UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JACKSON DE TONI

NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA:
a força das novas ideias e dos empreendedores políticos

BRASÍLIA – DF, 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JACKSON DE TONI

NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA:
a força das novas ideias e dos empreendedores políticos

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof[a] Rebecca Abers, Ph.D.

Defendida em 13 de Agosto de 2013

BRASÍLIA - DF
2013

DE TONI, Jackson

Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. Brasília: o autor, 2013.

390 f.

Inclui bibliografia.

Orientação: Profª Rebecca Abers, Ph.D

Dissertação (Doutorado) – Universidade de Brasília, Pós Graduação em Ciência Política, 2013

JACKSON DE TONI

NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientadora Prof. Rebecca Abers, Ph.D.
Universidade de Brasília

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Denilson B. Coelho
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Bernardo P. M. Mueller
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Renato R. Boschi
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Dr. Alexandre A. Gomide
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a todos meus colegas de trabalho na Agência Brasileira de Promoção de Exportações (ApexBrasil) e na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), em especial aos respectivos presidentes, Alessandro Teixeira e ao Professor Mauro Borges Lemos. Nestes espaços de convivência e luta obstinada pelo desenvolvimento do Brasil, aprendi que teses e teorias em geral só ganham sentido e validade prática se dialogarem incisivamente com a realidade empírica, com o mundo real que lhes inspira, como ferramentas poderosas para entender os indecifráveis mecanismos que orientam o comportamento político dos atores sociais. Ajudam, assim, a navegar nas turbulências do cotidiano concreto, contribuindo para um projeto de nação com mais equidade e democracia, viável e coletivamente sustentável.

Um agradecimento muito especial à minha orientadora Professora Rebecca Abers, pelas críticas e sugestões sempre pertinentes, resultado de uma inteligência aguda e um compromisso com a simplicidade eloquente do verdadeiro conhecimento. O mesmo agradecimento se estende aos meus colegas de turma no Instituto de Ciência Política, companheiros de tantos debates sobre o presente e o futuro deste país, acalorados e inconclusos.

Para minha família, minha esposa Ziza e nossos filhos, Giovanni e Rafael, cujo convívio por dias e horas intermináveis foi adiado, mais do que seria razoável suportar ou esperar. Obrigado pelo incentivo e paciência.

Finalmente, gostaria de agradecer às centenas de homens e mulheres, líderes da indústria nacional, dirigentes dos trabalhadores, gestores e funcionários públicos, acadêmicos e pesquisadores que, anonimamente ou como figuras públicas nacionais, veem construindo desde a redemocratização do país, em meio a dificuldades de toda ordem, um ambiente institucional de cooperação e diálogo produtivo, gerando consensos possíveis. Esforço imprescindível e tarefa sempre adiada na nossa história, para continuar a construir um outro Estado e uma outra sociedade. A todos eles, inspiração desta pesquisa, meu profundo reconhecimento público.

RESUMO

O Brasil vive desde o início da década passada fortes sinais de um novo regime produtivo, baseado na geração de superávits comerciais, no crescimento do mercado de consumo interno e no aprofundamento de políticas sociais inclusivas e distributivas. Um dos elementos deste novo ciclo é a retomada explícita de políticas de apoio ativo à indústria nacional, com ênfase no aumento do investimento e da inovação. Estas políticas industriais diferenciam-se das anteriores (nacional-desenvolvimentismo clássico), por serem mais indutoras, regulatórias e dispensarem a intervenção direta do Estado como produtor de bens e serviços. O governo Lula anunciou duas políticas específicas, em 2004 e 2008, que contribuíram para o maior período de crescimento contínuo do PIB na história do país. Parte central desta política foi a construção de uma arena nacional tripartite para o debate de temas estratégicos da política industrial. Ao contrario de outras experiências mal sucedidas, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, CNDI, teve alta produtividade, contribuindo para a coordenação interna do governo, em especial, durante seu primeiro mandato. Esta tese argumenta que o desempenho excepcional daquela arena, neste período, foi resultado de uma combinação virtuosa de variáveis distintas, entre as quais, o papel central de empreendedores políticos, públicos e privados e a hegemonia de ideias inovadoras sobre o papel do Estado na coordenação do desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: Empreendedores políticos, influência ideacional, política industrial, governo Lula.

ABSTRACT

Brazil lives since the beginning of the last decade, very strong signals of a new production system based on generating trade surpluses, on growth of domestic consumption and social and distributive policies. One element of this new cycle is the explicit policy of active support to the domestic industry, with emphasis on increased investment and innovation. These industrial policy differ from the previous (classic national developmentalism), because they are more inductive, regulatory and dispense the direct intervention of the State as a producer of goods and services. The Lula government announced two specific policies in 2004 and 2008, which contributed to the longest period of continuous growth of GDP in the country's history. Central part of this policy was the construction of a national tripartite arena for discussing strategic issues of industrial policy. Unlike other unsuccessful experiences, the National Council of Industrial Development, the CNDI, had high productivity, contributing to the internal coordination of the government, especially during Lula's first term. This thesis argues that the exceptional performance in this period was a result of a virtuous combination of different variables, including the central role of policy entrepreneurs, public and private, and the hegemony of innovative ideas about the state's role in coordinating the national development.

Keywords: Political entrepreneurs, ideational influences, industrial policy, Lula government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de fluxos múltiplos na definição da agenda de politicas 55
Figura 2 – O Modelo Explicativo 58
Figura 3 - Políticas clássicas e moderna 106
Figura 4 - A indústria entra na agenda de problemas 148
Figura 5 - Esquema de governança da PITCE 166
Figura 6 - Sistematização dos Programas e Setores da PDP 173
Figura 7 - Estrutura de Governança da PDP 178
Figura 8 - Coordenação com o Setor Privado na PDP 181
Figura 9 - Síntese comparativa entre corporativismo estatal e societal 200
Figura 10 - Cooperação Público-Privadas: esquema interpretativo 225
Figura 11 - O campo político da agenda industrial lulista 255
Figura 12 - Agendas debatidas pelo CNDI nos período Lula 266

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tendência histórica de crescimento 113
Gráfico 2 - Variação do estoque de capital e regimes competitivos 114
Gráfico 3 - Participação da Indústria em percentual do PIB 116
Gráfico 4 – Produtos da indústria de transformação por intensidade tecnológica 118
Gráfico 5 - Decomposição da taxa média de crescimento anual 1970-2008 123
Gráfico 6 – Evolução dos gastos em Pesquisa & Desenvolvimento 2000 -2011 288
Gráfico 7 – Evolução dos gastos da FINEP 1999 – 2010 (em R$ milhões) 288

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese das grandes escolas do pensamento econômico pós-2002 77
Tabela 2 - Coalizões de defesa na política de desenvolvimento 77
Tabela 3 - Diferentes estratégias de crescimento 79
Tabela 4 - Síntese das Diretrizes da PITCE 162
Tabela 5 - Estimativa de Renúncia Fiscal anunciada na PDP em 2008 171
Tabela 6 - Síntese de fatores influentes na dinâmica de instâncias setoriais 240
Tabela 7 – Reuniões formais do CNDI 2005 – 2010 267
Tabela 8 - Representação no CNDI 2005-2010 nos Governos Lula 267

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI:	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AND:	Agenda Nacional de Desenvolvimento
BACEN:	Banco Central
BNDES:	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CDE:	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDES:	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL:	Comissão Econômica para a América Latina
CNDI:	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI:	Confederação Nacional da Indústria
EG:	Equilíbrio Geral (modelo)
FIESP:	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDCT:	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IDE:	Investimento Direto Estrangeiro
IEDI:	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IER:	Institucionalismo da Escolha Racional
IH:	Institucionalismo Histórico
JK:	Juscelino Kubistchek
MCT:	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI:	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
MDIC:	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF:	Ministério da Fazenda
MI:	Ministério da Integração
MP:	Ministério do Planejamento
MRE:	Ministério das Relações Exteriores
NEI:	Nova Economia Institucional
ND:	Novo ou Neo Desenvolvimentismo
OCDE:	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC:	Organização Mundial do Comércio
PACDT:	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PACTI:	Programa de Apoio a Capacitação Tecnológica da Indústria
PBM:	Plano Brasil Maior
PBQP:	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCI:	Programa de Competitividade Industrial

PDP:	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDTI:	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
PIB:	Produto Interno Bruto
PICE:	Política Industrial e de Comércio Exterior
PINTEC:	Pesquisa de Inovação Tecnológica do IBGE
PITCE:	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNBE:	Pensamento Nacional de Bases Empresariais
PND:	Plano Nacional de Desenvolvimento
PROMINP:	Programa de mobilização da Indústria nacional de Petróleo e Gás Natural
RC:	*Rational Choice*
SBCT:	Sistema Brasileiro de Ciência & Tecnologia
SECEX:	Secretaria de Comércio Exterior
UNIDO:	*United Nations Industrial Development Organization*
VOC:	*Variaties of Capitalism*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **15**

CAPÍTULO I **21**

AS IDEIAS E OS EMPREENDEDORES NAS ARENAS PÚBLICO-PRIVADAS **21**

Introdução **21**
1.1 A articulação dos diferentes marcos teóricos institucionalistas **22**
1.2 Ideias e empreendedores na abordagem institucionalista **29**
1.3 A dinâmica ideacional **33**
1.4 A ação de empreendedores políticos **38**
1.5 A criação de relações fecundas e interações densas **44**
1.6 As "arenas de escolha" em políticas públicas **48**
1.7 Os mecanismos de coordenação governamental **51**
1.8 O modelo explicativo **57**
1.9 Considerações metodológicas **60**
1.9.1 Casos selecionados da agenda do CNDI 61
1.9.2 Coleta de evidências e análise 63
Conclusões **64**

CAPÍTULO II **67**

O DISCURSO DESENVOLVIMENTISTA E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS **67**

Introdução **67**
2.1 As "novas" ideias sobre o "velho" desenvolvimentismo **69**
2.2 A repercussão na realidade brasileira **75**
2.3 Neo desenvolvimentismo e lulismo **83**
2.4 O sentido moderno de Política Industrial **86**
2.4.1 O papel da inovação 95
2.5 As "falhas de política" das políticas industriais **100**
Conclusões **104**

CAPÍTULO III **108**

O DEBATE BRASILEIRO: DESINDUSTRIALIZAÇÃO E CRISE **108**

Introdução **108**
3.1 Os primeiros debates **109**
3.2 O problema da desindustrialização e as políticas "que deram certo" **115**
3.3 A "não política industrial" dos Governos Collor e Itamar Franco **128**
3.4 A política industrial "implícita" dos Governos de FHC **134**
Conclusões **146**

CAPÍTULO IV **150**

COMO SURGEM E SE CONSOLIDAM AS NOVAS IDEIAS NO GOVERNO LULA **150**

Introdução **150**
4.1 A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2004 ..... **152**
4.2 O problema da institucionalização da política industrial **162**
4.3 A reação dos empresários à PITCE **167**
4.4 A Política de Desenvolvimento Produtivo de 2008 ..... **170**
4.5 A avaliação da PDP **181**
Conclusões **182**

CAPÍTULO V **186**

O EMPREENDEDORISMO POLÍTICO DURANTE GOVERNO LULA **186**

Introdução **186**
5.1 A rearticulação e mobilização empresarial no pós-liberalismo **187**
5.2 A atuação da Confederação Nacional da Indústria **197**
5.3 A fraca presença dos trabalhadores **206**
5.4 O empreendedorismo público: a criação de uma nova agência **209**
5.5 O papel dos *think tanks* na formulação de políticas **215**
Conclusões **221**

CAPÍTULO VI **223**

A TRAJETÓRIA DAS ARENAS PÚBLICO-PRIVADAS **223**

Introdução **223**
6.1 A longa trajetória das interações tripartites na política industrial **223**
6.2 A baixa efetividade dos órgãos setoriais no Governo Lula **235**
6.3 Fóruns setoriais: trajetória questionável e inconstante **239**
Conclusões **241**

CAPÍTULO VII **243**

AS RELAÇÕES POLÍTICAS E A INFLUÊNCIA DO CDES **243**

Introdução **243**
7.1 A coalizão política lulista **244**
7.2 A política "participativa" do governo Lula e a experiência do CDES **248**
7.3 A Agenda Nacional de Desenvolvimento **252**
Conclusões **256**

CAPÍTULO VIII **258**

CNDI: PARTICIPAÇÃO E COORDENAÇÃO **258**

Introdução **258**
8.1 Colegiados intersetoriais ou estratégicos: os antecedentes **260**
8.2 O processo de interação público-privado no CNDI **263**
8.3 Os impactos da relação público-privada **277**
8.4 Marco regulatório inovador: a "Lei de Inovação" e a "Lei do Bem" **279**
8.5 As mudanças na governança dos Fundos Setoriais **283**
8.6 Os debates sobre contrapartidas e a política cambial **289**

8.7 A criação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital: ação coadjuvante 293
8.8 A definição da Política Nacional de Biotecnologia 296
8.9 A criação de uma agência para a política industrial 299
Conclusões 301

CONCLUSÕES 306

REFERÊNCIAS 317

RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS OFICIAIS ANALISADOS 346

ANEXOS I

Anexo I - Análise das Reuniões do CNDI entre 2005 e 2007 I
Anexo II - Entrevistas e questionário XXVI
Anexo III - Documentos legais XXXI

"...existe, no Brasil de hoje, uma espécie de ojeriza, de repúdio a pensar sistematicamente as coisas, a ter um pensamento globalizante. A hegemonia do pensamento neoclássico, neoliberal acabou com a possibilidade de pensarmos um projeto nacional; em planejamento governamental, então, nem se fala… O Brasil precisa se pensar de novo, partir para uma verdadeira reconstrução. Para mim, o que preza é a política. Essa coisa microeconômica é um disparate completo, mas é a doutrina que prevalece no mundo e no Brasil. Não espero que haja o milagre da superação desse pensamento pequeno, pois hoje em dia não tem ninguém que lidere essa luta ideológica. Todo mundo foge dessa confrontação ideológica. Planejar o presente e o futuro do país passou a ser coisa do passado. Como você pode dirigir uma sociedade sem saber para onde vai? O mercado é quem decide tudo. O país passou a ser visto como uma empresa. Isso é um absurdo... Hoje, ignora-se a política, a macroeconomia é usada para suavizar o mercado. A política passa a não ter nada a ver com a economia, separa-se uma coisa da outra e isto leva à situação que temos ... O Brasil acumulou muito atraso, e esse atraso deveu-se à falta de política... Se existisse somente uma intervenção positiva, seria a intervenção do Estado no sentido de aumentar os investimentos, de forçar a sociedade a investir mais. O desenvolvimento é uma construção da sociedade, mas é preciso que ela tenha vontade de fazê-lo..."

Celso Furtado, na Mesa Redonda sobre Diálogo Social e Desenvolvimento do CDES, realizada em Brasília, em Agosto de 2004, três meses antes de seu falecimento.

INTRODUÇÃO

A redemocratização do país nos anos oitenta e a retomada dos mecanismos de representação eleitoral logo evidenciaram os limites da democracia eleitoral, na medida em que os problemas da crise de representação e as demandas por participação direta da sociedade civil ganharam mais intensidade (AVRITZER, 2009 e DINIZ e BOSCHI, 2007). Com a Constituição Federal de 1988 e a proliferação de experiências participativas nas Prefeituras e em algumas políticas públicas de alcance nacional, surgiram muitos estudos sobre as novas tendências de descentralização das políticas, democratização de processos decisórios e maior envolvimento de grupos interessados na formulação e execução de políticas (ANDERSON, 2011). Uma das dimensões mais importantes do processo de descentralização de políticas públicas e de participação social foi a proliferação de colegiados, conselhos, comitês e arenas, normalmente reunindo representantes da sociedade em diversos níveis e atores públicos nas três esferas federativas. Extremamente variados na sua natureza, alcance, abrangência e autoridade efetiva, as arenas de políticas públicas, notadamente naquelas envolvendo temas sociais de amplo interesse nacional, se tornaram uma marca dos processos renovadores e inovadores da relação Estado-Sociedade no Brasil contemporâneo (ABERS e KECK, 2008; VIANNA e BRANDÃO, 2011).

Na literatura mais crítica sobre as práticas e o funcionamento real destas arenas, há disseminada a ideia dominante de que, na sua ampla maioria, estes colegiados são instâncias muito limitadas do ponto de vista decisório e de poder efetivo sobre as políticas públicas a elas afetadas, seu alcance é tímido, pouco significativo (IPEA, 2012). Há mesmo, um senso comum que chancelaria a percepção de que os conselhos de políticas são de fato instâncias de legitimação política governamental, instrumentalizados pela manipulação governamental. Mais do que arenas de debates com poderes efetivos para assegurar a validade de suas próprias decisões e aumentar a cidadania, eventualmente, contrárias ou divergentes ao próprio governo. Em relação à prática conselhista no âmbito da política industrial recente, a percepção não é diferente, salvo raras exceções, os conselhos setoriais e congêneres ou mais amplos, teriam sido pouco efetivos e deliberativos na história pós-redemocratização do país (SUZIGAN e FURTADO, 2007; PERES e PRIMI, 2009).

Entretanto, a trajetória recente da política industrial no primeiro governo do Presidente Lula (2003-2006) aponta numa outra direção, radicalmente diferente. Durante a primeira gestão petista foi criado um conselho envolvendo a alta hierarquia do Governo Federal, seus

principais ministros e os mais altos dirigentes dos grandes complexos industriais de capital nacional. Durante um curto período o então denominado, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criado oficialmente em Dezembro de 2004, logrou estabelecer um ambiente de debates e decisões sobre temas-chave da política industrial sem precedentes. Os indícios desta dinâmica podem ser identificados no volume de temas debatidos e encaminhados, bem como testemunhados na efetividade das diversas decisões debatidas e deliberadas pelo CNDI. Estes aspectos diferem dramaticamente da dinâmica de outras instâncias de política industrial, pelo menos, desde o período de redemocratização do país em meados dos anos oitenta. Neste período o CNDI logrou produzir um alto nível de coordenação entre as diversas organizações governamentais e um denso debate e geração de consensos com o setor privado. Porque e como isto foi possível? Que fatores políticos, internos ou externos, determinaram uma inversão da trajetória normal destas instâncias? Porque o CNDI se tornou um *outllier* na trajetória destes colegiados, pelo menos, por alguns anos? As circunstâncias destes eventos são singulares ou podem ser replicadas?

A motivação central desta pesquisa está em identificar e entender quais mecanismos políticos podem explicar o funcionamento atípico do CNDI neste período e sua exuberância de ideias e as relações entre atores públicos e privados. A hipótese central é a de que uma determinada conjuntura crítica permitiu que este espaço participativo se tornasse uma arena fecunda para a política industrial. As variáveis centrais ou os mecanismos fundamentais para criar este ambiente são de duas ordens: uma nova dinâmica ideacional, por um lado, e a atuação de empreendedores políticos, por outro. Ambos os processos – a difusão ideacional e a ação de atores – são amparados por tecnologias organizacionais fortemente direcionadas para produção de relações cooperativas. Supõe-se também que o funcionamento e os impactos destes três processos – ideias, empreendedores e relações – são parte de um mesmo mecanismo e não há sentido em considerá-los separadamente. A dominância de um novo ideário sobre desenvolvimento nacional e sobre políticas industriais, distintas daquelas vigentes no governo anterior do Presidente F. H. Cardoso (1995–2002), diferenciação que nunca foi absoluta, como se poderá ver, criaram um ambiente fértil e propício, receptivo para novos paradigmas de políticas industriais. Por seu turno, as novas ideias foram protagonizadas por empreendedores políticos, materializados na atuação de personagens-chave e também de organizações (públicas e privadas) que atuaram para que o processo de dialogo e decisão fosse exitoso. Além disso, estes dois processos atuaram influenciados sobre uma conjuntura de crescimento econômico no período, o que produziu uma influência benéfica sobre a

legitimidade e o poder de negociação das partes envolvidas. Uma terceira variável que é resultado combinado dos dois processos anteriores, é o processo de auto-coordenação do governo no ambiente da arena de debates. A coordenação governamental, protagonizada por empreendedores pró-politica industrial, identificados nesta tese como membros de uma coalizão desenvolvimentista no interior do governo Lula, foi condição essencial para efetividade das decisões do CNDI, naquelas circunstâncias. É interessante observar que a coordenação das diversas organizações estatais, condição necessária para a efetividade das propostas, não foi algo óbvio ou auto-evidente no funcionamento do CNDI. Esta condição foi gerada no ambiente de debates e na progressiva, lenta e pedagógica consolidação de uma visão pró-ativismo estatal desenvolvimentista[1], que superou na maioria das vezes as opiniões dissonantes dentro do próprio governo, nominada nesta tese de coalizão fiscalista.

Seguindo uma lógica contrafactual, a ausência destas condições reduziu enormemente a efetividade destas arenas na política industrial brasileira antes de Lula e mesmo no seu segundo mandato. A despeito da maior estabilidade política e do avanço das políticas desenvolvimentistas no segundo termo lulista, o ambiente político institucional não logrou a manutenção virtuosa do mecanismo ideias-empreendedores-relações. No segundo período do Governo Lula (2006 – 2010), a ausência de empreendedores políticos e a crise internacional em 2008 reduziram o CNDI a um desempenho apenas protocolar. Antes de Lula, no governo Cardoso, mesmo no período de relativa estabilidade e crescimento (entre 1995 e 1998) a inexistência de um ideário pró-política industrial ou de empreendedores políticos, com certeza, foram fatores determinantes para a baixa efetividade dos conselhos de política industrial.

Cabe assinalar que a atuação dos empreendedores políticos identificada ao longo do funcionamento do CNDI e de outras instâncias público-privada não foi limitada pelo espaço institucionalizado dos fóruns. Com certeza a assertividade do CNDI na sua fase mais profícua deve-se em grande parte às redes informais de negociação e acordos entre gestores públicos e privados. Redes de relações que existiam antes, durante e depois do período estudado. A informalidade nas relações políticas, como será analisada ao longo desta tese, não negou ou anulou a institucionalidade, ao contrário, ambas dimensões atuaram integradamente

[1] O termo "ativismo estatal" será considerado nesta tese conforme o conceito proposto por Pires e Gomide (2012), como um amálgama característico dos governos Lula, em que a capacidade estatal está associada à sua legitimidade, promovida através da mobilização social e da articulação e compatibilização de interesses coletivos em plataformas comuns para o desenvolvimento. O ativismo estatal dependeria também da articulação de capacidades políticas (interlocução e legitimidade) com as capacidades técnico-administrativas (burocracia profissional e planejamento).

reforçando-se mutuamente. Inclusive porque as relações pessoais entre a maioria dos seus protagonistas reais eram pré-existentes ao governo Lula, muitas delas já existiam desde os anos oitenta e noventa do século passado.

