como é o caso da escolha dos setores a serem atendidos.

Avaliações recentes sugerem que, a despeito da prioridade concedida ao financiamento das inovações pelas políticas industriais estabelecidas na última década (PITCE, PDP e PBM), a maior parte dos desembolsos do banco ainda tem sido canalizada para firmas já estabelecidas ou que atuam nos setores de commodities<sup>33</sup>. Com relação aos setores inovadores, embora o BNDES tenha desenvolvido um leque de ferramentas financeiras mais adequadas para lidar com este segmento nos últimos anos, resultando assim em uma ampliação do volume de recursos direcionados, o montante de desembolsos para esse segmento é substancialmente menor, quando comparado a outros grupos industriais<sup>34</sup>. Pode haver nisso um acerto, tanto quanto podem estar corretas as apostas na estipulação de um regime de benefícios de IPI para as montadoras. O ponto em questão é o da inexistência de mecanismos adequados que permitam um controle público sobre os critérios de escolha da política, o funcionamento das medidas e a verificação dos resultados alcançados.

As duas possíveis respostas institucionais disponíveis para dirimir estes problemas, embora necessárias, são insuficientes: (i) o controle vertical realizado no momento das eleições e (ii) o controle horizontal, exercido pelo parlamento. Primeiro, com relação ao controle vertical, estudos de cientistas políticos, como O'Donnell<sup>35</sup>, têm mostrado que o momento eleitoral, conquanto relevante, não é suficiente para garantir uma atuação verdadeiramente responsável e responsiva dos governos. Não só os intervalos entre os momentos eleitorais são muito grandes para permitir um escrutínio das escolhas políticas constitu-

[32] Lei 4.595, de 1964. Art. 23: *O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico é o principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal, nos termos das Leis números 1628, de 20/06/1952 e 2973, de 26/11/1956.*

[33] Almeida, Mansueto. “Desafios da real política industrial brasileira do Século XXI”. IPEA, Texto para Discussão nº 1452/2009. Também sobre isso Lazzarini, Sérgio e outros. “What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009”. Working paper disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1969843&download=yes](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1969843&download=yes)>.

[34] Almeida, op. cit. Sobre as ferramentas jurídicas do BNDES para inovação, ver Schapiro, “Rediscovering the developmental path?...” , op. cit. e Schapiro, Mario. *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

[35] Ver O'Donnell, Guillermo A. “Horizontal accountability in new democracies”. *Journal of Democracy*, vol. 9, nº 3, jul. 1998.

[36] Lorne Sossin e Charles W. Smith utilizam a expressão *soft law* administrativo para se referir a programas, políticas e outros dispositivos menos formalizados. Ver a esse respeito Sossin, Lorne e Smith, W. Charles. "Hard choices and soft law: ethical codes, policy guidelines and the role of the courts in regulating government" in: *Alberta Law Review*, vol. 40(4), 2003.

[37] Abranches, Sérgio. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, 1998

[38] Ver a respeito os trabalhos de Santos, Fabiano e Patrício, Inês. "Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, nº 49, 2002, e Couto, Cláudio e outros. "Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público". In: Loureiro, Maria Rita e outros. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

[39] Sobre a análise de impacto regulatório e a sua baixa aplicação no Brasil, ver Ragazzo, Carlos. *Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico*. Rio de Janeiro: tese de doutorado, FD-UERJ, 2008, pp. 178-212; e Valente, Patrícia. "Análise de impacto como mecanismo de controle do tabaco". *Revista de Direito Público da Economia*, nº 32, 2010.

[40] Os dois guias existentes são, respectivamente, para julgamentos das concentrações horizontais (Portaria SEAE/SDE nº 50/2001) e para as condutas anticompetitivas (Anexo da Resolução Cade nº 20/99).

tivas do governo, como também estes momentos são mais afeitos aos debates das macro orientações políticas. Entre estes intervalos e sob a camada dos macro temas eleitorais, há uma série de escolhas que causam impacto, constitutivas de um *soft law* administrativo<sup>36</sup>, e que podem não ser detectáveis pelo radar das eleições.