As conclusões gerais a que chegamos apontam em três grandes direções, (1) o papel absolutamente importante e imprescindível que as ideias ou crenças tem na mudança institucional; (2) a importância em vincular o resultado das ações dos empreendedores políticos, sejam eles singulares ou coletivos, ao seu contexto e trajetória histórica e (3) o aprofundamento de um deslocamento identitário de setores importantes das elites industriais que se afastam do ideário liberal fundamentalista e se aproximam de um projeto mais autônomo e nacional de desenvolvimento, com inclusão social. Este último movimento pode ser detectado desde o processo constituinte em 1988, passando pela criação de novas entidades empresariais não atreladas à estrutura corporativa na década de noventa, pelo distanciamento crítico em relação ao Governo Cardoso no decorrer do segundo mandato e pela formação de um núcleo mais ou menos homogêneo de empreendedores com presença e atuação simultânea nos diversos fóruns criados desde 2003.[2] Por sua vez, a presença marcante de lideranças públicas e privadas sinaliza um viés no processo decisório que também é parte da trajetória do funcionamento dos governos, isto é, a permeabilidade ou maleabilidade do tecido institucional às iniciativas de seus protagonistas. A ambiguidade neste caso está, de um lado, na grande flexibilidade e iniciativa de gestores, cuja desenvoltura não estaria sujeita aos labirintos e roteiros burocráticos de governos submersos em toneladas de ritos jurídicos ou processos decisórios truncados, fragmentados, conflitantes e desnecessários; por outro lado, revela a baixa permanência e constância de protocolos decisionais mais estratégicos e perenes, sujeitos sempre aos subjetivismos de ocasião, aos impressionismos aleatórios e orientações contingentes do ciclo eleitoral. Seguramente pode-se afirmar que os casos bem sucedidos de política industrial no primeiro governo Lula derivam de situações onde prevaleceu o equilíbrio entre estes dois extremos.

[2] A tendência de aproximação entre este núcleo industrial de empreendedores e os governos petistas foi confirmada no Governo Dilma Roussef (2011 - ...) com a criação da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, ligada diretamente à Presidência da República e dirigida por Jorge Gerdau, líder do maior conglomerado siderúrgico nacional, com faturamento de quase R$ 40 bilhões em 2010. Ela é uma espécie de arena de alto nível para produção de *insights* e diretrizes relacionadas à eficiência do gasto e da gestão pública. Inspirada na experiência da *Delivery Unit*, do inglês Tony Blair, a Câmara de Gestão como ficou conhecida tem participação dos Ministros da Casa Civil, do Planejamento, da fazenda e do MDIC; pelo lado privado foram indicados o ex-presidente da Petrobrás, Henri Reischtul, o presidente da Suzano Papel e Celulose, Antonio Maciel Neto e o empresário Abilio Diniz do grupo Pão de Açucar.

A tese está organizada em nove capítulos, além desta introdução e das conclusões finais. No Capítulo II os principais conceitos do institucionalismo histórico e racional são apresentados de modo a facilitar uma compreensão que combine, ou facilite didaticamente, a convergência de ambas as abordagens. Porque combinar as abordagens? A intenção é demonstrar que a articulação de fatores valorizados por ambas as escolas pode enriquecer a análise das arenas e de processos cooperativos entre atores políticos, viabilizando uma análise mais abrangente, integrada e robusta. Combinando as dimensões micro e macro-institucionais, capturando sutilezas e nuanças na atuação dos atores que de outra forma passariam ocultas pelo crivo analítico monotemático. No Capítulo III são apresentadas as ideias sobre desenvolvimento que passaram a hegemonizar o ambiente político a partir da vitória de Lula em 2002. O evento ideacional é visto como uma convergência de movimentos, no plano político, acadêmico, de organizações de classe e de organismos internacionais que produziu o que chamamos, por convenção de linguagem e para diferenciar do "velho" desenvolvimentismo, de neo desenvolvimentismo. Dentro deste conceito ainda muito provisório e em formação na literatura, dada sua contemporaneidade com os fatos que o inspiram, dois aspectos foram cruciais: um novo conceito do Estado como regulador e um novo tipo de ativismo estatal refletindo-se na natureza inovadora das políticas industriais lulistas. Tais conceitos funcionaram como âncoras para a produção de políticas públicas e a criação das instâncias que as legitimaram no período do Governo Lula (2003 a 2010).

Os Capítulos IV e V evidenciam como este novo poder ideacional se materializou no período através dos novos arranjos participativos e das novas políticas de apoio à indústria nacional. O papel dos empreendedores políticos – sejam eles indivíduos singulares ou coletivos – é abordado com detalhe no capítulo VI e a trajetória das arenas público-privada no Capítulo VII. A trajetória destas instâncias é marcada pela baixa efetividade, o que cria um pano de fundo que contrasta fortemente com a experiência do CNDI, não só pelas variáveis-chave que o a pesquisa se propõe a comprovar, como também pela natureza de sua agenda e natureza setorial. A influência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o CDES e o estilo participativo do Governo Lula são analisados no capítulo VIII. Pois o CDES funcionou como efeito-demonstração para o CNDI, emprestando-lhe capital político, legitimidade e participantes essenciais, do governo e do setor privado. Finalmente o capítulo XIX aborda o funcionamento do Conselho em si, onde são apresentadas as evidências qualitativas – pelo volume, tipo e natureza das agendas debatidas – de que o conselho se diferenciou da trajetória passada destas arenas. Em especial, neste capítulo procura-se

identificar e analisar os efeitos da dinâmica da arena sobre o incremento da capacidade de coordenação intra-governamental, dimensão essencial para eficiência e eficácia das políticas.

CAPÍTULO I

AS IDEIAS E OS EMPREENDEDORES NAS ARENAS PÚBLICO-PRIVADAS

> *Historical institutionalism is not a cry of despair about the complexity of the world. Many of its most important insights can be reduced to testable propositions that greatly enrich our models of institutional change.*[3]
>
> *Peter Hall (2010).*

Introdução

Este capítulo trata de fixar os principais conceitos e parâmetros teóricos que orientaram o trabalho de pesquisa bibliográfica/documental e de campo (entrevistas) sobre a dinâmica das arenas tripartites na política industrial brasileira, em especial o CNDI no período Lula. Adotamos como referência a reflexão do institucionalismo, em seu viés histórico, valorizando a influência das ideias nos comportamentos dos atores, e no viés racional, na ênfase ao papel dos empreendedores políticos e aos mecanismos de coordenação e cooperação no processo decisório em políticas públicas, em particular na política industrial, como resultado do funcionamento das instâncias e arenas.

O argumento central da tese é o de que o CNDI, como arena público-privada de política industrial no período Lula, se legitimou como o *locus* da agenda de política industrial como resultado da combinação de dois processos políticos distintos: a influência das ideias neodesenvolvimentistas, em especial aquelas da política industrial, e a ação de empreendedores políticos. Estes mecanismos atuando simultaneamente naquela conjuntura, geraram relações institucionais intensas e uma criativa interação entre os diversos atores políticos participantes. O principal efeito destas interações que retro-alimentou o processo de legitimação foi a capacidade gerada de coordenação intra-governamental. O mecanismo ideacional explicita a capacidade das ideias criarem uma unidade de ação e uma percepção coletiva (*main stream*) sobre os temas estratégicos, o que deve entrar e o que deve sair das pautas decisórias, portanto o espaço de possibilidades de certos problemas e soluções. Por sua vez, a abordagem do empreendedorismo político, estabelece que certos personagens podem reunir condições peculiares para mobilizar recursos e servir de "ponte" entre problemas, soluções e decisores. Eles podem criar janelas de oportunidade. A construção de relações

[3] "O institucionalismo histórico não é um grito de desespero sobre a complexidade do mundo. Muitas de suas ideias mais importantes podem ser reduzidas a proposições testáveis que enriquecem muito os nossos modelos de mudança institucional." (tradução livre, do autor)

produtivas entre os atores se relaciona aos ganhos de natureza qualitativa na relação entre gestores públicos e empresários privados no processo decisório em políticas públicas, em especial, relacionado ao acúmulo histórico das experiências das instâncias de cooperação público-privado, à formação de uma nova elite política na indústria e ao processo de aprendizagem coletiva.

A hipótese central de pesquisa desta tese é a de que uma combinação virtuosa de novas ideias sobre o papel do Estado (no processo de desenvolvimento) e a ação de empreendedores políticos, gerou um ambiente altamente cooperativo na arena tripartite de política industrial. O CNDI, como arena público-privada na política industrial lulista, exerceu um papel fundamental de coordenação intragovernamental no processo decisório do governo federal, o que contraria toda a experiência anterior de arenas deste tipo em política industrial. Este efeito impactou decisivamente na formação da agenda de políticas públicas e na efetividade dos seus resultados. As arenas adquirem assim, uma dinâmica política que induz aos processos de convergência entre problemas e soluções na formação da agenda pública (DONAHUE e ZECKHAUSER, 2006).

O marco teórico para analisar os processos sugeridos e identificar as relações de causalidade está baseado numa abordagem combinada entre o institucionalismo histórico - IH, a influência das ideias, (BLYTH, 2001, 2002; SCHMIDT, 2008; HALL, 2005; HAY, 2010; SIKKINK, 1991), o institucionalismo da escolha racional - IER, o papel dos empreendedores políticos, (KINGDON, 2011; WEINGAST e KATZNELSON, 2005). As relações estabelecidas entre os atores são entendidas como *generative relationships*, (LANE e MAXFIELD, 1996) nas arenas entendidas como "arenas de escolha" (OSTROM, 1990, 2007) e o conceito de coordenação governamental é aplicado a partir dos *insights* sugeridos pela "teoria da agenda" (KINGDON, 2011). Veremos na sequência como estes conceitos se articulam e compõe um mosaico conceitual que permitira analisar a dinâmica política do CNDI.

1.1 A articulação dos diferentes marcos teóricos institucionalistas

Para a Escolha Racional cada ator é portador *ex ante* de preferências e interesses: grosseiramente, pode-se pensar que os consumidores são motivados pela satisfação e utilidade, os empresários pelo lucro, os trabalhadores pela disponibilidade de bens e tempo livre e finalmente os investidores pelas taxas de retorno. A escolha de cada segmento teria uma "utilidade esperada" associada a níveis de risco e incerteza (SHEPSLE e BONCHEK,

1997). Esta utilidade, associada às probabilidades quantitativas, é a base conceitual da ampla maioria dos modelos racionalistas de decisão. Os indivíduos agem intencionalmente e produzem efeitos não-intencionais (efeitos de agregação) nas ações dos demais atores. Um dos efeitos negativos deste encadeamento é a possibilidade de soluções individuais subótimas, quando os indivíduos acreditam que as possibilidades de ação podem ser reproduzidas para todos os indivíduos nas mesmas circunstâncias (ELSTER, 1978; 2005). O "dilema do prisioneiro" na teoria dos jogos seria um exemplo mais difundido de comportamento subótimo.

> Racionalidade, neste contexto, significa que, ao agir e interagir, os indivíduos têm planos coerentes e tentam maximizar a satisfação de suas preferências ao mesmo tempo que minimizar os custos envolvidos. A racionalidade pressupõe, portanto, a "premissa da conectividade", isto é, o indivíduo envolvido é capaz de estabelecer um completo ordenamento das alternativas. Desta ordenação de preferências os cientistas sociais podem inferir uma "função de utilidade", que atribui um número a cada opção de acordo com a sua posição nessa ordenação de preferências. (BAERT, 1997, p. 4)

As versões mais sofisticadas do racionalismo indicam que o comportamento individual é informado por preferências e convicções subjetivas, pode-se, por exemplo, agir racionalmente baseado em falsas crenças e suposições. A consistência das convicções depende, por sua vez, da carga de informação disponível. Como é muito difícil reunir todas as informações necessárias para agir com total racionalidade, o indivíduo estabelece diferentes probabilidades para cada escolha alternativa, estas probabilidades estariam associadas a diferentes níveis de risco. Assim já podemos elencar uma síntese do suposto "comportamento racional", seguindo o argumento de um clássico do tema (DOWNS, 1957, p. 6.):

1. Ele sempre pode tomar uma decisão confrontando com um conjunto de alternativas.
2. Ele prioriza as alternativas em ordem de preferência.
3. O seu ranking de preferências é transitivo.
4. Ele escolherá sempre, entre as alternativas possíveis, aquela que estiver na melhor posição de preferência.
5. Ele repetirá a escolha todas as vezes que as alternativas forem as mesmas.

A sofisticação do enfoque da "escolha racional" tem tido inúmeras aplicações e variações teóricas, onde cada autor parece incorporar novas contraprovas para preservar a

capacidade explicativa (mais do que preditiva) da teoria. Arrow (1951), por exemplo, analisou o problema da racionalidade das escolhas sociais, particularmente dos sistemas eleitorais, o que foi chamado de "paradoxo do voto"[4]. Downs (1957), por sua vez, utilizou conceitos típicos da microeconomia (renda marginal, função utilidade e formação de preços) para analisar as preferências partidárias e como os eleitores formam suas estratégias de escolha. Olson (1965) estudou como funcionam os mecanismos de ação coletiva, os incentivos e sanções necessários para neutralizar a desmotivação natural para o engajamento individual, os "dilemas da ação coletiva"[5]. Becker (1976) aplicou a abordagem tipicamente econômica a várias dimensões do comportamento humano, tais como a estabilidade das preferências individuais, problemas de maximização e a função coordenadora dos mercados. Coleman (1990), finalmente, abordou os problemas envolvidos na relação entre a ação individual, direcionada a fins específicos e sua interação no plano social através dos valores culturais.

A origem dos estudos institucionalistas da escolha racional está associada à dificuldade dos modelos clássicos de escolha racional em explicar a ocorrência das maiorias estáveis no Congresso norte-americano, no final dos anos setenta (HALL e TAYLOR, 1996). A explicação estava relacionada à diminuição do custo de transação, relacionado ao processo de realização dos acordos legislativos. As instituições do Congresso (funcionamento das comissões, regras sobre a pauta dos debates, etc.) agiriam criando incentivos para resolver os

---

[4] Também conhecido como "paradoxo de Arrow", consiste no fato de que é possível obter resultados eleitorais diferenciado, considerando as mesmas alternativas e as mesmas preferências dos eleitores, desde que seja alterada a ordem pela qual as alternativas em debate sejam sujeitas à votação ou escolha. Portanto, as decisões podem ser irracionais ou não democráticas. A reflexão de Arrow nos ajuda a entender porque a racionalidade de um coletivo pode não ser a mesma de um indivíduo, além disso, os procedimentos políticos, como a definição das pautas e agendas de votação, não podem ser negligenciados no processo de escolha.

[5] Esta expressão foi notabilizada por Mancur Olson ao estudar os problemas de ação coletiva. Resumidamente sua análise apontou para os seguintes fatores como bloqueadores ou dificultadores das ações coletivas: **(a) não-percepção**: há inúmeras situações na vida cotidiana de não convergência entre a ação imediata do indivíduo e seu interesse próprio ou legítimo. Por ignorância das alternativas possíveis ou consequências futuras de determinadas escolhas os indivíduos podem inclusive agir contra seus interesses, dificultando ações coletivas onde esta não-percepção tem mais chance de acontecer. Além disso, há sempre o problema da informação assimétrica entre os vários atores sociais, o foco muda conforme o posicionamento no tabuleiro do "jogo social"; (b) **defecção**: ocorre quando o indivíduo abandona a ação coletiva em função de uma avaliação custo/benefício mais favorável à ação individual. Por apatia, descrença, acomodação ou inércia os benefícios da ação coletiva são diminuídos ou seus custos aumentados; (c) **tamanho do grupo latente**: quanto maior é o grupo e mais complexo o mosaico e a composição de interesses de sub-grupos, mais marginal será a contribuição individual. Se um grupo é muito pequeno, por outro lado, os custos individuais de participação aumentam e os resultados do processo tendem a diminuir. A figura do *free rider* ou "carona" surge, pois há um desestimulo a participação individual se os benefícios da ação coletiva atingirão todos igualmente, participantes e não-participantes, eles não podem ser individualizados; (d) **custos altos**: o primeiro deles é a busca e manutenção de informação, indispensável para qualificar a participação, sacrifícios pessoais, alto grau de exposição individual, disponibilidade para travar conflitos e conviver em ambientes hostis são alguns exemplos básicos; (e) **lógica temporal**: nos processos de participação política geralmente os custos são imediatos e os benefícios de longo prazo, às vezes intergeracionais. Para aprofundar a análise pode consultar Olson (1965).

típicos problemas de ação coletiva. Foi Oliver Williamson[6] quem definiu custos de transação, há mais de trinta anos, como os custos decorrentes das imperfeições do mercado. Especialmente aquelas relacionadas às assimetrias informacionais entre os agentes, às externalidades e à fragilidade dos direitos de propriedade. Na economia este movimento foi conhecido como a "Nova Economia Institucional" (NEI), para diferenciar dos trabalhos dos "velhos" institucionalistas, de Veblen, Commons e Mitchels, que no início do século XX já enfatizavam o problema do funcionamento das instituições para explicar problemas de funcionamento no mercado. A partir dos anos noventa, o IER se expande com os trabalhos de Gary Cox, McCubbins, Prezeworski, Geddes e outros, nas análises de temas distintos como a relação entre os partidos e o legislativo, o funcionamento das coalizões políticas, os estudos de política comparativa, os conflitos étnicos, etc. Para Hall e Taylor (1996) o "institucionalismo da escolha racional" (IER), apesar da grande versatilidade dos objetos de estudo, possui princípios conceituais permanentes. O primeiro deles é a análise centrada no comportamento individual ou coletivo de atores, na formação de preferências ou interesses. Todo ator político atua de forma utilitarista, maximizando seu próprio interesse, fazendo sempre um cálculo estratégico que otimiza seu próprio bem estar. Este raciocínio transfere para o campo das relações de poder, do exercício da política, quase que os mesmos princípios da economia clássica e neoclássica, da racionalidade do *homo economicus*, ao introduzir conceitos como o capital político ou analisar a disputa política como um mercado competitivo.

Outro princípio de análise é a ideia de que a ação política está submetida sempre a um dilema de ação coletiva, entendido como a impossibilidade de construir e assegurar um equilíbrio paretiano[7], por conta das imperfeições institucionais que condicionam o agir político. O "dilema do prisioneiro" e da "tragédia dos comuns" são exemplos clássicos deste problema. Um terceiro princípio de análise nos indica que o comportamento dos atores é orientado pela interação estratégica, isto é, auto-interessada e influenciada pelo provável ou potencial comportamento dos demais atores. As instituições existem para restringir ou disciplinar esta interação, de modo a facilitar o "jogo político" e situações de equilíbrio na satisfação de expectativas dos diferentes atores, se aproximando do ótimo paretiano (situação em que o acréscimo de um benefício individual qualquer irá diminuir o benefício coletivo).

---

[6] Williamson dividiu o Premio Nobel de Economia em 2009 com Elinor Ostrom, seus estudos sobre custos de transação, baseado nos argumentos de Coase, influenciaram uma nova teoria das organizações e aprofundaram a crítica ao pensamento econômico neo clássico.

[7] Um sistema atinge estágio ótimo ou equilibrado, quando nenhum dos seus elementos (ou agentes) pode melhorar de posição, sem que qualquer outro piore ou tenha benefícios diminuídos.

Nesta perspectiva, a determinação da preferência e do comportamento político dos atores é basicamente exógena e induzida por fatores pré-determinados. Estes fatores estão relacionados ao cálculo de maximização de satisfação, seguindo o princípio da economia política neoclássica. Cada indivíduo teria uma "função de preferências" que orientaria um comportamento estratégico. Isto implicaria que todas as opções e informações sobre custos e benefícios das escolhas disponíveis fossem conhecidas pelo tomador de decisões. Nesta perspectiva as instituições só se justificam, são criadas, evoluem e se mantém se conseguem diminuir o custo de obtenção destas informações, facilitando o comportamento estratégico dos atores, viabilizando mais previsibilidade e estabilidade ao comportamento individual ou coletivo, incluindo as interações com os demais agentes políticos. Nesta abordagem a origem das instituições é retrospectiva, isto é, as causas da origem de uma instituição são explicadas pelos efeitos de sua simples existência. A crítica ao racionalismo institucionalista vai dizer que nem sempre as instituições são resultados automáticos de soluções dos dilemas de ação coletiva, nem os atores teriam ciência prévia de todas as alternativas e possibilidades para voluntariamente empreender a criação de instituições. A teoria funcionaria melhor em contextos onde haja consenso e cooperação *ex ante* ou situações altamente competitivas, como o mercado concorrencial idealizado.

Para o IER as instituições resultam de uma estratégia para superar os dilemas de ação coletiva, ao contrário do institucionalismo histórico, onde as estratégias resultam de instituições. Uma instituição, ao coordenar a ação dos atores *ex ante*, através do fluxo de informações, viabiliza um baixo custo de transação e garante a vigência dos direitos de propriedade. Ou seja, as instituições são arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação de comportamentos individuais e coletivos, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são executados por um ator ou conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. O padrão para analisar e avaliar as instituições é sua instrumentalidade estabilizadora, em suma, as instituições podem prevenir o "caos". Os atores são reacionais e agem estrategicamente maximizando seu auto-interesse, as preferências são formadas indutivamente a partir de um modelo abstrato e prévio de interesses que são transitivos. A agregação de preferência pode ocorrer, mas de maneira sempre imperfeita ou sub ótima (como evidenciou o argumento conhecido como a "impossibilidade de Arrow", a partir da generalização do "paradoxo de Condorcet").

A mudança institucional ocorre quando as instituições não são mais funcionais à otimização dos interesses dos agentes participantes. Grupos e indivíduos modificam seus

interesses e preferências refletindo em novas coalizões que vão atuar sobre as regras institucionais, para mantê-las ou modificá-las. O calculo estratégico que determina as mudanças é a percepção da relação entre benefícios futuros e os custos atuais. Os empreendedores políticos surgem na abordagem racionalista como "catalisadores" que lideram coalizões pela mudança institucional (KINGDON, 2011; WEINGAST e KATZNELSON, 2005). Eles conseguem reunir recursos políticos, articular redes de interesse e viabilizar a formação de preferências coletivas. Assim como no conceito original derivado da economia neoclássica (SCHUMPETER, 1942), os empreendedores estão dispostos a correr riscos e custos de oportunidade na formação de coalizões, colocando seu prestígio e poder de influência como moeda de troca no jogo político.

As críticas ao IER, feitas por Hall e Taylor (1996), indicam que os interesses e preferências dos atores não são formados exogenamente às instituições, nem seguiriam uma "lógica de maximização", as questões relacionadas à "dinâmica do poder" são determinantes (barganhas e escolhas coletivas). Os limites impostos pelas deficiências cognitivas dos atores e pela assimetria de informações só permitem soluções aproximativas e sub-ótimas. O que existe é um processo de aproximação incremental, distante de uma "condição ideal", num contexto de racionalidade restrita, sobretudo, pelas assimetrias de poder e de informação. Finalmente, a mudança nas instituições não ocorre somente quando se elevam custos de transação ou as instituições não podem mais assegurar a vigência de compromissos e regras de conduta, mas, também por fatores históricos, culturais ou simbólicos (HALL e THELEN, 2009).