Segundo, com relação ao parlamento, há aí uma questão decorrente do modo brasileiro de organização política — o presidencialismo de coalizão<sup>37</sup>. Um subproduto deste arranjo é a parca atuação do Congresso como instância de fiscalização do Executivo. Este atributo, já bastante conhecido pela literatura, diz respeito ao fato de que em virtude do concentrado poder de agenda, o funcionamento do Congresso permanece a reboque das atividades do Executivo. O resultado é uma atuação parlamentar fraca em termos de *accountability*<sup>38</sup>. Assim, as escolhas políticas de médio alcance, que tendem a escapar do radar das eleições, podem também não ser monitoradas a contento pelo parlamento.

No caso das decisões regulatórias e judicantes (mais frequentes na implementação de políticas corretivas das falhas de mercado), muito embora o teor de procedimentalização decisória seja mais sedimentado, há também defasagens institucionais no controle da discricionariedade. Veja-se, por exemplo, que a metodologia de análise de impacto regulatório, que é capaz de oferecer instrumentos para a ponderação de custos e para a avaliação dos benefícios da adoção de novas normas regulatórias, ainda é bastante incipiente no país<sup>39</sup>.

Da mesma forma, guias de análise, que procedimentalizem as decisões administrativas de caráter judicante, estipulando as etapas e os ritos do processo de julgamento administrativo não são frequentes no Brasil. Diferentemente do que ocorre em outras jurisdições, como é o caso do sistema antitruste norte-americano, no caso brasileiro, há apenas dois guias de análise que explicitam o procedimento decisório da autoridade concorrencial — CADE<sup>40</sup>.

O propósito de se procurar alternativas de controle da discricionariedade não é o de trancar o espaço das escolhas de burocratas e dirigentes, mas o de procurar garantir um aparato decisório e de controle que incremente a responsividade democrática e favoreça a consistência das decisões econômicas (seleção dos meios mais aptos e escolha das finalidades mais adequadas). Do contrário, mantida uma baixa densidade institucional, há ao menos dois problemas potenciais no exercício da discricionariedade: (i) o risco de atuações estatais distorcidas, com a escolha de setores inadequados e a frustração no alcance dos objetivos pretendidos e (ii) a possibilidade consequente de se prejudicar a própria legitimidade das agendas de política industrial.

O primeiro risco decorre dos incentivos de economia política. Ausentes mecanismos robustos de regulação das decisões administra-

tivas, pode ser mais custoso apostar em setores inovadores, do que em setores consolidados. Enquanto os setores inovadores lidam com maior incerteza e com resultados de médio e longo prazo, setores consolidados tendem a apresentar retorno em prazos mais curtos e mais condizentes com o ciclo político-eleitoral<sup>41</sup>. Neste caso, o *trade-off* latente entre uma política industrial com viés *ricardiano*, voltada para a manutenção das atuais vantagens competitivas, e uma política industrial com viés *schumpeteriano*, voltada para a criação de novas vantagens competitivas, pode ser arbitrado em favor do primeiro tipo de política. Neste caso, pode haver benefícios de curto prazo, mas custos de oportunidade de longo prazo. A superação de problemas como esse demanda um ambiente institucional que imponha maior ônus para o tomador de decisão, garantindo assim decisões administrativas de maior qualidade e consistência. Para tanto, são relevantes rotinas institucionais que compreendam, entre outros, a explicitação dos critérios de escolha e dos objetivos traçados e também a constituição de mecanismos de mensuração dos impactos esperados.

O segundo risco mencionado diz respeito à própria legitimidade política das políticas industriais. Se os critérios de escolha dos setores beneficiados não são claramente motivados e os mecanismos de avaliação não permitem mensurações objetivas do impacto provocado, pode ser pouco evidente para a sociedade a real necessidade de tais políticas. Neste caso, as políticas industriais, que são relevantes, podem perder a competição por recursos para outras políticas públicas, mais capazes de mostrar ao público seus propósitos e benefícios<sup>42</sup>.

O desafio, portanto, é o de constituir aparatos de governança aptos a garantir uma conciliação de dois vetores: (i) a necessidade de espaço decisório para a formulação de políticas industriais e (ii) a constituição de constrangimentos institucionais que lapidem a decisão administrativa, de modo a garantir soluções consistentes e responsivas. Trata-se de um desafio intrincado e novo. As atuações econômicas do Estado neste campo, sobretudo aquelas voltadas aos objetivos de *catch up*, foram normalmente desenhadas e implementadas em contextos autoritários, foi assim na América Latina e também no Sudeste Asiático<sup>43</sup>.

#### **O QUE A POLÍTICA INDUSTRIAL TEM A APRENDER COM A POLÍTICA MONETÁRIA?**

Diante desse cenário, o que as políticas industriais podem aprender com a política monetária é a lição de que um desenho institucional criativo é capaz de estabelecer procedimentos decisórios e mecanismos de responsabilização das autoridades, garantindo assim consistência e (alguma) responsividade política. No caso da política monetária tem havido relativa convergência das autoridades governamentais para institucionalizar a sua capacidade de decisão e os mecanismos de

[41] Sobre esse ponto, ver também Almeida, op. cit

[42] Este ponto é sustentado por Peres, op. cit.

[43] Uma possível exceção é o Japão, cujo desenvolvimento mais intenso teria ocorrido em conjunto com um regime democrático. Mesmo assim, é reconhecida pela literatura a centralidade da burocracia econômica e a sua relativa independência do sistema político. Ver Johnson, Chalmers. "The developmental state: odyssey of a concept". In: Woo-Cumings, Meredith (ed.). *The developmental state*. Nova York: Cornell Press, 1999. Sobre essa questão dos arranjos desenvolvimentistas autoritários, ver, para o panorama do leste asiático, Wade, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. 2ª ed. New Jersey: Princeton Press, 2004, pp. 24-9.

[44] Essa expressão é utilizada por Diogo Coutinho, ao discutir os papéis do direito na política pública. Ver Coutinho, Diogo. "Linking promises to policies: law and development in an unequal Brazil". *The Law and Development Review*, vol. 3, n.º 2, article 2. Disponível em: <www.bepress.com/ldr/vol3/iss2/art2>, acessado em 11/4/2012.

[45] É conhecida a crítica de cientistas políticos, como Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro, sobre uma visão estanque da composição do governo, segundo a qual o governo seria formado de modo rígido e dicotômico por políticos e burocratas. Este trabalho concorda com essa leitura, mas entende que podem ser identificadas zonas de predominância no teor das decisões (técnicas ou políticas). Sobre a crítica à visão dicotômica ver Loureiro, Maria Rita e Abrucio, Fernando Luiz. "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *RBCS*, vol. 14, n.º 41, 1999.

[46] Há uma margem de tolerância para o cumprimento da meta, que é igualmente definida pelo Conselho Monetário Nacional.

controle, nisso incluídos os objetivos, o monitoramento e a correção eventual de rota. Isso tem fortalecido a política, gerando legitimidade e efetividade para as suas decisões.

No modelo brasileiro a política monetária é estruturada por um regime de competências, em que as responsabilidades são alocadas entre o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. De acordo com o Decreto 3.088, de 1999, cabe ao Executivo, por meio do CMN, estipular os objetivos políticos, e o Banco Central tem autonomia para perseguir essas finalidades, estipulando os seus instrumentos. Ao definir as competências decisórias, "quem faz o quê"<sup>44</sup>, esse desenho estabelece institucionalmente qual a responsabilidade de cada ator. Abre-se, assim, espaço para uma avaliação permanente dos acertos e equívocos, de ambas as autoridades: as predominantemente políticas e as predominantemente técnicas<sup>45</sup>.