A abordagem histórica, conhecida como Institucionalismo Histórico (IH), surgiu como reação às escolas funcionalistas e estruturalistas dos anos setenta e suas variantes pluralistas e neo-marxistas (HALL e TAYLOR, 2003). O institucionalismo histórico (IH) vai tentar analisar um conjunto de processos políticos diferenciados em estudos que (a) relacionam o comportamento individual com as instituições de forma muito geral e indireta, (b) enfatizam sempre as assimetrias de poder entre instituições e/ou atores, (c) explicam o processo de formação de preferências e comportamento político a partir do desenvolvimento institucional e histórico, identificando as dependências da trajetória de cada ator e instituição[8], (d) os processos de mudança, como incrementais em geral, porém sujeitos a choques internos ou

[8] A origem do conceito de *path dependence* está relacionada aos estudos sobre economia do desenvolvimento e o impacto da tecnologia, particularmente em David (1986), retomada por North (1990), para analisar a evolução das instituições econômicas, acabou se tornando um dos recursos analíticos mais importantes da Nova Economia Institucional e dos institucionalistas em geral.

externos, como novas ideias ou mudanças de poder e como estas podem induzir mudanças mais abruptas, sejam endógenas ou exógenas. Os diferentes ritmos de mudança estariam associados ao funcionamento de diferentes redes, estruturas e aparatos institucionais. O institucionalismo histórico, de um modo geral, conforma uma abordagem sem pretensão de generalização ampla, utiliza com frequência de categorias analíticas de médio alcance [9], tais como os arranjos corporativos, as "redes de políticas", a relação entre burocratas e empresários, as estruturas dos partidos, a atuação de atores no contexto nacionais e internacional, entre outras. Muitos estudos são de natureza comparativa, analisando países diferentes, ou épocas diferentes num mesmo país. Nas palavras de Theleen e Steinmo (1992):

> […] historical institutionalists generally develop their hypotheses more inductively, in the course of interpreting the empirical material itself. The more inductive approach of historical institutionalists reflects a different approach to the study of politics that essentially **rejects the idea that political behavior can be analyzed with the same techniques that may be useful in economics.**[10] (ibidem, p. 12)

Esta abordagem define instituições como o conjunto de procedimentos, protocolos, normas e convenções formais e não-formais que orientam o comportamento dos atores e formam suas preferências. A abordagem histórica enfatiza outros conceitos analíticos a partir das contribuições de Steinmo, Thelen e Longstreth (1992); Immergut (1998); Thelen e Streeck (2004); Pierson (2004) e Thelen e Mahoney (2010) sobre o conceito seminal de instituição. As instituições são regras, convenções, normas, organizações, formais ou informais, com capacidade de coação que resultam de processos históricos e contextuais e que produzem um condicionamento ou um direcionamento sobre o comportamento presente e futuro dos atores sociais. Há sempre uma dependência de eventos e acontecimentos passados. A evolução das instituições é fortemente dependente da trajetória (*path dependence*), as relações de poder, simbologias, valores, normas, reputações, mecanismos culturais, econômicos e políticos que se estabeleceram como dominantes no passado influenciam de forma decisiva e condicionam permanentemente as possibilidades presentes do processo político. Esta visão sugere que as mudanças ocorrem preferencialmente de forma incremental e progressiva, o futuro é uma projeção aproximada do passado. A probabilidade de ocorrência

[9] A expressão "médio alcance" é a tradução de *middle range theory*, desenvolvido pelo sociólogo norte americano Robert Merton. Ele propunha um ajuste mais adequado entre a carga empírica e a formulação teórica no processo de pesquisa. Enfatizando aqueles conceitos ou teorias que – sem a pretensão de fornecer explicações sobre todas as dimensões da vida humana – se concentram em aspectos particulares, mecanismos ou processos sociais, Merton advertia sobre as generalizações muito amplas.

[10] "institucionalistas históricos geralmente desenvolvem suas hipóteses mais indutivamente, no curso de interpretação do material empírico em si. A abordagem mais indutiva de institucionalistas históricos reflete uma abordagem diferente para o estudo da política que, essencialmente, rejeita a ideia de que o comportamento político pode ser analisado com as mesmas técnicas que podem ser úteis na economia." (tradução livre, do autor).

de eventos ao longo de uma trajetória aumenta a partir do início, um processo que foi chamado de retroalimentação positiva (*positive feedbacks*). A mudança institucional pode acontecer como resultado de eventos críticos (*critical junctures*)**:** eventos, fatos, processos capazes de alterar a estrutura de poder, a hegemonia de ideias ou a trajetória institucional. Eles afetam a percepção dos atores sobre as regras institucionais e o que afeta sua conduta presente e futura. Isto é, a dinâmica da mudança institucional ocorreria no curso da história, em momentos críticos, causados por impactos das crises (militares ou econômicas, por exemplo), que rompem com uma trajetória pré-existente, possibilitando uma mudança mais radical e profunda no curso dos acontecimentos e no comportamento dos atores políticos.

Estas mudanças podem ser novas ideias capazes de mobilizarem atores para o rompimento como o *state of rules* vigente. Esta visão sugere que há um componente absolutamente imprevisível na mudança institucional, contingente e multicasual. As fontes do dinamismo institucional empiricamente verificáveis estão relacionadas às mudanças na economia e sociedade, ao contexto político que pode valorizar instituições antes latentes, mudanças no balanço de poder que podem mudar a missão ou finalidade de instituições existentes; e mudanças exógenas que podem atribuir novos objetivos e estratégias para instituições ou novos objetivos para atores antigos dentro das mesmas instituições; outra fonte da mudança é quando os atores mudam para se acomodar a mudanças nas suas próprias instituições (falência institucional, crises profundas...). Uma derivação da abordagem histórica são os estudos sobre a influência que as ideias tem na conduta e no comportamento dos atores, na formação de coalizões políticas, como resultado ou causa de conjunturas críticas (WEINGAST, 2005 e LEFTWICH, 2009).

1.2 Ideias e empreendedores na abordagem institucionalista

Há quinze anos Hall e Taylor (1996) diziam-se surpresos em como as diferentes escolas (neo) institucionalistas permaneciam fechadas, sugerindo um aumento de intercâmbios entre as duas abordagens. Neste período, inúmeras tentativas de convergência teórica foram feitas. Como em todas as tentativas de integração teórica o problema geralmente reside na busca de uma lógica de complementação que faça sentido explicativo. Parece que esta possibilidade se encontra mais facilmente quando uma das abordagens chega a uma situação-limite para explicar um fenômeno qualquer, ou seja, a observação da realidade apresenta sistematicamente episódios ou características não previstas ou explicadas pelo modelo teórico. Weingast e Katznelson (2005), por exemplo, sugerem que as preferências

sejam de fato imputadas aos atores a partir de um modelo ou estrutura teórica, mas sugerem também que são formadas por processos históricos e induzidas por circunstâncias de interação estratégica com outros atores. Ambas as escolas (IER e IH), compartilham a visão das instituições como mecanismos que podem resolver ou agravar os problemas de coordenação e cooperação, com múltiplas dimensões com esta finalidade. Eles reconhecem que na abordagem histórica o comportamento dos atores, que muda em cada contexto, com múltiplas causas imprevisíveis e indeterminadas, é muito mais complexo que a aplicação da "teoria dos jogos" pela IER, ainda que os modelos sejam elegantes e sofisticados. Há na verdade, uma combinação em proporções variáveis de situações e eventos históricos que se combinam sistematicamente com a capacidade de agência dos atores para formar suas preferências. Segundo estes autores, no institucionalismo histórico convencional as

> […] holistic analyses that treated structures both as outcomes of large scale historical process and as causes that, alone and in combination, established fields of action within which human beings lived, cooperated, and conflicted. In the analytical hierarchy typical of these works, rather **less attention was paid in the first instance to agents and their preferences**. People and their preferences tended to be collapsed into categories established by the interplay of theory and history.[11] (p.13, grifo nosso)

Weingast e Katznelson insistem na tese de que é possível compreender o comportamento individual racionalmente, desde que esteja clara a relação com a lógica institucional:

> […] there is a devotion to understanding particular cases in depth**. Individuals are always historical and embedded, never free-standing or the irreducible units of analysis.** Institutions are understood to be both stable arrangements that endure over the long term and locations that can produce profound disturbances to the status quo. **Institutions change probabilities of preference formation and action**. People pursue projects based on their preferences within institutions, just as institutions delineate the scope of possible projects and help bring preferences.[12] (p.15, grifo nosso).

[11] "análises holísticas que analisam as estruturas tanto como resultados de processo histórico de grande escala e, como causas que, isoladamente e em combinação, estabelecem os campos de ação no âmbito do qual os seres humanos vivem, ora em cooperado, ora em conflito. Na análise hierárquica típica desses trabalhos, menos atenção foi dada em primeira instância, aos agentes e suas preferências. As pessoas e suas preferências tendem a ser definidas em categorias estabelecidas pela interação entre teoria e história." (tradução livre, do autor).

[12] "há uma inclinação para a compreensão dos casos particulares em profundidade. As pessoas são sempre históricas e inseridas, nunca totalmente livres ou unidades irredutíveis de análise. As instituições devem ser entendidas como acordos estáveis que perduram ao longo do tempo e locais que podem produzir alterações profundas ao *status quo.* As instituições podem alterar as probabilidades de formação de preferências e da ação. As pessoas perseguem os projetos com base em suas preferências dentro das instituições, assim como as instituições delineiam o escopo de possíveis projetos e ajudam a formar as preferências." (tradução livre, do autor).

Foi neste sentido, que trabalhos marcantes de autores como Bendix, Moore, Hall, Immergut, Skocpol, Steinmo, Thelen e Tilly, ao abordarem processos relacionados à consolidação do capitalismo ocidental, à urbanização, à fenômenos da economia política ou a transição do feudalismo, tenham empreendido uma análise que a partir da compreensão profunda de casos singulares, pudessem identificar possíveis relações de causalidade e generalizações contextualizadas.

Na mesma direção, Thelen e Mahoney (2010) trabalham a estratégia de unir micro e macro fundamentações das preferências e das instituições, como se o foco racionalista e o histórico fossem duas faces de uma mesma moeda. Segundo eles, a grande maioria dos estudos que focalizam processos de dependência da trajetória em mudanças de longo curso e de caráter irreversível (por exemplo, a transição do feudalismo para o capitalismo), não explicam bem como é que os atores neste processo fazem suas escolhas e mudam suas condutas.

Para eles, os atores são inspirados por convicções normativas profundas, estudadas na análise histórica, que não raro remonta ao processo de socialização familiar, cultural, escolar, etc. Gostos e hábitos são internalizados dentro do convívio prolongado em um grupo sócio-econômico. As posições de classe ofereceriam oportunidades e incentivos semelhantes. Mahoney (2010), por exemplo, trabalha com a ideia de complementação conceitual: os modelos inspirados no racionalismo ou no historicismo puro não capturam a complexidade da realidade, a modelagem de eventos críticos e a análise da trajetória em IH pode ser, neste sentido, micro-fundamentada por estudos de IER, como se fossem "camadas conceituais", apenas se distinguindo pela escala, profundidade e estratégias cognitivas, não pela sua natureza ou conteúdo:

> […] scholars affiliated with RCI stand to benefit from the concern of HI with empirically justifying assumptions about actor goals and assessments. Moreover, **HI can contribute to RCI by identifying those specific periods when actor choices are especially consequential and thus need to be carefully modeled [**…] scholars in the field of HI can benefit from the concern of RCI with rigorously modeling the mechanisms through which actor make choices during key historical periods […].[13] (p. 330)

[13] "estudiosos filiados à Escolha Racional se beneficiam com a preocupação do Institucionalismo Histórico com a justificação empírica das suposições sobre objetivos e avaliações do ator. Além disso, HI pode contribuir para a ER, identificando os períodos específicos em que as escolhas do ator são especialmente consequentes e, portanto, precisam ser cuidadosamente modeladas [...] estudiosos no campo do HI podem se beneficiar da preocupação da ER com o rigor em modelar os mecanismos através dos quais o ator faz escolhas durante os principais períodos históricos." (tradução livre, do autor).

Analisando o processo de união monetária da Comunidade Europeia, HALL (2005) também reforça a possibilidade de combinar paradigmas. As suas conclusões sobre este processo foram de que cada ator envolvido (os Bancos Centrais europeus) formou suas preferências a partir de múltiplos interesses, mas todos eles tinham em comum a manifestação de uma identidade prévia relacionada a um projeto nacional ou a uma identidade nacional. Esta identidade é explicada pela história, não pela agregação de "funções utilidade". Entretanto a criação da comunidade como organização política solucionou parcialmente o problema da agregação, criando regras auto-impostas com previsibilidade e credibilidade, evitando que "efeitos não intencionais" ameacem uma condição de equilíbrio.

No caso da política industrial recente (desde o início do Governo Lula em 2003), o ideário desenvolvimentista foi a base de uma nova identidade que unificou atores, nem sempre alinhados (a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores e parte significativa da elite industrial de capital nacional). As ideias sobre um novo modelo de desenvolvimento, baseado nas premissas de recuperação do papel do Estado como ator ativo, foram veiculadas por atores concretos a partir de mudanças na conjuntura externa e interna (processo de desindustrialização e a ameaça dos concorrentes asiáticos), por interesses materiais imediatos (bloquear ou minimizar os danos do processo de desnacionalização) e pela estratégia política do governo federal (geração de empregos industriais como parte de uma estratégia distributiva). Estes atores foram portadores de novas articulações e coalizões políticas. No caso da política industrial lulista há um duplo resgate, por um lado, a trajetória partidária, sindical e social dos novos dirigentes os direciona para soluções mais concertadas, coletivas e participativas, por outro lado, há também uma expectativa de retomada das políticas ativas em relação à indústria, por oposição ao fracasso das políticas industriais (ou a ausência intencional das mesmas), associadas à coalizão política eleitoralmente derrotada, em especial ao processo de privatização/desnacionalização e à apreciação cambial gerada pelo Plano Real, de 1994.

Em trabalho mais recente Hall (2010), toma como base os princípios da abordagem racionalista e tenta sofisticar o modelo utilizando o instrumental analítico histórico. Ele adota o conceito racionalista de mudança institucional, como um cálculo induzido pela percepção dos atores sobre custos e benefícios em adotar novas regras. Entretanto, o combina com o conceito histórico de "mudanças ideacionais", afirmando que o cálculo estratégico dos atores é "determinado pela incerteza". Por sua vez, as "novas ideias" funcionariam como "instrumentos de confiança" capazes de conferir credibilidade às novas opções. Ele acrescenta

também outros fatores: a organização do sistema político, a natureza dos atores e o formato das hierarquias organizacionais. Como Weingast (2005), Hall, credita à capacidade mobilizatoria dos empreendedores parte da responsabilidade para superar os dilemas da ação coletiva, esclarecer os custos de oportunidade que serão maiores ou menores conforme a intensidade da dependência do passado (trajetória). Mas o ponto que queremos ressaltar é que os empreendedores políticos não atuam num tempo histórico estático ou num campo neutro de relações de poder. Eles mesmos são condicionados por trajetórias distintas, por custos de oportunidade e riscos que mudam a cada conjuntura de acordo com as ideias hegemônicas ou dominantes.

Os mecanismos explicativos sugeridos – empreendedorismo e a dinâmica ideacional – perdem sentido se analisados dentro de seus respectivos marcos conceituais isoladamente. O empreendedorismo no caso do CNDI pode ser observado tanto a partir de agentes ou atores individuais como atores institucionais. O que importa é identificar o papel que eles desempenharam num contexto histórico específico, fora do qual não teriam sentido e intensidade para transformar a natureza das relações público-privadas naquela arena. Neste contexto, por sua vez, a dinâmica ideacional – que se desdobra em várias dimensões normativas sobre a ideia de desenvolvimento econômico e industrial e a relação estado/sociedade – vai estabelecer um campo de ação para os empreendedores, com limites e oportunidades, possibilidades e riscos. Vamos aprofundar estas reflexões nas próximas seções.

1.3 A dinâmica ideacional

Na trajetória epistêmica do institucionalismo histórico o papel das novas ideias e dos roteiros cognitivos foi sempre fundamental para explicar os mecanismos de formulação de políticas públicas e nos processos decisórios. No estudo clássico de Hall sobre a disseminação de ideias keynesianas em diversos países no período entre guerras, fica evidente a importância desta variável na definição de preferências, comportamentos e instituições (Hall, 1989). Naquele estudo Hall vai identificar três grandes mecanismos causais que podem explicar as diferenças de difusão ideacional em cada contexto nacional: uma centrada na economia, outra centrada na ação do Estado e finalmente uma terceira centrada em coalizões. A primeira focaliza o papel exercido pelo conhecimento técnico, especializado, em especial dos economistas. Aqui o ponto central é o compartilhamento de princípios em comunidades ou redes que formulam políticas públicas. A segunda, centrada no Estado, vai depender das

configurações institucionais, do tipo de instâncias decisórias, do grau de abertura para novos participantes, da qualificação da burocracia estatal e do modo como acontece o processo decisório estatal e governamental. A terceira explicação reside na capacidade e habilidade de cada regime político em construir coalizões de sustentação de novos experimentos políticos.

Hall sugere alguns fatores para entender o impacto de novas ideias sobre as políticas: a orientação do partido no governo, a estrutura do Estado e relações com a Sociedade, o tipo de discurso político e o impacto de eventos exógenos. Em relação ao Estado, que guarda relação próxima com os objetivos desta tese, Hall sinaliza que não é condição suficiente a existência de empreendedores políticos se as estruturas estatais não são ocupadas por gestores públicos com autoridade e capacidade técnica para implementar mudanças no programa, no ideário. Segundo o autor, (a) a permeabilidade dos funcionários ao novo; a (b) maior ou menor concentração de poder na área em que as novas ideias serão recepcionadas e (c) o poder do órgão ou agência envolvida (naquele caso específico, os bancos centrais nacionais). O impacto das novas ideias relacionado à natureza do discurso político dependeria de quanto estas ideias dialogam com a memória coletiva, com experiências passadas, à diferentes semânticas políticas ou mimetizando modelos de sucesso ou percebidos como tal [14]. A capacidade efetiva que novas ideias tem ou não de condicionar ou influenciar preferências, interesses e mudanças institucionais depende de quais arranjos (matrizes) institucionais prévias estavam operando e do curso prévio de ação dos atores sociais relevantes.

Sikkink (1991), na trilha sugerida por Hall, aplica este mesmo raciocínio na tentativa de entendimento do por que das ideias desenvolvimentistas apesar de terem sido divulgadas quase que simultaneamente na Argentina e no Brasil nos anos cinquenta, só tiveram recepção mais efetiva neste último. Ela constrói os nexos causais desta diferença em múltiplos eventos: no Brasil havia tomadores de decisão (*pivotal decision makers*, nos termos de Weingast, 2005), na Argentina, não; no Brasil havia mais *state capacity*, uma burocracia mais adaptada (o caso do BNDES foi emblemático); a ideologia e as instituições pré-existentes recepcionaram as ideias desenvolvimentistas (uma espécie de harmonização com o *zeitgeist* ou o *spri de l'époque*) ao contrário da Argentina. Sikkink reforça Hall: novas ideias não entram num "vácuo ideológico", elas são inseridas num espaço político já ocupado por

[14] Sobre o papel desempenhado pelos processos de mimetização (*mimicking*) de modelos de sucesso, sobretudo de receituários prescritivos de organismos internacionais e a construção discursiva de um "modelo de sucesso" ver o interessante trabalho de Tapia e Gomes (2008).

ideologias anteriores e são veiculadas concretamente por atores historicamente determinados, em contextos específicos.

Outro exemplo, a evolução do modelo de bem estar sueco, analisado por Blyth (2001), confirma as mesmas teses do modelo ideativo ou discursivo. Neste caso a capacidade do Estado em garantir um sistema de partilhas dos benefícios do crescimento entre empresários e trabalhadores foi determinante para o modelo de bem estar até os anos oitenta. Blyth alerta que em certos contextos as ideias ganham autonomia dos seus autores e podem ser disseminadas em processos que não são lineares, são lentos e custosos, como foi o processo de adaptação do *welfare state* sueco aos parâmetros de um sistema com menor protagonismo estatal. Ele assinala que em casos como estes, os atores podem se deixar conduzir por ideias que não são vinculadas diretamente aos seus interesses imediatos ou racionais. Blyth (2001) examina o papel das ideias na dinâmica institucional a partir de três perspectivas distintas, embora complementares: ideias como desenho institucional (*institutional blueprint*) em períodos de crise, como armas (*weapons*) em períodos de disputas distributivas e como "cadeados cognitivos" (*cognitive locks*).

No primeiro caso as ideias funcionam como redutoras da incerteza em momentos de crise ou deslocamentos bruscos das relações de poder. A segunda categoria se relaciona com a primeira, as ideias aqui são instrumentos de mudança institucional como resultado de novos padrões distributivos.

Finalmente, as ideias compreendidas como "cadeados cognitivos", tratam do impacto das ideias quando são institucionalizadas. Neste caso as ideias novas, institucionalizadas, produzem efeitos independentemente das circunstâncias ou atores que as patrocinaram inicialmente. Neste caso as ideias podem condicionar a trajetória dos arranjos institucionais. Blyth (2001) demonstra que a crise sueca da primeira metade dos anos noventa foi exatamente o resultado de um "cadeado cognitivo" representado pela permanência das ideias clássicas e neoclássicas de viés monetarista (o combate à inflação é prioridade absoluta), independente das condições reais da economia. Naquele caso resultou no aprofundamento da recessão e da destruição do estado de bem estar. Há certas ideias, movidas por *think tanks* e empreendedores, que tornam os atores sociais "prisioneiros" de esquemas mentais pré-concebidos e tidos como certos. Blyth (2001) sugere, generalizando a experiência sueca, que estruturas estatais mais centralizadas e concentradoras de poder estão mais sujeitas aos "cadeados cognitivos". As ideias econômicas compartilhadas por um conjunto de atores

reduzem as incertezas sobre o futuro porque permite redistribuir a percepção sobre custos e benefícios das diferentes possibilidades de ação no presente. Elas possibilitariam a construção de narrativas alternativas à eventuais preferências divergentes e competitivas, viabilizando a ação coletiva através da reinterpretação de crenças e da percepção sobre os motivos das crises e suas possíveis soluções (BLYTH, 2002). Quando as ideias viabilizam este nível de convergência elas se tornam verdadeiras convenções coletivas e esquemas explicativos da realidade, se convertem em autênticos *explanatory devices,* determinantes para a coordenação entre atores singulares.

Esta última categoria ajuda a entender a trajetória do CNDI e a conformação de suas agendas de debates. Ele foi uma arena de alto nível hierárquico, fortemente centralizada e pouco vinculada às instâncias "de base" e com funções representativas não claramente definidas (não havia mandatos ou delegações), pois a indicação de seus participantes era individual e não estava ligada a suas respectivas entidades empresariais de origem. As ideias sobre política industrial condicionavam a pauta de ação dos empreendedores políticos, por sua vez, os acordos possíveis dentro do CNDI configuravam uma situação de auto-coordenação governamental, condição *sine qua non* para sua efetividade. As diversas políticas industriais do período (a PITCE em 2004 e a PDP em 2008) ofereceram um *menu* de temas e oportunidades disponíveis, que de certa forma condicionaram o roteiro do processo decisório de governo, de empresários industriais e de trabalhadores, em menor escala.

Para Schmidt (2008), as ideias são os elementos-chave na análise dos contextos mais amplos onde ocorremos eventos políticos. As ideias não só se relacionam com as estruturas de poder, mas permitem a possibilidade de agência dos atores, quando comandam e servem como "guia" para a escolha, para a ação e para o comportamento individual ou coletivo. A despeito do uso pejorativo do termo atribuído às correntes pós-modernas, o discurso dos atores importa para entender as relações de dominância, diferenciação e poder. Schmidt sugere uma tipologia: discursos coordenativos que surgem na formulação das políticas e discursos comunicativos na apresentação e deliberação de políticas. A autora se propõe a entender o "contexto institucional das ideias", isto é, "para quem", "como" e "quando" se diz, se comunica, *vis à vis*, o sentido que as ideias adquirem (ou não) vinculadas a um contexto imanente e material (*background*). O foco em ideias permitiria ao pesquisador identificar com maior rigor a capacidade de agência dos atores, mais que nas formas histórica e sociológica do institucionalismo.

A influência de "novas ideias" sugere que o Governo Lula inovou parcialmente a tradição política pré-existente (na esfera do governo federal), por força de seu projeto político-ideológico, que enfatizava mecanismos de participação, ampliação da democracia formal e o uso ativo do Estado para redistribuição de renda[15]. Esta renovação do ideário foi fortemente influenciada pelas condições contextuais e históricas, sobretudo a estabilidade econômica herdada do governo anterior, as condições favoráveis de crescimento econômico (apesar da crise internacional de 2008) e as condições políticas internas de alta governabilidade negociada no Congresso Nacional e nos governos estaduais. Estas "novas ideias" relacionadas a um novo estilo de governo, com ênfase em procedimentos mais participativos e coletivos, acabaram também influenciando o campo de políticas de desenvolvimento econômico. Conforme sugerem Boschi e Gaitán (2008), o governo Lula se notabilizou pelas iniciativas de cooperação sistemática entre o setor público e privado:

> A cooperação entre as elites econômicas locais e os esforços coordenados de vários segmentos da burocracia são importantes no sentido de se definir estratégias de desenvolvimento. De fato, **a cooperação entre os setores público e privado é o centro das iniciativas do governo Lula**, desde o planejamento estratégico realizado no início de seu primeiro mandato até as políticas de Arranjos Produtivos Locais e as Parcerias Público-Privadas. Mais recentemente, **além de uma série de conselhos de cunho consultivo, tem sido ativados um conjunto de fóruns voltados à discussão de prioridades públicas envolvendo diferentes segmentos da sociedade civil e do Estado.** (p.104, grifo nosso)
> ...
> "O Estado brasileiro mantém uma série de mecanismos de consulta e concertação, tendo constituído, especificamente, arenas de intermediação entre o setor privado e o Estado." (p.105)

A literatura tem apontado para a retomada de um projeto desenvolvimentista com reativação do papel do Estado no uso ativo de instrumentos típicos da ação estatal (empresas estatais, concessão de subsídios ou definição de conteúdo local para discriminação de preços, por exemplo) no processo de desenvolvimento. Em bases diferenciadas do que ocorreu nos anos do pós guerra até a década de setenta, quando se formou o parque industrial brasileiro. Esta nova hegemonia – não totalmente consolidada, dada as potenciais contradições entre este ideário e a manutenção da ortodoxia macroeconômica - é o legado direto da crise do modelo neo-liberal na segunda metade dos anos noventa. Neste caso a criação de "arenas" em política industrial representou um inovador processo de concepção e ideias vinculado a um ideário mais democrático sobre o funcionamento do Governo e os objetivos do desenvolvimento.

[15] Certamente o "estilo participativo" tem muita relação com a natureza político-programática do Governo Lula – uma coalizão de centro-esquerda – como também no perfil dos ocupantes de cargos chaves. D´Araujo (2007; 2009) afirma que 45% dos ocupantes de cargos comissionados (de livre nomeação dos gestores políticos) de alto escalão do governo federal tinham origem, como o Presidente da República, em sindicatos de trabalhadores cuja natureza *per se* é de decisões coletivas.

Lula combinou um modelo "centrado no Estado" com uma via "centrada em coalizões", na tipologia proposta por Hall.

Não há contradições conceituais entre as abordagens de Hall (1989), Sikkink (1991), Bltyh (2001) e Schmidt (2008) sobre a importância das ideias na formação de coalizões e arenas políticas. Pelo contrário, estes autores reforçam a ideia de que mais do que a origem de determinada idéia, importa saber como elas proliferam e determinam as agendas políticas[16]. A capacidade de um discurso qualquer em coordenar as ações dos atores (SCHMIDT, 2008) é, na prática, o efeito mais visível de um conjunto de ideias que funcionam como um "cadeado" cognitivo (BLYTH, 2001). Por exemplo, a ideia de que seria inútil debater e opinar sobre a condução da política econômica, nas arenas de política industrial, criou um limite "invisível" à agenda de debates do CNDI. Ou seja, temas relacionados à política de juros ou ao câmbio, sequer entravam na pauta dos debates. Outra ideia que funcionou como um "cadeado cognitivo", neste caso com tom afirmativo, era de que uma política industrial efetiva deveria desonerar a carga tributária dos investimentos em bens de capital, das exportações e sobre a força de trabalho.

1.4 A ação de empreendedores políticos

Originalmente o conceito de empreendedorismo esteve associado aos estudos já clássicos sobre a formação e a dinâmica do capitalismo, desde sua fase concorrencial e industrial inicial. O conceito já aparece no século XIX, em Say (1983), a ideia do empresário empreendedor, que assume riscos e que organiza o processo produtivo, reunindo trabalhadores e máquinas. O "empresário empreendedor" é imediatamente associado a um dos valores básicos do liberalismo, ou seja, à crença na individualidade, ou melhor, na capacidade individual e no relacionamento social competitivo entre indivíduos, como base do capitalismo moderno. Sombart (1953) vai associar à imagem do empreendedor, não o capitalista propriamente dito, mas um administrador que mesmo sem a posse direta do capital vai organizar a produção. Ele viveu a consolidação das sociedades anônimas e a profissionalização dos grandes conglomerados industriais. Por fim, em Schumpeter (1982), há

[16] Conforme Kingdon (2011): "Ideas come from anywhere, actually, and critical factor that explains the prominence of an item on the agenda is not its source, but instead the climate in government or the receptivity to ideas of a given type, regardless of source […] Thus the key to understanding policy change is not where the idea came from but what made it take hold and grow." (p.72) [As ideias vêm de qualquer lugar, na verdade, e o fator crítico que explica a importância de um item na agenda não é sua origem, mas em vez disso o clima no governo ou a sua receptividade às ideias de um determinado tipo, independentemente da fonte [...] Assim, a chave para a compreensão mudança de política não é o lugar onde a ideia veio, mas o que fez ela se consolidar e crescer." Tradução livre, do autor].

uma ressignificação da natureza do empreendedor, ao lhe atribuir uma capacidade de inovação, de mudança contínua, oposta à visão de equilíbrio dos primeiros liberais. O "empresário schumpeteriano" é por excelência o empresário empreendedor, equivalente ao "empresário inovador", disposto a correr riscos transformando crises em novas oportunidades.

Surgido no campo da economia e da administração empresarial, o conceito de empreendedorismo, ou de empreendedor, foi absorvido pelos estudos comportamentalistas dos anos sessenta e depois foi incorporado aos estudos organizacionais e gerenciais sobre a administração de empresas (COSTA ET ALII, 2011). Originalmente o conceito estava associado à capacidade de identificar oportunidades, se relacionar em rede e possuir habilidades comportamentais de gestão e posicionamento pessoal em diferentes cenários e conjunturas. Nos estudos sobre a administração pública, por exemplo, a figura do empreendedor público adquiriu importância durante as reformas liberais dos anos oitenta e noventa, como a figura-chave para otimizar recursos em novas formas gerenciais e maximizar a produtividade e a eficácia no setor público (OSBORNE e GAEBLER, 1992).

Ao contrário do empreendedor privado, a motivação do empreendedor político não é o lucro, na medida em que empreendedores políticos, salvas raras exceções, não são titulares dos ativos que comandam ou das inovações que provocam nas políticas públicas. Segundo a percepção mais associada à escola racionalista, os objetivos estariam ligados a uma multiplicidade de motivações intangíveis: sucesso político e *status*, progressão na carreira, controle de recursos críticos, reconhecimento público, prestígio pessoal, êxito de coalizões políticas, etc. Schneider e Teske (1992) sugerem dois grandes grupos de variáveis determinantes aos empreendedores políticos, aquelas relacionadas à situação individual (gênero, educação, posição profissional, idade, experiência, automotivação, criatividade, persuasão, oportunismo, entre outros) e à situação contextual ou ambiental (flexibilidade e dimensão do orçamento, recompensas não monetárias, situação econômica do país ou região, competição com outros empreendedores, etc.). No decorrer da política industrial lulista o surgimento de empreendedores políticos esteve associado à posição de liderança de classe no caso dos empresários, à liderança governamental no caso dos gestores públicos e na função de intermediação técnica no caso dos empreendedores políticos coletivos, com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a ABDI.

A existência de empreendedores políticos é sem dúvida, uma variável-chave para explicar o funcionamento das arenas políticas. Weingast (2005), por exemplo, sugere

enriquecer as analises clássicas do institucionalismo da escolha racional, usando princípios macroscópicos de análise como a estrutura de poder, o papel das ideias na mudança institucional e os eventos críticos na formação das preferências. Mas sua ênfase recai sobre o papel dos empreendedores políticos. Ele sugere que em cada evento crítico o pesquisador identifique um "decisor estratégico" ou "pivotal" (*pivotal decision maker*) que obedeça às seguintes condições: é aquele indivíduo (ou grupo) cujo abandono do *status quo* e migração para um novo posicionamento, seja capaz de catalisar ou mover todos os demais para este novo posicionamento, gerando uma ruptura com o estado de poder, crenças e legitimidades estabelecidas: "[...] *under well-defined conditions, rational individuals change their mind in face of evidence, and in so doing often change the political ends they pursue and the policies they prefer"*.[17] (p.162)

Weingast (2005) aponta como variáveis centrais para explicar a motivação do "grupo pivotal" os seguintes fatores: (a) capacidade de convencimento dos demais grupos e indivíduos, quanto maior o número de "convertidos" maiores as probabilidades de mudança; (b) eventos externos ao controle do *pivotal decision maker* devem confirmar, como evidências materiais, os indícios de benefícios futuros maiores que os custos da mudança, para os grupos ainda não convertidos; (c) tudo depende, afinal, de compromissos credíveis (*credible commitments)* dos empreendedores políticos, que se relaciona também com sua reputação pregressa e sua posição de poder no grupo.[18]

O sentido lógico, a plausibilidade e presunção de factibilidade dos novos paradigmas, entretanto, podem ser afetados pela informação incompleta dos grupos e indivíduos que pode suportar um modelo mental hostil ou refratário às mudanças. Para cada nova ideia haveria um custo, este custo é dado pela probabilidade das promessas que as novas ideias trazem não ser confirmada (hipótese da plausibilidade), ou seja, uma ideia de risco associada à decisão. É por isso que Weingast (2005) utiliza a hipótese de "eventos críticos" capazes de confirmarem novos paradigmas em estado de latência ou potencial:

[17] "em condições específicas, os indivíduos racionais mudam sua mentalidade em face de evidências, e ao fazê-lo, muitas vezes, mudam seus objetivos políticos e as políticas que preferem." (Tradução livre, do autor).

[18] Calculando probabilidades críticas de mudança, de permanência na situação atual e de riscos envolvidos, o autor aplica o modelo ao estudo da Revolução Americana. Weingast chama de "racionalidade do medo" (*rationality of fear*) a mudança de postura dos colonos americanos frente à coroa. O mecanismo-chave para o entendimento da Revolução Americana foi o processo pelo qual a coroa britânica passou da posição de garantidora de direitos na colônia norte americana, para um forte fator de ameaça após a Guerra dos Sete Anos com a França, em 1763.

> [...] *a critical juncture occurs when a major dislocation occurs in society, such as when people abandon previus views an come to hold new ones sufficiently different that the direction of politics transforms radically.*[19] (p.171)

Nas suas conclusões este autor sistematiza os quatro elementos do modelo: (I) uma nova ideia tem a probabilidade de ser verdadeira, no inicio é negligenciável e baixa, para cada ideia há uma probabilidade crítica, se ela for atingida o "grupo pivotal" passará a apoiar a nova ideia e seus efeitos políticos; a maioria das ideias nunca atingem esta faixa e nunca provocarão mudança de preferência ou posição; (II) para que a probabilidade crítica seja atingida eventos devem ocorrer, mas estes eventos devem estar ou ser independentes dos defensores das novas ideias (plausibilidade e credibilidade), só assim os grupos majoritários - que são moderados - podem mudar de opinião; (III) se o nível de controvérsia aumenta os empreendedores políticos tem um incentivo para convencer os demais ("arenas" e debate público) mudar de lado e apoiar ações radicais; (IV) o "pivô" muda de lado e cria um evento de descontinuidade política, isto é, processos revolucionários. Na dinâmica política do debate sobre a desindustrialização durante o governo Lula, a própria crise do setor com a queda contínua do PIB industrial desde os anos noventa, a demanda dos empresários por proteção contra a concorrência asiática e as ideias dominantes no núcleo de governo sobre a importância de defender o legado industrial do primeiro ciclo desenvolvimentista, atuaram como fatores de descontinuidade pró-indústria, criando um ambiente fértil para a ação de empreendedores políticos.

Os empreendedores políticos também são fundamentais para formação das agendas em políticas públicas, segundo Kingdon (2011). Kingdon reputa à ação do empreendedor a capacidade de juntar ou unificar a compreensão de um problema, com as condições políticas para resolvê-lo e a existência de instrumentos disponíveis de política pública para tanto. O empreendedor pode estar dentro ou fora do governo, numa instância formal ou informal, pode ser um gabinete ministerial ou um congressista, um acadêmico ou um lobista. Os empreendedores políticos teriam características específicas: capacidade de se fazerem ouvir, derivada da expertise, liderança ou autoridade; capacidade de estabelecer conexões políticas e negociar a alocação de recursos políticos entre os "jogadores", combinando experiência política (*political savvy*), com conhecimento técnico (*technical expertise*); e finalmente,

[19] "uma conjuntura crítica ocorre quando uma grande mudança ocorre na sociedade, como quando as pessoas abandonam uma posição anterior e adotam uma nova posição, suficiente para mudar a direção da política radicalmente". (Tradução livre, do autor).

persistência. Kingdon (2011) reputa esta última como a principal característica do empreendedor:

> *Many potentially influential people might have expertise and political skill, but sheer tenacity pays off. Most of these people spend a great deal of time giving talks, writing position papers, sending letters to important people, drafting bills, testifying before congressional committees and executive branch commissions, and having lunch,* ***all with the aim of pushing their ideas in whatever way an forum might further the cause*** *[…] entrepreneurs are ready to paddle, and their readiness combined with their sense for riding the wave and using the forces beyond their control contributes to success.*[20] (p. 181, grifo nosso)

Para este autor, haveria dois tipos de empreendedores, os que atuam publicamente e os "participantes invisíveis" que atuam na formulação técnica das alternativas, geralmente membros da burocracia pública ou de organizações de *lobby* privado. Acadêmicos e pesquisadores de *think tanks* também podem ser "invisíveis" no processo de formulação de alternativas, através de contatos com congressistas, consultorias privadas e uso da mídia. Para Kingdon (2011), o Presidente da República é o empreendedor político principal, entretanto a definição de alternativas técnicas, após a direção escolhida, lhe foge do controle e está sob influência dos especialistas. Esta situação conduz a um contexto permanente de negociação entre os gestores eleitos e a burocracia permanente do Estado. O Presidente é o ator mais forte da agenda, mas Kingdon é taxativo ao afirmar que ele está submetido à escolhas técnicas, não tem poder absoluto de determinar a alternativa escolhida. Por isso a burocracia pública também é decisiva, em especial os altos escalões gerenciais, assessores ministeriais e dirigentes públicos. Eles tem acesso privilegiado às informações, aos grupos de pressão e tem autoridade legal em muitos casos. Os congressistas de um modo geral, são empreendedores naturais, mais estáveis que o primeiro escalão dos governos e muitas vezes com maior capacidade de veto e barganha.

O empreendedor político possui basicamente um comportamento oportunista, no sentido de que aproveita as "janelas" de oportunidade para advogar e defender uma proposta e liderar uma coalizão específica. Ele age também como um *broker*, segundo Kingdon (2011), negociando diferentes posicionamentos, combinando problemas, políticas e soluções (*coupling shifts*). Esta caracterização do empreendedor político, como um intermediário dos

[20] "Muitas pessoas potencialmente influentes poderiam ter experiência e habilidade política, mas a tenacidade pode substituir isso. A maioria dessas pessoas gastam uma grande parte do tempo dando palestras, escrevendo artigos de posição, enviando cartas para pessoas importantes, elaborando projetos, testemunhando perante as comissões parlamentares e as comissões do Poder Executivo, e almoçando, todos com o objetivo de impulsionar suas idéias de qualquer maneira para um que possa promover a causa [...] e os empresários estão prontos para remar, e sua prontidão combinada com seu senso para 'surfar a onda', utilizando forças além de seu controle para atingir seus objetivos." (Tradução livre, do autor).

fluxos de informação, também aparece na caracterização do empreendedor como uma "ponte" (como um *hub*), nos nós de uma ou mais redes de interesse, mobilizando recursos e novas formas organizacionais através da densidade de suas conexões (Burt, 2004). Cabe assinalar que o empreendedor político, na visão de Kingdon (2011), combina uma postura passiva (esperar o melhor momento para agir), com uma postura extremamente ativa, isto é, ele atua para criar os momentos em que a agenda do seu interesse será iluminada pelo foco de atenção do governo e/ou de atores privados com poder decisório.

Talvez o maior atributo do empreendedor político seja sua capacidade de liderança em momentos de mudança institucional, conforme sugere Stein et alii (2006):

> *[...]La función de liderazgo –la capacidad de influir eficazmente en el logro de determinados objetivos– juega un rol de importancia fundamental en los procesos políticos, sobre todo en épocas críticas... El liderazgo es la capacidad que tienen los individuos para ejercer una influencia que vaya más allá del alcance de su autoridad formal. Supone, además, una combinación de propósito, de compromiso y de* ***capacidad para relacionarse en el ámbito personal*** *que produce resultados más allá de los esperados dado el normal funcionamiento de las instituciones. El liderazgo se demuestra a través de distintos tipos de comportamiento, muchos de ellos simbólicos...****El liderazgo funcional facilita la cooperación y las negociaciones intertemporales que mejoran la calidad de la política pública****. El valor del liderazgo se aprecia mejor en épocas de cambio, cuando surgen desequilibrios que alteran el efecto de las reglas sobre los incentivos de los actores y generan oportunidades para llevar a cabo una reforma institucional. Los líderes funcionales, si han de ejercer influencia y poder para contener tensiones en tiempos de crisis, necesitan dirigir el cambio hacia la renovación de los marcos institucionales...* ***En una democracia, el liderazgo funcional rara vez se puede atribuir a um único individuo. La democracia está vinculada con múltiples líderes, quienes actúan como catalizadores del proceso deliberativo que permite que las políticas y las instituciones se adapten a las demandas de una sociedad abierta*** *[...]* (p.15, grifos meus)[21]

[21] "A função de liderança - a capacidade de influenciar eficazmente na obtenção de determinados objetivos – joga um papel de importância fundamental nos processos politicos, sobretudo em épocas críticas...A liderança é a capacidade que tem os indivíduos para exercer uma influencia que vá mais além do alcance de sua autoridade formal. Supõe, além disso, uma combinação de propósito, compromisso e de capacidade para relacionar-se no âmbito pessoal que produz resultados mais além dos que é esperado dado o funcionamento normal das instituições. A liderança se demonstra através de distintos tipos de comportamento, muitos deles simbólicos...A liderança funcional facilita a cooperação e as negociações intertemporais que melhoram a qualidade da política pública. O valor da liderança se observa melhor em épocas de mudança, quando surgem desequilíbrios que alteram o efeito das regras sobre os incentivos dos atores e geram oportunidades para levar a cabo uma reforma institucional. Os líderes funcionais, exercem influência e poder para conter tensões em tempos de crise, necessitam dirigir a mudança até a renovação dos marcos institucionais...Em uma democracia, a liderança funcional raramente se pode atribuir a um único indivíduo. A democracia está vinculada com múltiplos líderes, que atuam como catalizadores do processo deliberativo que permite que as políticas públicas e as instituições se adaptem às demandas de uma sociedade aberta" [Tradução livre, do autor].

Na análise da dinâmica do CNDI é fácil constatar que a ação dos empreendedores foi responsável pelos momentos de maior criatividade propositiva daquela arena. Os empreendedores atuavam, sobretudo para dar concretude a pauta da política industrial, que no seu conjunto como teoricamente anunciado pelo governo, era grande, complexa e muito ambiciosa. O pragmatismo dos empreendedores, sobretudo do então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Luiz Furlan, se traduziu no agendamento, debate e encaminhamento dos temas críticos ou possíveis, dada a correlação de forças internas no conselho. As manifestações de empreendedorismo político não se limitaram ao governo, como confirmam a conduta de diversos empresários do setor privado, entre eles Jorge Gerdau e o presidente da CNI, Armando Monteiro. Houve também um tipo de "empreendedorismo organizacional" ou "coletivo", protagonizado pela nova agência governamental criada, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, que desempenhava a função de secretaria executiva do colegiado. A Agência garantia uma base técnica negociada com o setor privado, condição essencial para construir os pactos políticos no interior da arena.

1.5 A criação de relações fecundas e interações densas

O principal resultado da ação dos empreendedores e da força das novas ideias no interior do CNDI, conforme a análise de suas agendas, debates e posicionamentos nas reuniões do conselho, foi a criação ou consolidação de relações de relativa confiança e compromisso entre seus participantes. As garantias dadas pelos empreendedores políticos públicos (o ministro Furlan e o ministro Palocci), sobre os limites e alcances de cada agenda da política industrial, criava uma zona de conforto para aprofundar a busca de soluções para uma gama de ideias e projetos legítimos das partes envolvidas. Em nenhuma das reuniões realizadas no período da pesquisa (primeiro e segundo governo Lula), houve situações de impasse ou divergências irreconciliáveis entre o setor público e privado. O baixo risco de conflitos não gerenciáveis ou não resolvíveis, no quadro daquela arena, não foi decorrência fortuita ou ocasional. Havia uma deliberada intenção política, demandada pelo próprio Lula e seu estilo pessoal de governar (ou de empreender), para que os grandes conflitos fossem evitados. Havia divergências, é claro, sobretudo em relação ao tipo de medidas a serem decididas, sua abrangência, alcance, ritmos de implementação e expectativas sobre seus resultados e efeitos no tecido industrial, mas eram divergências que cabiam no mandato dos participantes, nas circunstâncias daquelas arenas.

Lane e Maxfield (1996) sugerem ações para ativar o potencial das "relações fecundas" entre as pessoas. A expressão "relações fecundas"[22] significa a justaposição de diferentes interesses e experiências e pontos de vista, numa arena pública, como necessários e essenciais para a produção de inovações. O elemento que catalisa este processo está além da interação de ideias e interesses, ele resulta da constituição de relações concretas e objetivas que os atores desenvolvem entre si e as capacidades para usarem os recursos disponíveis de forma inédita.