Além de estipular um regime de responsabilização, a virtude desse arranjo é que este regime procura instituir um equilíbrio entre decisões com lastro político-democrático e decisões tecnicamente consistentes. Assim, os dois primeiros atos do regime são predominantemente políticos: (i) a escolha do presidente e dos diretores do BC, feita pelo presidente da República e sujeita a sabatina do Senado Federal (Art. 84, XIV, e Art. 52, III, "d", da Constituição Federal), e (ii) a definição das metas de inflação. De acordo com o Decreto 3.088, até o dia 30 de junho de cada ano, o ministro da Fazenda sugere ao Conselho Monetário Nacional, formado pelos ministros da Fazenda e do Planejamento e pelo presidente do Banco Central, a meta de inflação a ser perseguida no ano seguinte.

No decorrer do ano, o BC apresenta trimestralmente um relatório de execução da meta estipulada. Finalmente, de acordo com o art. 4.º do Decreto 3.088, caso a meta de inflação não seja alcançada<sup>46</sup>, o presidente do BC deve apresentar uma carta pública de explicações ao ministro da Fazenda. Essa carta deve conter uma descrição detalhada das causas do descumprimento da meta, as providências a serem tomadas para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos, e, ainda, a estipulação de um prazo no qual se espera que essas providências produzam efeito.

Com este arranjo institucional, o BC não é nem uma repartição interna de governo, o que poderia tornar o processo decisório da política monetária opaco, nem tampouco é uma agência plenamente independente, encarregada de estabelecer as suas próprias metas políticas, o que poderia implicar um elevado déficit democrático. O regime de autonomia operacional tem o potencial de garantir porosidade democrática (na escolha da diretoria e na definição das metas) e condições para o uso da discricionariedade técnica (pelo BC). Além disso, impõe um regime de monitoramento e de prestação de contas que procura lapidar a discricionariedade do BC.

É verdade que esse modelo de autonomia do Banco Central é precário, dado que foi estipulado por decreto (e não por lei) e não é isento de críticas, tanto do ponto de vista econômico quanto do político. No lado econômico, o tipo de crítica mais frequente volta-se ao patamar das taxas de juros, que seria excessivamente alto e pernicioso ao desenvolvimento do país. As críticas políticas atêm-se aos problemas de eventual captura do BC<sup>47</sup>. Ainda de acordo com essa crítica política, a autonomia do BC é vista como uma limitação ao poder de ação do presidente da República, de quem se esperaria uma ampla liberdade de execução política, dada a sua maioria eleitoral.

Embora ambas as críticas sejam relevantes, não dissolvem as virtudes desse desenho institucional. No caso da crítica econômica, há que se considerar que a atual configuração da política monetária abre espaço para a discussão de mérito e de diferentes objetivos para a política monetária. O modelo de autonomia, por si só, não impede nem a definição de uma meta de inflação mais alargada, nem a inclusão de outros objetivos, como nível de investimento ou de emprego, na definição da política monetária (alterando-se parcialmente o Decreto 3.088).

Da mesma forma, os problemas de déficit democrático e a suposta captura do BC, embora relevantes, também não comprometem, por si só, as virtudes do modelo. Se de fato há problemas de legitimidade democrática e de prestação de contas da autoridade monetária, o desenho institucional oposto, isto é, a transformação do BC em uma repartição governamental, como forma de garantir a sua responsividade ao governo eleito, não parece desejável. Arranjos como esse podem garantir maior ascendência do governo sobre as decisões monetárias tomadas pela burocracia, no entanto, é pouco claro se essa ascendência da política traduzir-se-ia em decisões econômicas efetivamente responsivas às demandas da sociedade<sup>48</sup>.