O primeiro deles é o "alinhamento" (*aligned directedness*), os atores precisam estar alinhados com alguma diretriz, problema ou preocupação comum. Hayday e Zimmerman (1999) falam de "razões para trabalhar juntos", tem que haver motivos para compartilhar recursos e atuar como aliados. O segundo fator é estimular a "heterogeneidade" (*heterogeneity*), trata-se de colocar em contato pessoas com diferentes trajetórias, expectativas, competências e conhecimentos. O relacionamento entre elas acabará induzindo a criação de novas habilidades que só existirão coletivamente. O terceiro fator seria a capacidade de estabelecer um *mutual directedness* (direcionamento mutuo) entre os participantes, ou seja, não basta um objetivo comum e perspectivas diferentes para gerar as "relações fecundas", mas confiança e vontade recíproca para que uns e outros possam se influenciar mutuamente. O quarto fator seria a "liberdade de expor argumentos", tempo e espaço para falar, (*permissions),* sem a qual o potencial do relacionamento seria bloqueado. Finalmente as relações devem resultar em "oportunidades de ação" (*action opportunities*), um quinto e último fator. Redes de relações construídas só com base em conversas não alteram identidades nem duram muito tempo. Só resultados concretos de acordos recíprocos com benefícios para todos envolvidos podem manter o relacionamento e criar inclusive novos atores e identidades.

Como afirmam Abers e Keck (2008), os conselhos de políticas nem sempre tem a efetividade esperada, porém possuem um valor intrínseco se forem consideradas a densidade e a natureza das relações estabelecidas entre seus participantes:

> Argumentamos que, mesmo que os conselhos não tenham correspondido ao previsto pelos modelos teóricos dominantes e, frequentemente, também às expectativas dos que neles participam, **eles são intrinsecamente importantes como espaços de desenvolvimento do que Lane e Maxfield (1996) chamam de "relações fecundas" (*generative relations*)** entre indivíduos que, de outra forma, não se relacionariam. Eles são importantes como fontes de novas práticas e de novos procedimentos e constituem-se em arenas para o debate e a tomada de decisão. (p.101, grifo nosso)

[22] O termo "relações fecundas" (*generative relations*) foi sugerida inicialmente por Abers e Keck (2008).

Estudando os conselhos de políticas sociais as autoras identificam diversos problemas de representação: os participantes dos conselhos não são pessoas representativas dos setores representados; os representantes não têm mecanismos efetivos que assegurem a opinião dos representados; os órgãos estatais controlam a agenda e o ritmo dos conselhos e tem pouco poder decisório sobre as políticas finais. As autoras defendem a ideia de que o debate interativo, além da aderência entre representantes e representados, é um componente fundamental da democracia, revelando um processo de aprendizagem coletiva. As arenas seriam espaços de conflitos e expressão das diferenças e não só lugares para formação de "vontades gerais" e unitárias. Os conflitos teriam um papel seminal na identificação de problemas e encontrar soluções.

As relações informais entre participantes de arranjos colaborativos também é enfatizada por outros autores, Donahue e Zeckhauser (2006), por exemplo, sugerem que boa parte das relações virtuosas entre empresários e governo no complexo industrial-militar norte americana derivam deste tipo de relações. Elas se baseiam mais em afinidades culturais e sociais, por exemplo, uma trajetória ou origem social comum e códigos implícitos de conduta, que nos contratos formais.

As evidências de pesquisa apontam para o estabelecimento deste tipo de relação entre as partes envolvidas no CNDI. Apesar das diferentes posições, inclusive dentro do governo, sobre o ritmo ou a profundidade das medidas a serem processadas, a densa interação entre os atores criou uma base comum sobre política industrial, alinhada com as novas ideias sobre desenvolvimento econômico. O modo como o conselho tratava os temas potencialmente conflituosos, como a política cambial, ajuda a entender o *modus operandi* daquela arena. Os atores, públicos e privados, notificados de que os temas de gestão da política econômica não poderiam ser resolvidos no âmbito daquela instância – dadas as regras tácitas do colegiado, sob o pretexto de sua complexidade e governabilidade, estabeleceram um pacto informal para evitar as agendas interditadas, na prática este expediente impediu a deterioração das relações, entre empresários e governo e dentro do próprio governo. Ainda que a política de apreciação cambial, por exemplo, mantida com todo rigor nos primeiros anos do governo, atingisse diretamente o interesse dos industriais dependentes de rendas de exportação. A capacidade de fazer uma triagem temática da agenda e evitar que os temas potencialmente conflitivos contaminassem a pauta não foi menos trivial. Uma habilidade básica dos empreendedores políticos era a de, a cada reunião do conselho, identificar temas potencialmente divergentes que representassem uma ameaça ao nível de cooperação *inter pares*, deslocando seu debate

para outras arenas (negociações extra-conselho) ou para ambiente informais (despachos bilaterais, agendas secundárias, outros colegiados, etc.), neutralizando assim seu potencial desagregador.

As relações de relativa confiança mútua, geradas pelo *design* institucional e a frequência dos contatos, permitiu que a confidencialidade sobre os temas tratados evitasse comportamentos mais oportunistas como os dos rentistas (*rent seekers*)[23], de fato, nada indicava que aquela instância fosse utilizada para conquista e/ou manutenção de posições clientelistas ou privilégios auto aplicáveis a algum de seus membros. Há diversas condições para que a relação Governo-Empresas não degenere em comportamentos colusivos e rentistas. Conforme Maxfield e Schneider (1997), a credibilidade e reciprocidade, que reduz os custos de "incerteza política" e a confiança interpessoal, que implica em dependência mútua da natureza, fluxo e qualidade das informações, estariam entre os principais fatores. Haveria também, segundo estes autores, diversos pressupostos que garantiriam estas condições: gestores públicos protegidos das pressões corporativas, democratização das relações Estado-Sociedade, transparência na percepção de custos e benefícios – condição básica de diálogo entre atores políticos e percepção comum de ameaças (como o processo de desindustrialização e desnacionalização). Sem estas condições os custos da relação Estado/Empresários superariam os benefícios esperados, transformando-se em "conversas inúteis" (*cheap talk*). Tais condições, de um modo geral, existiram no funcionamento do colegiado, pelo menos no período analisado.

Cabe assinalar ainda, que a geração de relações fecundas entre os participantes tem uma dupla natureza metodológica no modelo explicativo. Ela é um *input* do modelo, na medida em que, junto com a ação dos empreendedores políticos e a força das novas ideias, ela contribui para explicar o processo de coordenação intragovernamental, mas ao mesmo tempo, os níveis crescentes de concertação dentro do governo ajudam a reforçar sua natureza, quando ela aparece novamente como um resultado, um *output* do modelo conceitual, de impacto bidirecional. Quando os participantes governamentais da arena logram construir os acordos sobre esta ou aquela medida – como decorrência de um ambiente fértil de debate e mútuo

[23] Cabe um pequeno esclarecimento para evitar confusões com o termo *rent seeking*. Concordando com Schneider (2010), considera-se prudente diferenciar que, além do uso costumeiro e usual do termo para expressar um comportamento individual egoísta e socialmente nocivo, neste caso ele chama de *unproductive rent seeking*, a política industrial pode discriminar a geração e apropriação de rendas propositalmente. Seria o caso, por exemplo, das premiações públicas para produtos inovadores ou o incentivo à campeões através de regulamentos favoráveis, nestes casos a busca de rendas adicionais seria socialmente legítima e necessária, porquanto justificada por amplas externalidades positivas no futuro.

convencimento – isso acaba num segundo momento retro alimentando a relação cooperativa entre eles. Este mecanismo pode ser claramente comprovado na disposição do ministro Palocci em alargar permanentemente os limites para utilizar o pequeno espaço fiscal disponível nas desonerações aos setores industriais escolhidos, no decorrer das reuniões do CNDI, reagindo e dialogando com as incursões, ora sutis, ora vigorosas, da coalizão desenvolvimentista apoiada nos participantes da indústria.

1.6 As "arenas de escolha" em políticas públicas

As arenas ou instâncias colegiadas reunindo as partes interessadas em determinado assunto ou política pública são comuns em sistemas democráticos, especialmente quando o governo estimula em algum grau a participação das diversas clientelas como forma de legitimação política, melhoria da eficiência executória ou simplesmente como prestação de contas e transparência de gestão (ABERS e KECK, 2008). As arenas de políticas podem assumir formas diversas. Em política industrial, ao contrário de impor algum custo deliberativo ou comprometer a eficácia da burocracia weberiana, as instâncias de coparticipação com o empresariado tem sido defendidas pelo resultado que podem produzir em termos de soluções coletivas mais robustas, consistentes e realistas. Tais instâncias, quando bem sucedidas, acabam adquirindo a função de organizar e racionalizar as demandas fragmentadas e contraditórias dos diversos grupos de pressão, diminuindo os custos políticos dos processos da barganha individual que é aprisionada por particularidades clientelísticas.

Diversos outros autores sustentam a importância vital de mecanismos de conectividade intensa entre governo e sociedade civil, onde os burocratas podem formular políticas públicas mais efetivas, numa governança mais experimental e interativa (EVANS, 2011; RODRIK, 2007 e SABEL, 2004)[24]. Devidamente dotados de *accountability,* estas arenas poderiam inclusive evitar os problemas de agência, na medida em que os incentivos para cooperação entre regulador e regulado poderiam neutralizar comportamentos rentistas e oportunistas.

[24] Evans fala claramente num conjunto de normas e estruturas que criam "tipos-ideais" de Estado (predadores e desenvolvimentistas) conforme o grau de autonomia e parceria histórica e contextualmente estabelecido. Esta relação viabilizaria uma verdadeira sinergia público-privada: "[...] *the best way to understand synergy is as a set of public/private relations built around the integration of complementarity and embeddedness* (EVANS, 1996, p.124) e "[…] *creative action by government organizations can foster social capital; linking mobilized citizens to public agencies can enhance the efficacy of government. The combination of strong public institutions and organized communities is a powerful tool for development* (EVANS, 1996, p. 130). [a melhor maneira de entender a sinergia é, como o conjunto de relações públicas/privadas, construídas em torno da integração entre complementaridade e da inserção"; "[...] a ação criativa de organizações governamentais pode fomentar o capital social; ligando cidadãos mobilizados em agências públicas pode melhorar a eficiência do governo. A combinação de instituições públicas fortes e comunidades organizadas é uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento." Tradução livre, do autor]

O conceito de arena que pode ajudar a entender a experiência concreta do CNDI no período inicial até 2007 é aquele definido por Ostrom (1990). Ao estudar as soluções para os problemas de ação coletiva, a autora estabeleceu nas "arenas de escolha" (*arena of choice*), uma unidade básica de análise política para discutir a dinâmica das relações entre os agentes na gestão de propriedades coletivas ou comuns a todos (OSTROM, 1990). Os atores estão inseridos naquilo que a autora chama de *action situation*, isto é, suas opções e estratégias são definidas pelas opções físicas, pelos atributos da comunidade em que estão inseridos e pelo ambiente institucional[25]. O seu modelo de análise, conhecido como Análise Institucional e Desenvolvimento (*institutional analysis and development – IAD*), procura entender os mecanismos que regulam o uso de recursos comuns e as diferentes perspectivas ou escalas de interação entre os atores (OSTROM, 1990, 2005).

As "arenas" envolvem algum tipo de estrutura de relacionamentos entre instituições. Esta estrutura pode ser policêntrica, com autoridade compartilhada, ou mais hierárquica com graus diversos de centralização. A "arena de escolha ou decisão", composta por indivíduos ou organizações, permitiria que o processo decisório ocorresse baseado em informações e ações sobre os possíveis custos e benefícios futuros. A arena não seria apenas um local físico, mas podem ser interpretadas também como redes de políticas onde atuam indivíduos empreendedores, com capacidade de mobilizar recursos e conectar outros atores.

As arenas de escolha são influenciadas pelas regras usadas pelos participantes para regular seu relacionamento, pelos atributos do universo biofísico aonde as arenas existem e pela estrutura da comunidade onde a arena se encontra. As "arenas de escolha" podem ser vistas como "jogos dinâmicos" onde o grau de informação é a chave que determina o sucesso de uma estratégia qualquer:

> *social space where individuals interact, exchange goods and services, engage in appropriation and provision activities, solve problems, or fight […] participants in positions who must decide among diverse actions in light of the information they possess about how actions are linked to the potential outcomes and the costs and benefits assigned to actions and outcomes*.[26] (OSTROM et alii, 1994, p. 29)

---

[25] "*The factors affecting the structure of an action arena include three clusters of variables: (1) the rules used by participants to order their relationships, (2) the attributes of the biophysical world that are acted upon in these arenas, and (3) the structure of the more general community within which any particular arena is placed*" (OSTROM et alii, 1994, p.15) [Os fatores que afetam a estrutura de uma arena de ação incluem três grupos de variáveis: (1) as regras utilizadas pelos participantes para ordenar suas relações, (2) os atributos do mundo biofísico, que são postas em prática nessas arenas, e (3) a estrutura da comunidade mais geral em que qualquer área particular está situada." Tradução livre, do autor]

[26] "espaço social onde os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, participam de atividades de apropriação e provimento, resolvem problemas, ou lutam [...] participantes em posições que devem decidir entre diversas

Nestas arenas os atores atuam em vários sentidos:

> *(1) the preference evaluations that actors assign to potential actions and outcomes; (2) the way actors acquire, process, retain, and use knowledge contingencies and information; (3) the selection criteria actors use for deciding upon a particular course of action; and (4) the resources that an actor brings to a situation.* [27](OSTROM et alii, 1994, p. 33)

O conceito de "arena de escolha ou decisão" pode ajudar a explicar o funcionamento do CNDI, sobretudo por três fatores relacionados: a ação de empreendedores que identificava, selecionava e disseminava informações críticas, o papel desempenhado pela informação (técnica) e pela existência de regras institucionais, formais e informais.[28] Além disso, o conceito de recursos comuns, cuja maximização individual *latu sensu* compromete a sua otimização coletiva, daí a necessidade de acordos coletivos para seu uso, pode ser aplicado aos recursos manejados pelo CNDI, por exemplo, o *quantum* de espaço fiscal disponível ou a disponibilidade limitada de crédito para a indústria dos bancos oficiais.

Ostrom sugere que os atores numa arena conseguem atuar coletivamente (*action situation*) quando um conjunto de fatores ocorre: (a) a coincidência de posicionamentos entre os atores; (b) os resultados possíveis contrapostos, aos resultados ideais; (c) a existência de nexos fortes entre ações e resultados; (d) o nível de informação disponível e (e) o entendimento de que os custos de participação são superiores aos benefícios (*payoffs*), ainda que potenciais ou futuros. Uma arena de escolha é efetiva, no sentido que Ostrom propõe, quando é baixa a probabilidade de algum autor não respeitar suas regras de funcionamento, nesta situação o ambiente institucional tem previsibilidade e estabilidade, condições essenciais para viabilizar uma ação coletiva no longo prazo. Esta caracterização descreve com alto grau de semelhança ao ambiente institucional do CNDI e o modo como esta arena

---

ações, tendo em conta as informações que possuem sobre como as ações estão ligadas aos resultados potenciais e os custos e benefícios atribuídos às ações e resultados" (tradução livre, do autor).

[27] "(1) as avaliações de preferências que os atores atribuem às ações e aos resultados potenciais, (2) a forma como os atores adquirem, processam, retêm e utilizam o conhecimento e a informação, (3) os critérios de seleção que os atores usam para decidir sobre um determinado curso de ação, e (4) os recursos que um ator traz para a situação." (tradução livre, do autor)

[28] Conforme Ostrom (1994), as perguntas críticas para a definição da dinâmica das arenas são as seguintes: (1) *What are the positions or roles that actors play in this situation?* (2) *Who are the participants ?* (3) *What actions can participants take, and how are actions linked to outcomes?* (4) *What is the level of control that each participant has over action in this situation?* (5) *What outcomes are possible in this situation?* (6) *What information about the action situation is available to participants ?* (7) *What costs and benefits do participants incur when they take action in this situation?* [(1) Quais são as posições ou papéis que os atores desempenham nesta situação? (2) Quem são os participantes? (3) Que ações os participantes podem tomar, e como são as ações ligadas a resultados? (4) Qual é o nível de controle que cada participante tem sobre a ação nesta situação? (5) Quais os resultados são possíveis nessa situação? (6) Quais são as informações sobre a situação de ação está disponível para os participantes? (7) Quais os custos e benefícios que os participantes incorrem quando agir nesta situação?" [Tradução livre, do autor.]

gerenciou os recursos comuns disponíveis, para atingir uma finalidade coletiva (ampliar os incentivos para a indústria nacional), durante o primeiro mandato de Lula.

1.7 Os mecanismos de coordenação governamental

Na literatura de gestão pública e de políticas públicas o conceito de "coordenação" está associado à busca da eficiência administrativa ou organizacional. Os processos de coordenação equivalem à coordenação de interesses entre atores e são condição *sine qua non* para a efetividade do processo decisório (OCTAVIO, 2006; CUNILL GRAU, 2005 e LINDBLOM, 2009). A ação coordenada implica na racionalização de métodos e processos para o compartilhamento de objetivos e resultados. Em políticas públicas o atributo ou qualidade de "coordenação" dos atores, implica também na otimização da eficiência, enquanto relação entre insumos necessários e produtos gerados, de uma política qualquer, para obtenção do resultado desejado, visto como impacto no problema a ser resolvido[29]. A coordenação intragovernamental, em sentido estrito, é aquela relacionada às tecnologias de organização, planejamento e implementação de programas.

Aqui, trata-se de abordar um conceito mais amplo de coordenação relacionado ao processo político de cooperação e obtenção do consenso sobre temas necessariamente conflituosos, onde as dimensões técnicas e políticas são combinadas em doses variáveis (GARNIER, 2005). A coordenação de um governo, entendida como o alinhamento político de seus atores, implica sempre em compartilhamento de objetivos e a coerência entre os diversos resultados. Ela demanda uma tecnologia institucional específica, com instrumentos adequados, para formulação de políticas e sua implementação, mas, sobretudo, demanda uma base política de entendimento mínima sobre identificação, seleção e explicação de problemas e os critérios de decisão aplicados às alternativas disponíveis (MATUS, 1993).

Um dos instrumentos típicos de uma ação coordenada é a deliberação colegiada, baseada no debate e na livre argumentação e persuasão entre os participantes de uma instância coletiva. Para alguns autores racionalistas (como Elster, 1998, por exemplo), a argumentação - se feita entre iguais – seria capaz de revelar preferências, atenuar as assimetrias informacionais, desestimularia comportamentos auto-interessados e dissimulações, legitimaria

[29] Para Rua (2005), entende-se por coordenação técnico-política "... um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais – políticos e burocratas – de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes; ou seja: não-erráticos, não-superpostos e não-contraditórios, que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo." (p. 01).

as escolhas e resultaria em mais eficiência para a decisão coletiva. Na verdade, no mundo real, como observado na dinâmica dos colegiados da política industrial brasileira, as condições de participação são naturalmente assimétricas e a opacidade dos processos decisórios não é exceção, mas a regra. Como as condições de igualdade entre os participantes e a simetria de informações são pressupostos dificilmente observáveis no mundo real, o processo de coordenação em fóruns colegiados tende a ser mais incremental, a partir de ajustes mútuos, muitas vezes, não lineares, nem sequenciais. [30]

A capacidade de coordenação governamental influencia diretamente os níveis de cooperação entre os atores e impacta na probabilidade de sucesso das políticas, como assinal Stein et alii (2006):

> *La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un* ***factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas****. Son múltiples los actores —como políticos, administradores y grupos de interés— que operan em diferentes momentos ...* ***Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas****. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores* (STEIN, et alii,p. 9, grifo meu)[31]

A coordenação intragovernamental surge no ambiente do CNDI, não como um problema administrativo, nem como uma solução planejada *a priori* pelos seus empreendedores mais destacados, como o Ministro Furlan, ou pela burocracia técnica do MDIC. Ela surge exatamente da confluência de grandes fluxos políticos: problemas estruturais da indústria que ganham exposição pública crescente, políticas industriais alternativas vindas da burocracia técnica do governo e do setor privado e um ambiente político propício, estimulado pela coalizão governamental vencedora. Em relação aos problemas, o CNDI passa a ser a câmara de ressonância da crise da indústria, materializada

---

[30] Lindblom (1959), já havia abordado este tema ao constatar que o processo decisório em políticas públicas é necessariamente fragmentado e não linear. Ao interagir os atores vão "ajustando-se" reciprocamente em sucessivos e cumulativos processos de barganha, resultando numa evolução incremental. Isto só acontece porque há uma "falibilidade da análise", típica de sistemas onde a racionalidade é limitada. Na tomada de decisão em políticas públicas, quando se decide quem perde e quem ganha, o critério é sempre político e não técnico. Para Lindblom, só a interação sistemática entre as partes resolve uma divergência política.

[31] "A capacidade dos atores políticos para cooperar ao longo do tempo é um fator determinante e crucial de qualidade das políticas públicas. São múltiplos os atores – como políticos, administradores e grupos de interesse – que operam em diferentes momentos... Se estes participantes podem cooperar entre eles para concertar acordos e mantê-los no transcurso do tempo, é provável que se desenvolvam melhores políticas. Em sistemas que alimentam a cooperação é mais provável que surja um consenso quanto à orientação das políticas e programas de reforma estrutural, e que os governos sucessivos consolidem o que tenham conquistado seus predecessores" [Tradução livres, do autor].

pela consigna da desindustrialização e da especialização regressiva diante da dinâmica sinocêntrica mundial[32]. Em relação às políticas públicas, o CNDI transforma a agenda formal ideal das políticas industrial (a PITCE e a PDP), numa "agenda decisional" de acordos possíveis, filtrando os principais projetos e iniciativas segundo sua viabilidade tecno-política conjuntural, guiados pela acomodação de interesses dentro do governo e recepcionando parcialmente a demanda da elite industrial que vocalizava, desde muito, os argumentos conhecidos do assim chamado "custo-brasil".

Os acordos feitos no CNDI, como a aplicação seletiva de incentivos fiscais, as mudanças de governança dos Fundos Setoriais ou os novos marcos legais para a inovação, revelaram, a título de exemplo, cada um a seu modo e ritmo, uma rede de acordos internos costurados entre o MDIC e o Ministério da Fazenda, no primeiro caso, e com o Ministério de Ciência e Tecnologia, no segundo. No campo da política *stricto sensu*, isto é, das relações de poder, o CNDI assume conjunturalmente o papel de instância virtual de coordenação intragovernamental e público-privada, tarefa desempenhada e apoiada, em parte, pela nova agência, a ABDI. A própria Casa Civil da Presidência da República, cuja vocação funcional é a coordenação de todo o governo federal, na ampla maioria dos temas delegava implicitamente ao colegiado a articulação intra governamental, dedução lógica da postura dos dois Ministros-Chefe que compuseram o pleno do colegiado, José Dirceu até 2005 e Dilma Roussef até 2010. Além disso, sua instalação e funcionamento no Palácio do Planalto – sede do Governo Federal - contando com a presença esporádica do Presidente da República, representam eventos carregados de simbolismos e metáforas não desprezíveis para criar um ambiente de prestígio ao setor industrial e sinceridade das intenções governamentais. Só eventualmente e em termos políticos residuais, o CNDI acaba também sendo o desaguadouro natural de demandas pontuais de setores industriais, cujas propostas não foram vocalizadas, nem encontraram eco nos "fóruns de competitividade" setoriais.

A desmobilização do CNDI no segundo governo Lula poderia ser explicada pela ausência dos mesmos vetores que explicam seu excepcional desempenho no primeiro mandato. Ainda que o segundo mandato de Lula tenha acentuado o "ativismo estatal" e as

[32] Apesar do volume de resultados do conselho, o tema da desindustrialização continuou a reverberar na imprensa. Um empresário do setor têxtil que detém 65% do mercado de tecidos, afirmou em Julho de 2011: "queremos ou não ser um país industrializado? Se sim, as medidas precisam ser imediatas. Se não vamos nos tornar um país só de serviços. Só que vamos pagar um preço muito alto lá na frente. Veja o que aconteceu com os Estados unidos, com o desastre da indústria automobilística, por exemplo. O país agora chora os empregos perdidos e não consegue reempregar". (Ivo Rosset, em entrevista à Folha de S. Paulo, em 21.07.2011)

ideias neo-desenvolvimentistas, dois processos contribuíram para desmobilizar o colegiado. O primeiro de natureza interna, o novo Ministro do MDIC, Miguel Jorge, da "cota pessoal" de Lula, não possuía a representatividade empresarial, capacidade pessoal de liderança e convocação dos empresários e o trânsito dentro do governo para se constituir como um autêntico *political entrepeneur* e liderar o processo de coordenação do governo federal. O segundo episódio crítico, de natureza exógena, foi a crise de 2008 – contrastando com a bonança externa do período anterior (auge do ciclo de *commodities* e demanda interna) - que praticamente, "suspendeu" a agenda de política industrial, e a substituiu por uma série de medidas anti-crise, pontuais e ocasionais, coordenadas *top-down* pelo Ministério da Fazenda, dispensando a necessidade de colegiados ou decisões mais coletivas.[33]

Para Kingdon (2011), o processo de formação da agenda governamental, isto é, a escolha de problemas a serem enfrentados e políticas a serem implementadas, pode ser considerado como essencialmente um processo de coordenação governamental. A ambiguidade é uma marca do processo decisório em políticas públicas, os burocratas decidem em ambiente de incerteza e conhecendo só parte das alternativas possíveis. Kingdon (2011) parte desta premissa para desenvolver o modelo dos "fluxos múltiplos". A abordagem foi inicialmente formulada para tratar dos problemas da área da saúde e dos transportes nos Estados Unidos. A ideia de que as decisões públicas no mundo real obedecem a certa "anarquia" entre atores, demandas e movimentos políticos, foi emprestada de outro modelo, o *garbage can model*[34]. Segundo o modelo a participação dos indivíduos na vida institucional é fluida e instável, sujeita à permanentemente rotatividade e alternâncias de grupos no poder.

[33] Após a crise de Dezembro de 2008 o Ministério da Fazenda, instruído pela Casa Civil, criou o Grupo de Acompanhamento da Crise (GAC) que fez sua primeira reunião no dia 07 de Janeiro de 2009, composto por alguns Ministros e empresários, trocou de nome no final de 2009, para Grupo de Avanço da Competitividade, por proposição de Armando Monteiro da CNI (em reunião do CDES em 15.09.2009, para priorizar medidas de apoio às exportações) . Construido e gerenciado diretamente pelo MF, informalmente funcionou como instância para legitimar as ações fazendárias. Em certa medida o GAC substituiu o debate da política industrial na ausência de protagonismo do MDIC, deslocando a agenda do CNDI para uma arena mais confortável e operacional para o MF. O presidente Lula eventualmente participava das reuniões, como a 5ª reunião do GAC, em 13.05.2009, onde foi anunciado a criação do Fundo Garantidor de Crédito para as PMEs.

[34] Desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) o modelo sugere que as alternativas em políticas públicas estão caoticamente dispostas como numa "lata de lixo", com muitos problemas e poucas soluções. As preferências dos atores não determinariam os cursos de ação, mas as organizações determinam que preferências serão determinantes para escolher uma ou outra solução. Apesar do contra-senso aparente o modelo sugere que "as soluções procuram os problemas" e não o contrário. Estas ideias foram aproveitadas por Kingdon na construção do modelo de "fluxos múltiplos" ao definir a formação da agenda como resultado imprevisível de múltiplas origens interdependentes (ou fluxos). A ideia central deste "esquema analítico" é a de que não há uma ordem causal e uma conexão clara entre problemas e soluções. As conexões são variáveis e só são compreensíveis como resultados autônomos no tempo. Soluções e decisões são efetivadas dentro de uma arena de escolhas aleatórias. O processo decisório, entretanto, não é totalmente exógeno e independente às estruturas políticas e instituições que influenciam as arenas de escolha.

As organizações são vistas como “anarquias organizadas” onde as preferências individuais não existem a priori, são formadas no momento impreciso da decisão e da ação.

As perguntas básicas são: (1) Como se forma a atenção sobre um determinado tema, entre dezenas de assuntos concorrentes? (2) como e de que forma se constituem as alternativas para resolver os problemas? e (3) como ocorre a seleção dos temas relevantes? As respostas a estas perguntas formarão a agenda do decisor político (*agenda setting*). As agendas políticas se formam pela convergência de três processos (*multiple streams*) diferentes: o de problemas, o de soluções e o de alternativas. Quando ocorrem crises, eventos ou símbolos específicos as questões transformam-se em problemas, que despertam um processo competitivo e seletivo por políticas, que são selecionadas de acordo com seu grau de aceitação, custos toleráveis, viabilidade técnica, orçamentária, etc. As comunidades de políticas (burocratas, políticos, empresários,...) disseminam as ideias dominantes, as ideias não-dominantes não desaparecem, mas ficam em um estado de dormência ou latência. A figura a seguir ilustra como estes conceitos são articulados no modelo teórico.

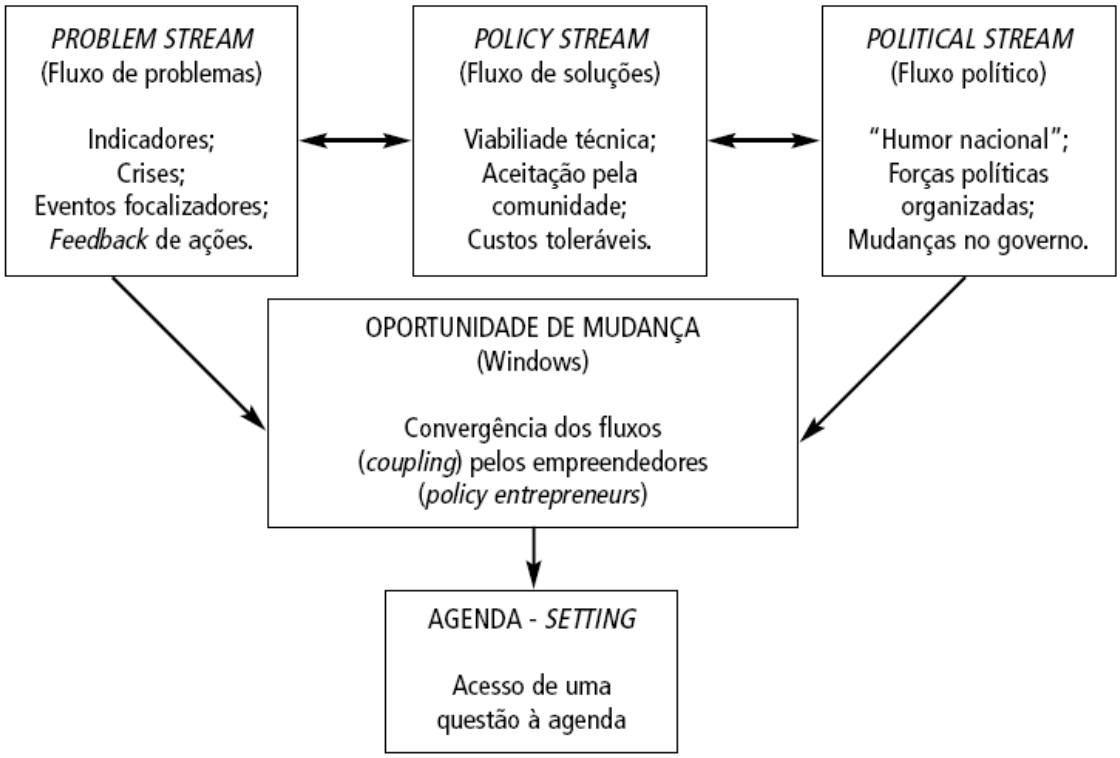


Figura 1 - Modelo de fluxos múltiplos na definição da agenda de politicas
Fonte: CAPELLA (1996)

A formação da agenda depende da combinação simultânea destes três fluxos: a questão se torna um problema, há viabilidade como política pública e as condições políticas são favoráveis. Dependendo da força do patrocínio de grupos de pressão, de burocratas em postos-chave e inclusive do "humor" (*national mood*), as ideias (soluções) ganham forma de propostas políticas. Elas são selecionadas (ou não) em função de sua viabilidade técnica, financeira e política. Nem sempre as ideias adotadas referem-se a problemas pré-determinados, há um descasamento sistemático entre "problemas" e "soluções", a adoção de uma solução depende mais das estratégias de imagem, convencimento e poder. O valor de uma ideia depende do seu mensageiro. O mensageiro normalmente é um empreendedor político que conecta problemas à soluções, no momento certo, na interface apropriada. A existência de um problema não é condição suficiente para implementar uma solução correspondente. Quando os três fluxos (problemas, ideias e políticas) se combinam (*coupling*), abre-se uma "janela" transitória de oportunidades que compõe a agenda, o que pode ser casual ou previsível como o ciclo orçamentário ou a troca de governo.[35]

No CNDI a dinâmica da arena, isto é, a definição das pautas, o convite aos participantes, a condução dos debates e as propostas e encaminhamentos produziram uma agenda significativa de temas e assuntos de interesse comum entre empresários e governo. Mas, sobretudo, geraram um ambiente de negociação interno que acomodou interesses divergentes entre os próprios atores governamentais. As negociações entre os ministérios da *hard industrial policy* como o MDIC e o MCTI e o Ministério da Fazenda sobre a natureza, alcance e impacto de incentivos fiscais e tributários, talvez seja o exemplo mais paradigmático desta capacidade estatal gerada pelo ambiente de cooperação conflitiva.

A visão de Kingdon sobre o papel do empreendedor é útil porque permite pensar o empreendedor como alguém que assume a liderança para coordenar recursos e atores. O empreendedor político é uma pré-condição para a coordenação de governo. Um conector de fluxos políticos, muito mais complexos e sutis. Por exemplo, no CNDI quando a pauta das reuniões era formulada havia a mediação do Ministro Furlan entre os interesses que ele

[35] O modelo da *agenda setting* compartilha muitos conceitos analíticos com o modelo de "equilíbrio pontuado" ou *puncutated equilibrium model*. Baumgartner e Jones (1995), inspirados na teoria biológica homônima desenvolvida por paleontólogos, sugerem que as políticas que se desenvolvem por longos períodos de estabilidade são pontuadas, esporádica e randomicamente, por períodos de instabilidade. Estes períodos resultariam em mudanças repentinas, abruptas e radicais no sistema político, Estado ou sociedade, conduzindo a novos patamares de equilíbrio e estabilidade. Em determinado ponto, algumas ideias podem encontrar eco em indivíduos ou grupos dominantes, por algum motivo, elas produzem uma rápida mudança (*punctuations*) do *status quo* político. Os autores chamam de "efeito cascata" (*bandwagon*) a disseminação rápida de novas preferências e comportamentos políticos.

mesmo recebia e processava dos empresariados, porém, mediado pelas "prioridades do presidente" e pelos estudos de viabilidade técnica, normalmente executados pela ABDI ou pela burocracia técnica do MDIC. Além disso, a formação da agenda no conselho obedecia à "regras não escritas" sobre a intocabilidade dos fundamentos macroeconômicos. O êxito da ação empreendedora dependia do manejo sutil de um ponto de inflexão onde estes três vetores fossem coincidentes, quando isso acontecia, havia então uma probabilidade maior de ação coordenada de governo.

1.8 O modelo explicativo

Considerando a argumentação anterior, em especial as relações inter-variáveis e os mecanismos explicativos, pode-se construir um modelo conceitual. A pesquisa trata do processo de articulação público-privada numa arena de diálogo da política industrial brasileira num período histórico determinado, precisamente durante os Governos do Presidente Lula, entre 2003 e 2010. Este processo ocorre no contexto de retomada das políticas industriais ativas por parte do Estado brasileiro e da ampliação de mecanismos de diálogo entre Estado e Sociedade, como as arenas, conselhos e colegiados tripartites. A pesquisa efetivada é o próprio funcionamento do CNDI e o comportamento político-institucional dos atores naquela instância e no seu entorno contextual. Para detalhar o funcionamento dos mecanismos e variáveis, escolhemos seis diferentes temas ou debates no colegiado, focalizando seis episódios (ou processos), que por sua relevância e representatividade da política industrial brasileira, ajudam a detalhar o entendimento do processo decisório.

A seguir a representação esquemática da relação entre os conceitos do modelo conceitual adotado:

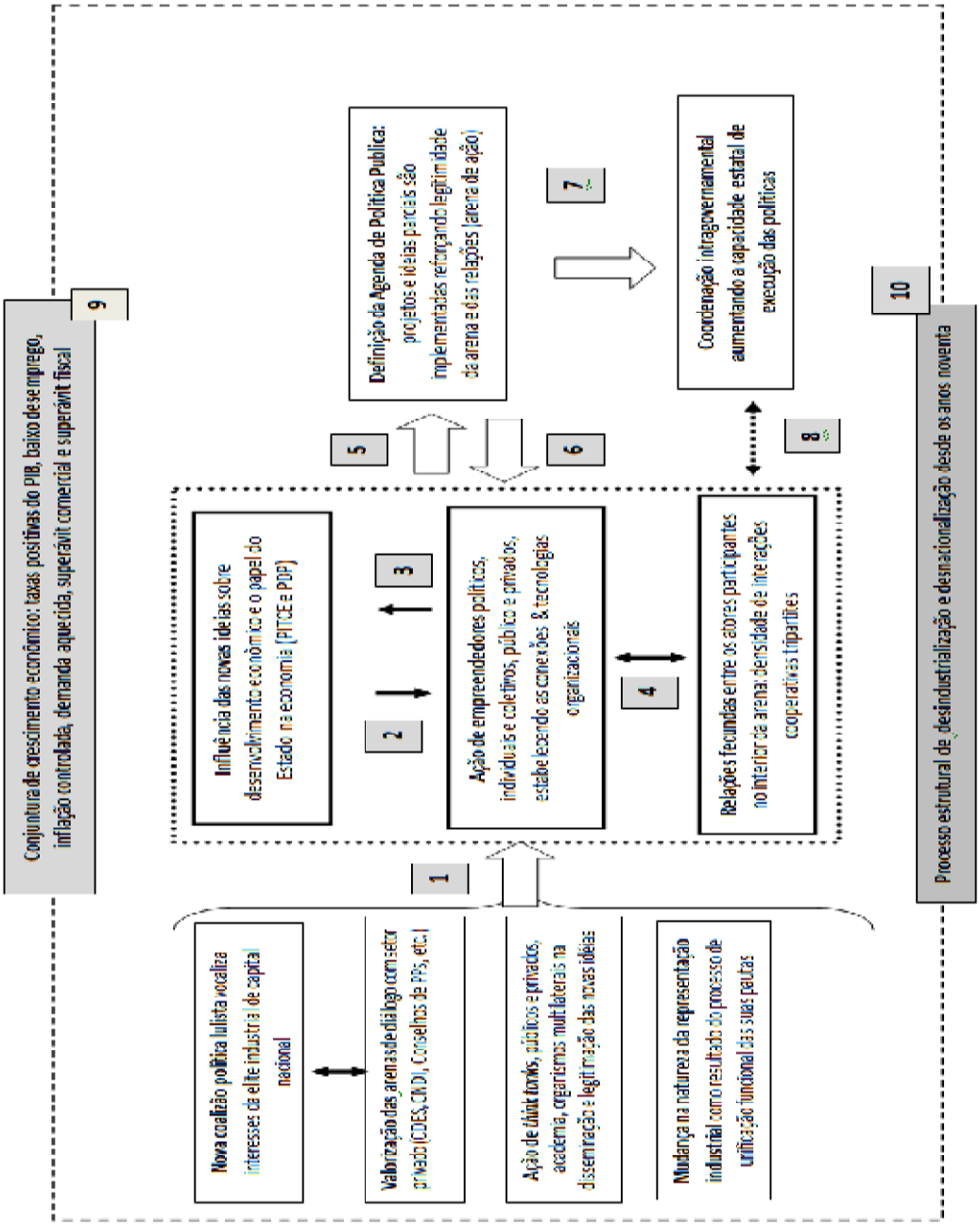


Figura 2 – O Modelo Explicativo

A dinâmica de funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) durante os dois governos de Lula (entre 2003 e 2010) é explicada pela ação combinada de três variáveis: (a) o domínio de novas ideias sobre o papel do Estado e o desenvolvimento econômico, sobre o comportamento dos atores públicos e privados no interior das arenas de diálogo, (b) a ação de empreendedores políticos, individuais e coletivos que mobilizam recursos e reduzem os custos de participação e barganha e (c) as relações fecundas entre os participantes da arena. As causas diretas destes elementos são identificadas

na vitória de uma nova coalizão política de centro-esquerda que retoma as políticas industriais e estimula arenas participativas; na ação de *think tanks*, públicos e privados, que difundem um ideário pós-neoliberal e finalmente num novo padrão de representação dos empresários industriais como atores políticos (1). Há uma relação de interdependência evidente entre as ideias e seus portadores, os empreendedores. A ideia de um ativismo estatal não intervencionista e mais regulatório só se viabiliza porque é vocalizada pelos empreendedores, que atuam para dar materialidade e viabilidade técnica e política (2). Por sua vez, a atuação bem sucedida dos empreendedores reforça a reputação e a credibilidade do novo ideário (3). A capacidade dos empreendedores em gerenciar conflitos e mobilizar recursos de seu próprio capital político para dar credibilidade ao diálogo na arena, reforça a consolidação de relações fecundas, isto é, relações de cooperação e confiança recíprocas (4). A agenda de política pública resulta da ação simultânea destes três mecanismos (5) capacitando uma arena de escolha numa arena de ação em políticas de apoio à indústria. Aqui também há uma influência recíproca, na medida em que o êxito da agenda, ainda que parcial, contribui substantivamente para diminuir a relação custo / benefício do processo de participação (6). Os efeitos resultantes da combinação das novas ideias, os empreendedores políticos e a intensidade das relações *inter pares,* é capaz de gerar uma agenda de ação, cujos resultados, mesmo que parciais, reforçaram a credibilidade da arena. Este aspecto é crucial, isto é, a capacidade de um *feed back* positivo dos resultados do processo cooperativo sobre o próprio conselho. A agenda neste contexto elaborada e produzida e executada com relativo sucesso, contribui para reforçar a coordenação interna entre os diversos ministérios de diferentes partidos da coalização, superando as próprias agendas setoriais de cada um (7). A coordenação intra-governamental é o *output* principal desta agenda de concertação tripartite, pois o processo de comunicação e diálogo incentivado pela ação das lideranças políticas, permite um processo negocial intra-governo, em especial entre os setores do desenvolvimento (MDIC, MCT e BNDES) e os setores fiscalistas (MF e BACEN). Além disso, a necessidade do governo unificar seu posicionamento e responder à demandas organizadas do setor privado funcionam como incentivo para a superação de divergências internas.

O volume, a complexidade e o valor estratégico dos temas debatidos e encaminhados ou organizados pelo CNDI no período, evidenciam claramente que o tipo de interação entre os atores naquela arena produziram "relações fecundas", baseadas em graus crescentes de confiança que resultam em ações só viáveis no ambiente coletivo. Se as relações fecundas entre os participantes, num primeiro momento, são necessárias para a o processo de formação

da agenda e coordenação intragovernamental, num segundo momento, elas reforçam estas variáveis. O êxito dos empreendedores depende diretamente do tipo de ambiente criado no interior da arena e da disponibilidade dos participantes - adaptando suas preferências individuais ou corporativas originais - produzirem decisões e ações coletivas (8).

Há duas dimensões exógenas, necessárias para entender o alcance as possibilidades de operação dos mecanismos: a conjuntura econômica interna e externa (9) e o processo de desindustrialização (10). A virtuosidade deste encadeamento de eventos e processos depende, como sugere a gravura, de um ambiente macroeconômico de crescimento, que emoldura e fertiliza o conjunto das relações. Por suposição contrafactual, seria difícil imaginar o surgimento de relações fecundas de cooperação e confiança entre empresários industriais e governo se, por exemplo, houvesse uma política econômica recessiva ou contracionista, resultado de uma crise internacional aguda ou de opções explícitas de condução da política econômica doméstica. A existência de grandes conflitos distributivos capital/trabalho, resultante de acelerações inflacionárias, por exemplo, certamente inviabilizaria a presença de centrais sindicais de trabalhadores na arena, retirando-lhe legitimidade e potência (9). Por sua vez o lento e estrutural processo de desindustrialização e desnacionalização das cadeias produtivas tem uma dupla funcionalidade. Por um lado, funciona como uma poderosa estrutura de incentivos para que industriais e trabalhadores unifiquem suas pautas em defesa da indústria de capital nacional, estimulando ações mais coletivas. Por outro lado, criam uma demanda objetiva que legitima a ação governamental, por vezes discricionária, para implementar concessões e benefícios fiscais aos setores mais fragilizados e vulneráveis.

1.9 Considerações metodológicas

A pesquisa tem por objetivo apreender o processo de articulação entre atores públicos e privados ocorridos no ambiente de uma arena tripartite de participação empresarial, dos trabalhadores e do governo sobre temas relacionados à política industrial. A compreensão desta dinâmica feita através de estudos de caso, objetiva testar a validade do marco teórico explicativo, em especial a ação de empreendedores políticos, a influência de novas ideias sobre desenvolvimento e política industrial e o tipo de relacionamento político estabelecido no interior da arena pelos seus participantes.

O método escolhido para teste da hipótese de trabalho foi o estudo de caso, típico de pesquisas de natureza qualitativa, com adaptações. Trata-se do tipo instrumental onde o estudo de caso permite responder as questões que dialogam com as variáveis do marco teórico principal do trabalho (RAGIN, 1987). Neste sentido a tese é uma contribuição ao entendimento dos fatores de sucesso e fracasso de uma determinada política pública setorial em geral, do funcionamento das arenas de diálogo tripartite, em particular.

Os casos concretos foram retirados da agenda do CNDI, na medida em que representaram, *a priori*, temas onde potencialmente as questões de pesquisa poderiam (ou não) serem respondidas. Cabe registrar que nem todos os casos o colegiado logrou efetividade e sucesso coordenatório, propositalmente escolhidos, em alguns deles o colegiado fracassou neste aspecto. A análise não se limitou ao estudo de documentos oficiais, mas também e em alguns casos isto foi decisivo, da percepção dos atores participantes nas entrevistas realizadas. As evidências documentais foram ponderadas por evidências testemunhais, incluindo as do próprio autor que participou ativamente de todo o processo analisado. A escolha de seis casos procurou atender ao critério da multiplicidade de fontes e da longitudinalidade da agenda de política industrial que é per si, complexa e extensa. O desenho desta pesquisa viabiliza – em termos prospectivos e recomendações futuras - a replicação das variáveis e mecanismos explicativos em outras políticas públicas setoriais (YIN, 2001) e estudos comparativos entre países, na linha sugerida por Boschi e Gaitan (2008). Os processo selecionados refletem também, os procedimentos de negociação e debate no interior do CNDI, embora não estivessem confinados aos limites políticos ou institucionais da arena, mas o conselho foi decisivo para seu desfecho, em algum momento do processo decisório governamental. Os casos refletem dimensões, temas ou aspectos-chave ou críticos da política industrial que passou a vigorar no Governo Lula, são neste sentido, representativos daquele período.