A virtude desse desenho institucional está justamente em estabelecer um regime de competências, com explicitação de objetivos, mecanismos de monitoramento e de prestação de contas, que incrementam o espaço de decisão da política monetária. Isto, sem excluir a possibilidade de que o governo eleito imprima um ritmo diferente para a própria política monetária, apostando, por exemplo, em uma composição com uma meta de inflação maior, menores taxas de juros e maior crescimento.

Voltando às políticas industriais, é evidente que os seus meios e fins são diferentes dos da política monetária. Pode-se inclusive entender que o espectro de instrumentos e propósitos é relativamente mais complexo. Entretanto, essa percepção não resolve um problema: as modalidades de intervenção do Estado acima mencionadas, notadamente quando voltadas aos objetivos desenvolvimentistas e de inovação, não contam com um patamar satisfatório de governança decisória, de monitoramento e de controle dos impactos.

[47] Um trabalho recente do Ipea sugere que o Banco Central teria um viés pró-mercado financeiro, algo visível em algumas de suas posturas regulatórias. Ver a esse respeito, Carvalho, Carlos Eduardo, Oliveira, Giuliano Contento de e Monteiro, Marcelo Balloti. "Banco Central do Brasil: institucionalidade, relações com o Estado e com a sociedade civil, autonomia e controle democrático". Texto para Discussão Cepal-Ipea nº 31, 2011, pp. 30-42.

[48] Ver O'Donnell, op. cit.

[49] No contexto da PITCE, Suzigan e Furtado já haviam feito uma crítica similar à coordenação da política: “o comando político é difuso: embora o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior presida o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado à Presidência da República, sua liderança política fica obscurecida no amplo organograma de instâncias deliberativas superiores ou de mesmo nível: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho de Governo, Câmara de Política Econômica (presidida pelo Ministro da Fazenda), Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico (presidida pelo Ministro-Chefe da Casa Civil), Conselho Gestor das PPP, Conselho Interministerial de Arranjos Produtivos Locais. Seu braço executivo — a ABDI — como se viu, tem poderes limitados, e seu domínio dos mecanismos e instrumentos de política depende de complexa rede de relações com outros ministérios, alguns dos quais poderosos, e com instituições que têm relativa autonomia como o BNDES e a FINEP”. Suzigan, Wilson e Furtado, João. “Política industrial e desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2, 2006.

[50] Rodrik, Dani. “Industrial policy: don’t ask why, ask how”. *Middle East Development Journal*, demo issue, 2008, p. 23.

[51] Rudolph, Heinz. “State Financial Institutions — mandates, governance and beyond”. Policy Research Working Paper, nº 5141, Financial Systems Department, Banco Mundial, 2009.

[52] Para uma discussão exploratória sobre as possibilidades de um mandato para o BNDES, ver Schapiro, Mario G. “Making the developmental state work: how does a mandate matter for the Brazilian development bank?”. Working paper, disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1986850](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1986850)>, acessado em 12/4/2012.

[53] O’Donnell trata de outros regimes democráticos em que há alta centralidade do Executivo e baixa *accountability* do Executivo a outros poderes. Ver O’Donnell, Guillermo. “Delegative democracy?”, working paper, disponível em <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>>.

Diferentemente da política monetária, não há um procedimento periódico e formalizado de formulação das medidas de política industrial, por meio de um processo público que contemple, por exemplo, a formulação de propostas, a definição dos objetivos, a justificativa das escolhas e a avaliação dos impactos. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), supostamente o órgão de cúpula da política industrial, apresenta um funcionamento intermitente e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), não conta com capital político ou condição jurídico-formal para exercer a coordenação das políticas industriais. Uma razão para isso é o fato de que a ABDI foi constituída não como uma autarquia, mas como uma organização do Sistema S. Com isso não integra formalmente o organismo do governo<sup>49</sup>.