1.9.1 Casos selecionados da agenda do CNDI

1. A criação da "Lei de Inovação" (assim denominada devido a sua congênere francesa) e da "Lei do Bem"[36] que estabeleceram de forma inédita, incentivos para os investimentos em pesquisa & desenvolvimento das empresas. Criando mecanismos de cooperação público-privado no sentido de vincular mais ou até

[36] O nome foi ideia do Ministro Furlan, para se contrapor às expectativas empresariais que normalmente associam novas leis e regulamentos ao aumento de taxas e impostos.

subordinar, a lógica de produção científica e tecnológica às demandas e *gaps* do setor industrial.

2. A reorganização dos "Fundos Setoriais" (modelo de governança), instrumentos de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia, o FNDCT, permitindo maior transversalidade e aderência aos objetivos da política industrial.

3. O debate sobre o tema das contrapartidas aos incentivos fiscais e sobre a política cambial, onde a primeira se constituiu num dos instrumentos mais eficazes e diretos para redução dos custos industriais e eventualmente para incentivar processos inovativos e o segundo tema influencia diretamente nos custos internos e na competitividade externa da indústria.

4. A criação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), que representou a tentativa inédita de criar um padrão tecnológico próprio como indutor de investimentos em tecnologia, equipamentos e software nacional para um novo mercado.

5. A definição da Política Nacional de Biotecnologia, que permitiu a criação de parâmetros de governança para uma área de fronteira na política industrial, transversal à várias áreas de governo e do setor privado. Em especial, dentro da política, o seu aspecto mais crítico, relacionado à regulamentação de acesso por empresas e pesquisadores, ao patrimônio biogenético brasileiro.

6. A criação de uma agência para estatal para a política industrial, a ABDI, foi a inovação institucional mais marcante do período, criada para suprir o déficit de coordenação e execução dos instrumentos da política industrial.

A narrativa sobre cada caso pretende apreender o contexto em que as trajetórias dos atores foram criando uma trama de eventos, processos e decisões. O método narrativo explica o fluxo de ações que singularizam cada caso, de modo a encadear os diversos eventos críticos que podem explicar o desfecho final de um processo decisório. Os eventos encadeados em trajetórias coerentes sinalizam um fio condutor para o relato, que reconstrói uma experiência passada, imprimindo um novo sentido, que evidencia os mecanismos de ação daquele

acontecimento, suas relações causais fundamentais (TILLY et alii, 2008 e BARZELAY e VELARDE, 2004).[37]

Considerando a complexidade do objetivo de estudo, sugere-se uma categorização dos eventos e episódios relacionadas à compreensão de cada caso e sua trama e trajetória, a partir de questões-chave. A categorização deve cumprir uma dupla função, estabelecer os limites analíticos para a compreensão da experiência concreta e conferir praticidade à organização dos dados de pesquisa coletados e sistematizados. Além disso, as respostas devem sintetizar a compreensão integral do fenômeno estudado em seus aspectos determinantes, *vis à vis*, o marco teórico e as hipótese de pesquisa.

As questões teóricas que norteiam a análise dos casos selecionados, tendo como referência o marco teórico do trabalho são as seguintes:

1 Como atuaram os empreendedores políticos na conexão de interesses entre os diversos atores envolvidos?

2 Em que medida as ideias sobre desenvolvimento e política industrial dominantes afetaram a trajetória e a obtenção de um consenso sobre determinado tema?

3 Em que medida as relações entre os atores influenciaram o desfecho de determinada negociação ou proposta?

1.9.2 Coleta de evidências e análise

O estudo tem por objeto eventos, acontecimentos e atores envolvidos na política industrial no governo Lula, entre 2002 e 2010, portanto eventos passados e datados, com ênfase aqueles relacionados ao funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, o CNDI. Foram utilizados como fontes principais de informações a documentação relacionada à trama de narrativas, como documentos oficiais do governo, dos empresários industriais, de pesquisadores acadêmicos e notícias/artigos da imprensa. Uma segunda fonte de informação de absoluta relevância foram os depoimentos testemunhais diretos, obtidos em entrevistas semi-estruturadas a partir de um roteiro inicial de perguntas. Foram realizadas

[37] Abordagem semelhante é proposta por George & Bennett (2004) ao propor um "mapeamento de processos" (*process tracing*), como um método de pesquisa que reconstrói um sequencia de eventos, de mecanismos causais, atores, recursos, conflitos e interesses organizados num momento históricos e num contexto político dado. O objetivo é identificar (rastrear) as conexões causais entre processos e resultados, ou entre variáveis dependentes e independentes.

trinta e uma entrevistas com alguns dos principais atores envolvidos no CNDI, nas arenas de política industrial e nas instituições participantes da elaboração e execução das políticas e dos encaminhamentos dos conselhos tripartites[38]. As entrevistas concentraram-se em três tipos de perfis, o primeiro deles (P1), no perfil de dirigentes empresariais e de trabalhadores, preferencialmente aqueles vinculados à grandes complexos produtivos de capital nacional, com assento nos conselhos estabelecidos pelo governo Lula. Um segundo perfil (P2) concentrou-se nos gestores de primeiro e segundo escalão do governo, desde Ministros diretamente responsáveis pela condução da política e das relações governo-sociedade até gestores da burocracia permanente do Estado ocupando cargos de alta responsabilidade no período. Por fim, um terceiro perfil (P3) se delineou sobre pesquisadores e professores de *think tanks* ou institutos de pesquisa industrial, identificando-os como formadores ou críticos das políticas implementadas. Finalmente, uma terceira fonte de informações tem origem na experiência pessoal e profissional do autor, para complementar ou ajudar o leitor na compreensão mais totalizante dos processos políticos. Sobretudo aquelas de natureza mais interpretativa sobre os movimentos e processos políticos que orientaram os empreendedores políticos, sob inspiração de um novo ideário desenvolvimentista. As informações fornecidas pelo próprio autor, quando necessárias, são devidamente identificadas para evitar quaisquer riscos de um viés analítico ou distorção de fontes primárias independentes. No período compreendido pela pesquisa o autor participou ativamente dos eventos e processos descritos nesta tese, primeiramente nas condições de assessor especial da Presidência da República, entre 2003 e 2006 e posteriormente como dirigente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (a ABDI) e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações (a APEX), até o final de 2010.

Conclusões

Na história da relação entre empresários industriais e o Governo Federal sempre predominaram relações de mútua dependência, desde os primórdios do processo de industrialização no início do século passado. A formação da elite industrial se confunde com a própria história dos grupos dirigentes que lideraram a construção do Estado moderno no Brasil pós-Vargas. No período de redemocratização do país, os empresários se organizaram com ator social independente do Estado e eventualmente em oposição à política econômica

[38] As entrevistas estão armazenadas digitalmente, como voz e texto, pelo autor e estão à disposição para eventuais consultas de terceiros e outros pesquisadores, desde que preservados os critérios de confidencialidade e sigilo, previamente acordados com os entrevistados.

oficial. Na literatura esse movimento foi explicado pelas crescentes contradições entre um núcleo capitalista nacional, ora associado, ora em oposição à crescente desnacionalização e internacionalização da economia (BIANCHI, 2001 e 2010). Em parte porque o Estado democrático, mais complexo e poroso aos interesses de múltiplos atores, não permaneceu mais uma extensão dos interesses industriais, em parte porque se fez necessária uma espécie de arbitragem de interesses entre os diferentes interesses capitalistas (financeiro, agro-pastoril e industrial), proliferaram experiências colegiadas bi ou tripartites. Entretanto, salvo a experiência do setor automobilístico em meados dos anos oitenta, a literatura registra uma enorme inefetividade destes tipos de arenas de diálogo (LEOPOLDI, 2000; MANCUSO, 2007 e PERES, 2011). A inefetividade deve ser interpretada à luz dos interesses em jogo. Para os governos tais colegiados foram, muitas vezes, fonte de legitimação política e compartilhamento de responsabilidades. Noutros casos, mais recentes dos anos noventa, as câmaras setoriais ficaram restritas à "reuniões para nivelamento de informações" e troca de ideias, não influenciando o comportamento governamental de um modo geral. É por isso que a experiência do CNDI nos anos dois mil, durante o governo Lula ganha notoriedade, ao contrário do que poderia se esperar, o conselho destoa da trajetória anterior por pelo menos três razões: (a) durante quase quatro anos ele reúne de forma sistemática e regular, sempre com mais de 10 ministros de Estado, com uma pauta substantiva abrangendo todos os temas estratégicos para o desenvolvimento da indústria nacional; (b) muitos temas de absoluta relevância surgiram, foram processados e decididos no âmbito do conselho e suas relações através do debate sistemático dos seus participantes e (c) a dinâmica que envolve o conselho e seus efeitos criam aparentemente, as condições para que ele se torne uma arena efetiva onde o setor público e privado logram obter consenso e coordenação, rompendo com a tradição de captura do Estado ou de imposição do viés estatizante pré-democracia.

O modelo explicativo definido neste capítulo sugere que a compreensão deste fenômeno virtuoso não é simplesmente decorrente da ação racional dos atores em processos cooperativos, guiados pelo seu auto-interesse. É evidente que as arenas também cumprem este papel "racionalizador", mas há claramente um jogo de retribuições recíprocas entre empresários, que obtém apoio para seus investimentos, em troca de legitimidade e apoio político hipotecado ao governo. O ativismo político dos empreendedores políticos viabiliza esta "troca" ao organizar os recursos disponíveis (capital político e cognitivo, sobretudo). Porém, a ação racional dos atores sofre condicionamentos pesados de dois outros fatores: a força do projeto político dominante e suas ideias neo desenvolvimentistas e as relações que se

criam nas interações dentro do colegiado. Alguns temas introduzidos pelo governo nos debates dos conselhos, e do CNDI em especial, como as políticas sociais distributivas ou a recuperação real do salário mínimo – algo que em tese aumenta os custos de produção da indústria - jamais foram contestadas ou questionadas pelo setor industrial. O peso das novas ideias condiciona tanto os temas que acessam a agenda de debates (como o tema da inovação tecnológica), bem como aqueles cuja discussão está interditada ou bloqueada. A conjuntura de crescimento econômico surge como variável de contexto, pré-condição exógena, que diminuirá ou evitará o uso das arenas estatais como campo de disputa para conflitos distributivos capital-trabalho, por exemplo.

O capítulo a seguir tenta desvendar até que ponto as novas ideias lograram relocalizar o campo dos debates sobre o desenvolvimento brasileiro sob novas bases de relacionamento entre o setor público, empresários e trabalhadores no período de governo de Luís Inácio Lula da Silva.

CAPÍTULO II

O DISCURSO DESENVOLVIMENTISTA E AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS

> *The ultimate test of whether industrial policy is working is not whether a government can reliably pick winners (no government reliably can) but whether a government is able to let losers go. The objective should be not to minimize the risk of mistakes, but rather to minimize the costs of the mistakes that inevitably occur on the way to success.* [39]
>
> *Hausmann, Rodrik e Sabel (2008)*

Introdução

As ideias não surgem no vácuo, elas são geradas por relações políticas concretas, materiais e objetivas, mas muitas vezes ganham autonomia e ocupam espaços políticos não previstos em seu desenho original. Este capítulo aborda o surgimento, consolidação e disseminação de novas ideias sobre desenvolvimento econômico que ganharam força e poder com a eleição de Luís Inácio da Silva, o Lula, em 2002 e orientaram as políticas industriais do seu governo. O conjunto de ideias que orientou o primeiro governo Lula não foi fruto de um planejamento sistemático *ex ante* ao próprio exercício do governo, ao contrário, resultou da combinação casual de tendências distintas, catalisadas e catapultadas para o centro do cenário político nacional pela vitória eleitoral[40]. A trajetória do Partido dos Trabalhadores, que já liderava blocos partidários de centro-esquerda com muitas experiências de governos locais e regionais consolidadas, trazia elementos materializados nas sucessivas campanhas presidenciais desde 1989 do que se chamou mais tarde de "modelo de mercado interno de massas".

Esta formulação foi sofisticada no governo, na medida em que foi mesclada com a manutenção da política econômica do governo Cardoso, num arranjo não isento de contradições, como bem observou Singer (2009 e 2012). Um dos traços mais distintivos do Governo Lula em relação ao seu antecessor e, portanto, com a força de uma inovação

[39] "O teste final se a política industrial está funcionando não é se um governo pode escolher com segurança os vencedores (nenhum governo pode de forma confiável), mas se o governo é capaz de deixar os perdedores para trás. O objetivo não deve ser para minimizar o risco de erros, mas sim minimizar os custos dos erros que inevitavelmente ocorrem no caminho para o sucesso." (Tradução livre do autor)

[40] Ainda que a retomada de um papel mais ativo do Estado e uma visão pós-neoliberal de desenvolvimento possam, em tese, constituírem condições necessárias à retomada do planejamento público federal, não se pode afirmar que a era Lula recriou o "planejamento para o desenvolvimento" do período anterior. Houve avanços pontuais, programas como o "Programa de Aceleração do Crescimento" e as políticas industriais do período são testemunhas disso. Conforme Gimenez e Cardoso Jr (2012), o desenvolvimento impulsionou o planejamento, e não o contrário.

ideacional, foi exatamente a reabilitação (resgatando elementos históricos e inovando em outros), de uma nova política industrial para o país. Esta política, materializada na PITCE de 2003 e na PDP de 2008, representou uma quebra de paradigma que ao mesmo tempo, recuperou uma tradição de capacidades estatais para o desenvolvimento, mas inovou em estratégias, instrumentos e parcerias.

Além disso, este capítulo procura estabelecer uma compreensão mínima dos debates teóricos que envolvem a *policy community* de política industrial, influenciadas pelo discurso neo desenvolvimentista. Além de estabelecer uma visão panorâmica e um *background* conceitual, que permite situar o objeto de pesquisa dentro de um debate teórico real e complexo, esta discussão tem vários outros objetivos importantes. O primeiro deles é demonstrar que o debate em si, sobre o que é e o que não é política industrial, depende de posicionamentos prévios dos atores sobre os pressupostos mais gerais que explicam o funcionamento do Estado, da Sociedade e a dinâmica econômica mais geral. A definição de como certas condições – práticas e teóricas – se tornam problemas são cruciais para a escolha de certas soluções em políticas públicas. O debate sobre as duas correntes principais de política industrial – uma mais ortodoxa e convencional e outra mais heterodoxa – ajudará a identificar e explicar como e por que a *policy image* associada à política industrial esteve, no passado próximo, vinculada à intervenção profunda do Estado na economia e como esta imagem evoluiu para ações de natureza menos intervencionista no período recente, em especial a partir do Governo Cardoso.

Outro objetivo do capítulo é demonstrar que o problema teórico associado ao debate das escolas nos conduz diretamente para uma definição sobre o papel do Estado e nesta definição, sobre a relação entre Estado e atores privados, sejam empresários industriais ou trabalhadores. Este aspecto é chave para entender o lugar ocupado pelos conselhos de políticas na topografia do poder, seus papéis e impactos.

Por fim, pretende-se ajudar a compreender quais narrativas, no debate sobre as ideias, orientaram a postura dos atores neste processo, em especial a formação de um novo "consenso pós-desenvolvimentista" ou "novo desenvolvimentista" entre acadêmicos, *think tanks* e, sobretudo, gestores públicos do período lulista. No plano teórico este consenso surge como afirmação de uma nova "fórmula teórica" capaz de dar conta dos problemas da desindustrialização e da necessidade de desenvolvimento econômico acelerado, mas também como negação teórica de doutrinas que justificaram – no passado – uma política industrial

"estatista" e geradora de "cartórios" e privilégios setoriais injustificados, percebida, não por acaso, como uma das principais causas dos atuais problemas.

2.1 As "novas" ideias sobre o "velho" desenvolvimentismo

A disputa ideológica e a circulação de novas ideias fazem parte da produção de políticas públicas em sociedades democráticas pluralistas. Passamos analisar agora a dimensão ideacional das políticas industriais e o quanto elas cimentaram e "deram liga" à heterogênea comunidade de políticos petistas, empresários, acadêmicos e burocratas na busca de soluções para o problema da indústria no Brasil.

A análise das "interações discursivas" entre os atores ajuda a entender como as instituições mudam e qual é sua dinâmica de transformação, trata-se de saber qual a realidade ideacional em cada contexto. A trajetória das ideias, como ideias programáticas e filosóficas, influenciam a conduta de agentes e como isso provoca a mudança institucional, "vista de dentro" (SCHMIDT, 2008). Ideias se tornam dominantes ou não, como decorrência de múltiplos fatores, alguns totalmente indeterminados, como fatores culturais, ideológicos, quanto poder detém os portadores e articuladores de novas ideias, as janelas de oportunidade que se abrem, etc. Como diz Vivien Schmidt, focalizar os agentes da mudança é importante, porque "quem está falando" e "sobre o que", faz toda a diferença, as ideias não "flutuam livremente" no éter, elas são construídas, disseminadas e propagadas, intimamente associadas com interesses dos atores e em contextos institucionais determinados. Elas podem acontecer sob as mais variadas formas: narrativas, mitos, quadros, lembranças coletivas, histórias, roteiros, cenários, *scripts* coletivos, etc.

Em última instância, os "discursos de coordenação" que unificam comunidades epistêmicas, também podem legitimar coalizões de defesa e catalisar mudanças institucionais. Eles podem surgir tanto no topo da pirâmide social quanto de baixo para cima. O fundamental, aponta Schmidt (2008), é que o discurso para prosperar e criar consenso deve "fazer sentido" dentro de um contexto particular, possuir uma lógica de comunicação que explique satisfatoriamente os problemas do mundo real e aponte uma estratégia normativa, coerente com o contexto institucional e de poder existente. As ideias funcionariam como "instituições internas" aos agentes, modos de pensar, de dizer e de agir, como verdadeiros "mapas mentais". A relação entre o poder de um agente a partir da posição e do controle de recursos e o poder como resultado de "interações discursivas" é um tema complexo:

> *In historical institutionalism, power is generally equated with position. The higher up in the hierarchy, the more resources with which one can wield power, although there is of course also power in numbers.* ***In discursive institutionalism, ideas and discourse also provide power, as actors gain power from their ideas at the same time that they give power to their ideas****. Ideational power can also come from a position qua position, however, since embodied in any given position are ideas about the way to act toward the person who holds power in that position and more (vide Bourdieu and Foucault). Discursive power, however, may have little to do with position, and may come from the* ***ability of agents with good ideas even without the power of position to use discourse effectively****, either to build a* ***'discourse coalition'*** *for reform in the coordinative sphere or to inform and orient the public in the communicative sphere by giving it a clear vision of what is being proposed and why it is necessary as well as appropriate—or not[…]* [41] (p.19, grifo nosso)

Esta noção, defendida por Vivien Schmidt, de mecanismos com "atores - interesses - discurso", e ideias que se reforçam mutuamente, ajuda a entender porque certas coalizões tem tanto poder na disseminação de ideias. Em relação ao objeto desta tese – os mecanismos e arenas de concertação público-privada na política industrial lulista – tem especial interesse os fatores que a autora atribui à institucionalidade estatal: (1) a permeabilidade dos funcionários públicos, (2) ao grau de concentração de poder sobre as decisões da área em foco e (3) ao poder específico das agências envolvidas. Rejeitando a dualidade entre interesses e ideias, bem como a inútil polêmica em definir qual deles tem "precedência ontológica" sobre o outro, Schmidt (2008), acredita que as instituições - mormente no caso das políticas públicas – relacionadas à operação do Estado, funcionam como filtros que selecionam as "melhores propostas", ou conforme os modelos de decisão analisados, abrem as "janelas" para novas interações comunicativas.

Apoiando-se em Tapia e Gomes (2008), pode-se sintetizar as principais variáveis desta dimensão nos seguintes argumentos: (1) há várias ordens de aprendizado envolvendo a mudança de políticas, instrumentos e paradigmas; (2) a relação das novas ideias com a experiência institucional prévia dos atores (as memórias de fracasso ou sucesso); (3) a capacidade de imitação de experiências exógenas bem sucedidas, via exemplo ou via influência de organismos multilaterais e finalmente, (4) a "capacidade de aprender institucionalmente" é influenciada pela percepção – coletiva e subjetiva – de risco que os

[41] "No institucionalismo histórico, o poder é geralmente comparada com a posição. Quanto mais alto na hierarquia, mais recursos com que se pode exercer o poder, embora haja, naturalmente, também o poder em números. No institucionalismo discursivo, ideias e discursos também fornecem energia, como atores ganham poder a partir de suas ideias, ao mesmo tempo que dão poder às suas ideias. O Poder Ideacional também pode vir de uma posição enquanto apenas uma posição, entanto, já está incorporada em qualquer posição, as ideias sobre a forma de agir em relação a pessoa que detém o poder nessa posição (vide Bourdieu e Foucault). O Poder discursivo, no entanto, pode ter pouco a ver com a posição, e pode vir da capacidade dos agentes com boas ideias, mesmo sem o poder da posição, de usar o discurso de forma eficaz, seja para construir uma "coalizão de discurso" para a mudança na esfera da coordenação ou para informar e orientar o público na esfera comunicativa, dando-lhe uma visão clara do que está sendo proposto e por que isso é necessário, se é apropriado, ou não." (Tradução livre, do autor)

atores tem sobre o alcance futuro de seus objetivos, em outra palavras, o aprendizado institucional pode ser mais "rápido" quando há uma expectativa de crise ou quebra futura do padrão de relacionamento (por evento interno ou externo, não controlável).[42]

O pensamento desenvolvimentismo nunca foi uma teoria propriamente dita ou um modelo acabado de projeto de nação, mas uma estratégia de desenvolvimento surgida da combinação de três vertentes históricas, a econômica clássica smithiana e marxista, a macroeconomia keynesiana e a teoria estruturalista latino-americana (BRESSER PEREIRA, 2007). Para os desenvolvimentistas dos anos cinquenta e sessenta (Celso Furtado e Ignácio Rangel foram os mais proeminentes), não se tratava de substituir o mercado pelo Estado, mas de fortalecer os mecanismos de coordenação estatais para que, criado o ambiente econômico favorável, os empresários pudessem inovar e investir, tornando-se competitivos[43]. Cabe assinalar igualmente que a combinação de teorias sobre o desenvolvimento com inclusão social e instituições políticas inclusivas não surgiram com Lula, nem mesmo com o governo Cardoso. Há um conjunto de capacidades estatais que foram sendo acumuladas gradualmente desde o final do regime militar. Mesmo antes disso, a retomada do papel do Estado e da inclusão social no desenvolvimento nos dois mil vai utilizar um arranjo institucional fortemente baseado no legado do velho desenvolvimentismo, o BNDES ou a PETROBRAS, por exemplo, reatando uma trajetória de certa continuidade. Sem grandes rupturas sociais ou conflitos profundos, estas mudanças lentamente incorporaram o país aos circuitos financeiros e comerciais internacionais, simultaneamente ao fortalecimento das instituições mais pluralistas e democráticas. O longo processo de aprendizagem que a redemocratização impôs resultou na incorporação de novos valores e sobretudo de novos atores políticos estatais e sociais, numa sociedade mais plural e num novo padrão de relacionamento sócio-estatal,

---

[42] Metodologicamente, para investigar estes quatro vetores, as perguntas colocadas por Tapia e Gomes (2009), parecem ser fundamentais: "1) **Quais são as ideias transferidas**, isto é, aquelas que estão em disputa, refletindo diferentes concepções sobre determinados problemas que orientam diagnósticos e delimitam o campo das alternativas plausíveis, que fornecem modelos de relações causais etc. 2) **Quem transfere as ideias?** Quais os atores e as instituições que difundem as ideias dominantes ou as estruturantes, e por quais mecanismos? Aqui podemos trabalhar a noção de diferentes constelações de atores...ou de comunidades de políticas situadas no plano nacional ou internacional, que interagem dentro de uma lógica de redes de compartilhamento de políticas... 3) Finalmente, **como as ideias são transferidas?** Os mecanismos podem ser a emulação ou o aprendizado social. Aqui são cruciais as interações estratégicas reiteradas que se dão em arenas específicas (reuniões periódicas, conselhos, etc.)." (p. 259, grifo nosso).