Além disso, diferentemente da tecnocracia monetária, bancos de desenvolvimento e agências de fomento não contam com um procedimento satisfatório de prestação de contas, em que sejam apresentadas não só as medidas adotadas, mas principalmente os critérios de escolha e os resultados alcançados. O desafio, portanto, é o da constituição de um arranjo que procedimentalize a tomada de decisão e estructure dispositivos de controle em um plano intermediário da cadeia política de comando, permitindo assim que as opções políticas sejam conhecidas e avaliadas na esfera pública com mais propriedade.

Problemas como esse não são uma peculiaridade da política industrial brasileira. Não por acaso, autores como Dani Rodrik<sup>50</sup> e Heinz Rudolph<sup>51</sup> têm proposto o estabelecimento de mandatos para os bancos de desenvolvimento, com vistas a incrementar os seus mecanismos de governança e *accountability*<sup>52</sup>. Rudolph sugere inclusive que estes mandatos sejam estipulados em lei, pressupondo assim um papel dos parlamentos na configuração dos espaços de decisão destas burocracias econômicas.

A peculiaridade do caso brasileiro, e de outros arranjos semelhantes<sup>53</sup>, é o papel residual do Congresso como agente de fiscalização das políticas públicas<sup>54</sup>. Por consequência, os problemas de discricionariedade que costumam informar a atuação das burocracias econômicas em outros contextos tendem a ser mais agudos no Brasil (ou em democracias delegativas similares), principalmente no que se refere ao *soft law* administrativo.

A compreensão desse problema e da configuração do sistema político tornam a experiência da política monetária ainda mais interessante. Isso porque não só neste caso foi estabelecido um desenho de procedimentalização das decisões econômicas e de prestação de contas, como também isso foi feito de modo consistente com as características do presidencialismo brasileiro. Como visto, pela configuração estipulada no Decreto 3.088, as delegações e os mecanismos de prestação de contas procuram alcançar o público por uma relação

estabelecida entre as autoridades do Executivo. Em outros termos, a relação de *accountability* estabelecida entre o CMN e o BC pode preencher as ausências do *accountability* parlamentar.

### CONCLUSÃO

As políticas industriais, sobretudo as de viés indutor, como a desenvolvimentista e a de inovação, voltaram a figurar no cardápio das políticas públicas. No contexto democrático e de menor margem de manobra para os formuladores de política, em função das restrições impostas pela OMC, o êxito dessa agenda depende de desenhos institucionais capazes de garantir formatações políticas consistentes e responsivas.

Daí porque importa o estabelecimento de procedimentos decisórios, aptos a estipular rotinas e parâmetros positivos para as decisões discricionárias. Dessa maneira, tende a haver ganhos de legitimidade e de consistência. Nesse caminho há lições a serem tiradas da política monetária, que, apesar de ser identificada com proposições liberais, tem algo a ensinar para a plataforma desenvolvimentista. São lições de trajetória: assim como as políticas industriais, a política monetária do passado também padeceu de um déficit de institucionalidade e de *accountability*, mas diferentemente das políticas industriais, a política monetária adquiriu uma governança relativamente institucionalizada.

Os modelos de institucionalização das decisões e das prestações de contas podem e tendem a ser diferentes, dadas as diferenças entre ambas as políticas. Seja como for, a aposta deste ensaio é a de que há ganhos substantivos na concepção de um desenho que contribua para a redução do “decisionismo administrativo”. Os benefícios serão partilhados pelos diversos *stakeholders*.

---

MARIO SCHAPIRO é professor da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.

[54] Sobre a menor efetividade dos controles parlamentares, ver Couto, e outros, “Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil...”, op. cit.

---

Recebido para publicação  
em 12 de abril de 2012.

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

96, julho 2013

pp. 117-130

---



**LIVROS PARA TODOS**  
*Fundação Carlos Chagas*

Um projeto que busca incentivar o hábito da leitura, criando espaços de difusão de cultura em bibliotecas comunitárias por meio de atividades educacionais e da doação de livros.

Saiba mais sobre esta iniciativa.

Acesse [www.livrosparatodos.org.br](http://www.livrosparatodos.org.br)