[43] O marco inicial e fundante das ideias do "velho desenvolvimentismo" foi o "Manifesto" de Raul Prebisch, economista argentino, ao assumir a CEPAL em 1949. O Manifesto foi traduzido por Celso Furtado e publicado na "Revista Brasileira de Economia", dirigida por Eugenio Gudin, de linha conservadora. A revista era da recém criada "Fundação Getúlio Vargas", em 1944, foi pela mesma revista que as palestras de Ragnar Nurske (economista russo professor de Columbia e um dos "pais" da teoria moderna de desenvolvimento) e o debate deste com Celso Furtado, em 1952, também foram publicadas.

materializado com imperfeições, na nova Constituição de 1988. A evolução desta trajetória foi assim registrada por Acemoglu e Robinson:

> *The rise of Brazil since the 1970s was not engineered by economists of international institutions instructing Brazilian policymakers on how to design better policies or avoid market failures. It was not achieved with injections of foreign aid. It was not the natural outcome of modernization. Rather, it was the* ***consequence of diverse groups of people courageously building inclusive institutions****. Eventually these led to* ***more inclusive economic institutions****. But the Brazilian transformation, like that of England in the seventeenth century, began with the creation of inclusive political institutions. But how can society build inclusive political institutions? […]The honest answer of course is that there is no recipe for building such institutions. Naturally there are some obvious factors that would make the process of empowerment more likely to get off the ground… More important, empowerment at the grass-roots level in Brazil ensured that* ***the transition to democracy corresponded to a move toward inclusive political institutions, and thus was a key factor in the emergence of a government committed to the provision of public services, educational expansion, and a truly level playing field****[….] The Brazilian case illustrates how civil society institutions and associated party organizations can be built from the ground up, but* ***this process is slow****, and how successful it can be under different circumstances* ***is not well understood****.* (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 498, 501 e 502, grifo nosso)[44]

A vida democrática, retomada em meados dos anos oitenta seria, assim, uma instituição política inclusiva por excelência, superando as instituições "extrativas" e pavimentando o terreno para o surgimento de novas ideias sobre desenvolvimento com inclusão, presentes com mais ou menos intensidade, desde aquele período até a vitória de Lula em 2002. Bresser Pereira (2007) sugere quatro razões para explicar o fim da hegemonia das ideias do "velho desenvolvimentismo", ele dialoga com os critérios sugeridos por Hall (1989) e Tapia (2008) para avaliar a hegemonia de novas ideias. A primeira delas foi a crise dos anos oitenta, que colocou em xeque a proteção à indústria doméstica e determinou o fim do modelo de substituição de importações. A segunda razão foi o rompimento político da aliança nacional-desenvolvimentista com o golpe de estado civil-militar de 1964. O terceiro motivo

[44] "A ascensão do Brasil desde a década de 1970 não foi projetada por economistas de instituições internacionais, instruindo os políticos brasileiros sobre como criar melhores políticas ou evitar falhas de mercado. Não foi alcançada com injeções de ajuda externa. Não foi o resultado natural da modernização. Pelo contrário, foi a conseqüência de diversos grupos de pessoas com coragem para construir instituições inclusivas. Eventualmente, estes processos levaram à instituições econômicas mais inclusivas. Mas a transformação do Brasil, como o da Inglaterra no século XVII, iniciou-se com a criação de instituições políticas inclusivas. Como pode a sociedade criar instituições políticas inclusivas? ... A resposta honesta é que não existe uma receita para a construção de tais instituições. Naturalmente, existem alguns fatores óbvios que tornam o processo de empoderamento mais propenso a sair do chão ... O mais importante, o empoderamento a partir da base no Brasil, garantiu que a transição para a democracia correspondesse a um movimento em direção a instituições políticas inclusivas e, assim, foi um fator-chave para o surgimento de um governo comprometido com a prestação de serviços públicos, a expansão educacional, e condições mais equitativas.... O caso brasileiro ilustra como as instituições da sociedade civil e organizações partidárias associadas podem ser construídas a partir do zero, mas esse processo é lento, e ainda não se sabe bem o quanto bem sucedido pode ser em circunstâncias diferentes." (Tradução livre, do autor)

foi a crise da dívida nos anos oitenta, decorrente do financiamento externo, que resultou em depreciação cambial e surtos inflacionários. Nos anos de sucessivos planos monetaristas para controlar a inflação, as ideias de políticas que estimulassem a demanda, via crédito ou aumento da renda real, foram associadas ao descontrole inflacionário e banidas da agenda. A quarta razão foi ideológica, sobretudo através das orientações e restrições impostas pelos organismos multilaterais de crédito, representada pela onde de iniciativas (neo) liberais para diminuir a regulação estatal e o papel do Estado-Nação.

A primeira ideia do "neo-desenvolvimentismo" (ND) é recuperar a ideia da possibilidade de uma solidariedade básica ou mínima entre as classes sociais quando se trata de competir internacionalmente. Envolve a ideia de um "acordo" ou "projeto nacional" relacionado à identidade do país como nação independente. A base deste acordo são os industriais de capital nacional e os burocratas do Estado, foi assim após a revolução de 1930, para imprimir um projeto industrializante para o país, lutando contra a hegemonia do setor agrário-exportador associado ao capital externo.

O ND se situa entre o discurso populista tradicional do "velho desenvolvimentismo" e a ortodoxia convencional do "consenso de Washington", segundo Bresser Pereira:

> [...] é um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas com as quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos[...] é o conjunto de ideias que permite **às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica**. (2007, p. 79, grifo nosso)

O ND reconhece que apesar de importantes, as agendas de reformas microeconômicas (regulação, crédito, seguros, desburocratização, etc.), são totalmente insuficientes para pensar um "projeto nacional". Afinal de contas, como sugeriu Schmidt (2008), as ideias para serem dominantes tem que fazer sentido em explicar o mundo real. E a aplicação destas reformas durante o governo Cardoso foram de eficácia duvidosa.

O desenvolvimento só será retomado com a drástica diminuição da taxa de juros – cujos níveis elevados inibiu o investimento produtivo e contribuiu para a "financeirização" da economia – e com a adoção de um câmbio competitivo – cuja valorização provocada pela aplicação do receituário monetário-liberal, destruiu a competitividade externa da indústria doméstica. O ND só fará sentido se for fruto de um grande acordo nacional:

> [...] o novo desenvolvimentismo só fará sentido se partir de um consenso interno e dessa forma, constituir uma verdadeira **estratégia nacional de desenvolvimento**. Um consenso pleno é impossível, mas um consenso que uma empresários do setor

> produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais – um acordo nacional, portanto – está hoje em processo de formação[...] (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 81, grifo nosso)

A poupança interna deve formar a base do investimento, para isso o componente estatal do investimento é fundamental, e só será possível com a contenção dos gastos de custeio. Por outro lado o mercado interno é igualmente importante para sustentar a produção doméstica e diminuir a vulnerabilidade aos ciclos econômicos externos, para isso a distribuição de renda, via ação do Estado, seria outro objetivo do ND. Segundo Bresser, a liderança do ND caberia ao "Governo e aos membros mais ativos da sociedade civil", sendo que seu instrumento é o próprio Estado "suas normas, suas políticas e sua organização".

O ND se destaca do velho "nacional desenvolvimentismo" em três dimensões básicas: o papel do Estado, o modelo exportador e o papel da inflação. No ND o papel do Estado é menor, combinado com o mercado e com a elite empresarial já consolidada no país. O equilíbrio fiscal é importante, o ND não defende déficits fiscais crônicos, exceto em momentos de crise, conforme o modelo keynesiano básico. O ND defende o modelo exportador com ênfase nos produtos de maior valor agregado cuja indústria deve ser incentivada e cobrada por resultados em uma nova política industrial. O recurso ao protecionismo é admitido em casos extremos e a defesa de um câmbio competitivo (inclusive taxando marginalmente os setores exportadores primários para neutralizar a "doença holandesa"). Por fim, o ND tolera níveis maiores de inflação como resultado momentâneo de políticas cambiais e fiscais mais pró-desenvolvimento.[45]

A origem das ideias do ND, segundo alguns, não deriva somente do fracasso das políticas orientadas para o mercado, mas já estavam na Constituição de 1988, pelo menos em estado potencial, ao estabelecer um patamar de direitos sociais, individuais e coletivos e políticas redistributivas que foram efetivadas só na década de 2000 (HERRLEIN, 2011). A inclusão de dispositivos democráticos como o referendo, o plebiscito e os conselhos gestores de políticas, nas três esferas federativas seria, inclusive, um diferenciador do modelo

[45] DINIZ (2011) sintetiza as "novas ideias" da última década em seis pontos: (1) o fortalecimento da crítica à globalização através da crítica ao determinismo economicista e a ênfase na visão multidimensional do processo; (2) a crítica à diminuição do papel do Estado Nacional pela crescente interdependência financeira entre países; (3) o questionamento à "teoria da convergência" de agendas públicas nacionais ao modelo anglo-saxão de desenvolvimento econômico; (4) a constatação da multiplicidade de estratégias para definir prioridades nas agendas nacionais; (5) a existência de alternativas à trajetória dominante de desenvolvimento dos que "chegaram antes" (os países já desenvolvidos) e (6) ao contrario do *mainstream*, o valor a ser prestigiado e cultivado é a autonomia das nações e dos governos domésticos na busca de seus objetivos.

brasileiro de “Estado Desenvolvimentista”, em relação às experiências concretas do leste asiático.

Outros autores enfatizam que o debate sobre o desenvolvimentismo renovado no Brasil e nos países da América Latina, surge após o fracasso das estratégias monetaristas e liberais dos anos noventa, mas, sobretudo pelo efeito-demonstração do crescimento exportador-industrial dos países do leste asiático (CUNHA, 2012). Seria o que Tapia (2008), chamou de propagação de uma ideia pela “capacidade de imitação de experiências exógenas”. No início o Japão, mas em seguida a Coréia do Sul, Taiwan e Cingapura e recentemente a China. Este modelo, o *Developmental State* asiático, diferente do modelo anglo-saxônico, não se resumiria a uma reorientação da política econômica, mas também a mudanças institucionais e culturais significativas. O próprio Banco Mundial, outrora ferrenho opositor de políticas industriais, muda seu posicionamento. Uma inflexão importante no campo das ideias foi o “Relatório do Banco Mundial de 1993” (WORLD BANK, 1993). Foi o primeiro documento oficial do Banco reconhecendo o “milagre asiático”, em especial, que políticas intervencionistas foram decisivas naquelas experiências. Desde este momento, a agenda de debates internacionais sobre desenvolvimento não questionou mais a validade ou não de políticas industriais, mas quais políticas seriam mais eficazes. Para Cunha (2012):

> O estabelecimento do Estado desenvolvimentista do século XXI passaria pela capacidade de se **criar sinergias entre o Estado e a sociedade** em torno do objetivo maior que é o desenvolvimento. Este deveria estar acima dos interesses individuais imediatos. Portanto, o principal papel do Estado é o de **organizar estruturas institucionais que viabilizem os objetivos desenvolvimentistas.** Do ponto de vista histórico, o MITI japonês, *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) de Taiwan, o *South Korea’s Economic Planning Board e o Singapore’s Economic Development Board* estavam no topo de uma rede de agências governamentais e fóruns **de interação com o setor privado**, respondendo, em última instância, pelas estratégias nacionais de desenvolvimento. (p.15, grifo nosso)

2.2 A repercussão na realidade brasileira

Historicamente, as ideias e o debate sobre as estratégias de desenvolvimento do Brasil, como a literatura sugere, sempre foram influenciadas por motivações diversas, em especial, a influência de episódios críticos externos como a crise de trinta ou a reflexão de organismos multilaterais como a CEPAL ou o FMI, cada um a seu modo, em contextos diferenciados.

Bielschowsky e Mussi (2006), adotando uma perspectiva mais historicista e menos construtivista, sugerem que o debate das ideias desenvolvimentistas no Brasil seguiu uma natureza historicamente determinada, “quase em seus mínimos detalhes”. Estes autores

chegam a sugerir uma periodização da "história das ideias" sobre o desenvolvimento no Brasil. O primeiro período vai de 1930 a 1980, com dois ciclos distintos, o primeiro até 1964, o "ciclo original", e o segundo até 1980, o "ciclo desenvolvimentista no regime autoritário"[46]. O terceiro ciclo, que duraria até hoje é denominado "era da instabilidade macroeconômica inibidora". Estes autores sugerem que a retomada do debate e da "convenção do desenvolvimento" (termo cunhado por Antonio Barros de Castro, referindo-se ao período pré-1980), aconteceu exatamente, com a vitória da coalizão de centro-esquerda nas eleições presidenciais em 2002 e que os documentos-chave desta posição seriam o "Planejamento Plurianual 2004-2007" e o documento base da PITCE, divulgado em 2004:

> O Partido dos Trabalhadores aproveitou o projeto em documentos da campanha eleitoral de 2002 e o governo Lula o incorporou, no ano seguinte, como a estratégia de desenvolvimento de longo prazo apresentada no Plano Plurianual 2004-2007. O estilo de crescimento apresentado oficialmente pressupõe simultaneidade entre: **i) expansão dos investimentos, da produtividade e da competitividade internacional e ii) adequada transmissão de aumento de produtividade `a renda das famílias trabalhadoras (pelo mercado de trabalho, pela redução de preços de bens e serviços populares, e por políticas sociais muito ativas).** A modalidade de integração entre crescimento e distribuição de renda - que, diga-se de passagem, por décadas vigorou em países desenvolvidos de mercado interno amplo - consolidar-se-ia pelo estabelecimento gradual de **um círculo virtuoso** que operaria da seguinte forma: a) os investimentos se traduziriam em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, de conhecimento, aprendizado e inovação, e de economias de escala (da produção em massa); b) a **elevação da produtividade** se transmitiria equilibradamente a lucros e a rendimentos das famílias trabalhadoras **pelo aumento de salários**, pela redução dos preços dos bens e serviços, e pelo **aumento dos gastos sociais**; c) esses rendimentos se transformariam em consumo popular continuamente ampliado; d) essa ampliação provocaria a expansão dos investimentos. (p. 45, grifo nosso)

A base conceitual deste modelo combina a opção pela articulação entre um mercado interno de massas e o esforço exportador, com políticas sociais redistributivas muito ativas, sem, entretanto confrontar a lógica da acumulação financeira. Bielschowsky e Mussi (2006) propõe um "quadro sistematizador" da disputa ideacional recente:

[46] Os autores identificam cinco correntes de pensamento econômico no período 1930-64: três variantes do desenvolvimentismo (desenvolvimentismo do setor privado, desenvolvimentismo não "nacionalista" do setor público, e desenvolvimentismo "nacionalista" do setor público); a corrente neoliberal e a corrente socialista.

Tabela 1 - Síntese das grandes escolas do pensamento econômico pós-2002

Correntes de pensamento	***Restrições macroeconômicas ao crescimento (questão central: taxas de juros)***	***Estratégias de crescimento***
Ortodoxa em macroeconomia, neoliberal em desenvolvimento	• Restrição à queda de juros é fiscal • Austeridade fiscal, choque fiscal • Metas de inflação ambiciosas, extrema cautela anti-inflacionária, rigidez monetária	Neoliberal, "reformas de segunda geração" na linha do Consenso de Washington
Heterodoxa em macroeconomia, desenvolvimentista	• 2003/2004: restrição à queda de juros provém da vulnerabilidade externa • 2004 em diante: a política monetária menos restritiva • Gradualismo fiscal – diminuição do superavit • Controle inflacionário menos rígido • Desvalorização cambial	Desenvolvimentista Variante 1: PITCE e PDP Variante 2: consumo de massa Variante 3: integração territorial e infraestrutura

Fonte: adaptado de BIELSCHOWSKY e MUSSI (2006).

Estas "escolas" se refletem por equivalência e similaridade, nas coalizões político-eleitorais predominantes durante os dois mandatos do presidente Lula, entre 2003 e 2010:

Tabela 2 - Coalizões de defesa na política de desenvolvimento

Coalizões de Defesa	Principais Atores	Dimensão do Núcleo da Política de Desenvolvimento		
		Papel do Estado	Relação com Mercado Mundial	Política de Rendas x Estabilidade
Neoliberal	PSDB, DEM, PPS, PMDB, Setor Financeiro	Basicamente regulador e fiscalizador	Abertura comercial e integração sem protecionismo, para receber estímulo de competitividade externa. Déficit comercial não é problema.	Estabilidade como condição para crescimento e distribuição de renda
Neo desenvolvimentista	PT, PDT, PSB, PCdoB, Governo Lula, IEDI	É também indutor e produtor	Inserção agressiva com forte suporte estatal ao avanço do comércio exterior. Foco no superávit comercial.	Mercado consumidor de massas como alavanca para o crescimento e a estabilidade

Fonte: Cerqueira, 2010

Este "terceiro discurso", como denomina Bresser Pereira (2011), em oposição ao receituário liberal clássico e ao velho "desenvolvimentismo cepalino", deve rejeitar a "macroeconomia da estagnação" e afirmar outra estratégia de crescimento, sintetizada no próximo quadro. Para Bresser Pereira, a grande diferença deste novo modelo é a administração da taxa de câmbio para evitar a "doença holandesa"[47], isto é, uma apreciação

[47] Em 1977 a revista *The Economist* utilizou o termo *dutch disease* para explicar o declínio do setor industrial da Holanda após descoberta de gás natural em grandes proporções naquele país. A entrada maciça de dólares resultantes das exportações provocou forte valorização da moeda local o que diminuiu drasticamente a competitividade das exportações industriais que declinaram rapidamente. Também conhecido como a "maldição

cambial que provocaria a desindustrialização e a primarização da pauta exportadora. Não haveria contradições entre um modelo exportador e uma visão pró-desenvolvimento, desde que isto seja combinado com a expansão do mercado interno. Esta combinação imprescinde da forte intervenção estatal para: assegurar a distribuição de renda, controlar a inflação e a dívida pública para manter baixos os juros e aumentar o investimento público.

Sobre a política industrial, Bresser Pereira associa o termo ao velho desenvolvimentismo, talvez equivocadamente, pois o novo modelo também resultou em novas políticas industriais, mais competitivas e menos capturadas por interesses rentistas.

> O novo desenvolvimentismo apoia a política industrial, **mas rejeita o papel preponderante que ela desempenhava no nacional-desenvolvimentismo**. Mais importante do que uma política industrial é uma política macroeconômica competente, baseada em equilíbrio fiscal, **taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva** – uma taxa de câmbio que torna viáveis ou competitivas indústrias que usam a melhor tecnologia disponível no mundo**. O Estado pode e deve dar apoio às empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente**. E deve dar esse apoio sob condição de que as empresas obtenham competitividade internacional. (BRESSER PEREIRA, 2011, p. 23, grifo nosso)

O quadro a seguir sintetiza o argumento do autor, observe-se a ênfase na estratégia nacional.

---

dos recursos naturais". No Brasil o termo voltou a ser utilizado após as descobertas de petróleo na cama da pré-sal. Atualmente a literatura econômica associa diversas causas para a valorização cambial, em especial, como uma opção deliberada da política econômica em acumular reservas ou controlar preços internos, no aumento do valor das *commodities* exportadas e no aumento da liquidez internacional. Todos estes fatores, em diferentes momentos, podem ser identificados na economia brasileira recente.

Tabela 3 - Diferentes estratégias de crescimento

Ortodoxia convencional	Novo desenvolvimentismo
Nenhum papel econômico para a nação ou para estratégias nacionais de desenvolvimento.	A nação é o agente que define a estratégia nacional de desenvolvimento.
Reformas que reduzem o tamanho do Estado e desregulam os mercados.	Reformas que fortalecem o Estado e regulam os mercados.
As instituições fundamentais para promover o crescimento são os direitos de propriedade e os contratos.	A instituição chave para promover o crescimento é a estratégia nacional de desenvolvimento.
Papel mínimo do Estado no investimento e na política industrial.	Papel moderado no investimento e na política industrial; grande papel na redistribuição.
Sem tendências estruturais.	Tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio e ao aumento dos salários abaixo da produtividade.
Liberalização da conta de capital e taxa de câmbio flutuante.	Taxa de câmbio flutuante mas administrada para neutralizar sua tendência à sobrevalorização.
Crescimento financiado com poupança externa.	A poupança externa aprecia a taxa de câmbio e provoca a substituição da poupança interna pela poupança externa.

Fonte: adaptado de Bresser-Pereira, 2011

A imprecisão do conceito de ND não se relaciona somente ao pouco distanciamento histórico do fenômeno em si, que teria se propagado a partir do final do segundo mandato de Cardoso, mas à sua própria natureza teórica, que incorpora elementos do velho desenvolvimentismo (o papel ativo do Estado), mas também da velha e nova ortodoxias (com foco exportador, no superávit fiscal e na estabilidade monetária).

Ainda que com este contorno, a estratégia construída nos governos Lula, baseada mais em pragmatismo que modelos teóricos elaborados, logrou relativo sucesso na repactuação de uma coalizão de centro-esquerda – agora atualizada ou modernizada - com aqueles setores ligados à indústria, nacionalistas e ameaçados pela concorrência externa e o sistema financeiro. Na observação de Sallum Jr. (2008), Lula adotou o binômio "estabilização e crescimento" como uma síntese paradigmática desta estratégia:

> Ao preservar a estabilidade, usando procedimentos muito similares aos do período Cardoso, o governo Lula ganhou grande respaldo do "mercado financeiro" e do empresariado em geral, especialmente porque as formas de "**acomodação" entre a política macroeconômica herdada e o ideário político do PT** favoreceram – junto com uma situação econômica mundial excepcional – a retomada do crescimento, em nível modesto (em torno de 4%), mas aparentemente sustentável. De fato, tais formas de acomodação – principalmente aquelas que envolvem a «democratização» do crédito e o aumento dos gastos de "proteção social" – produziram uma espécie de "crescimento pela distribuição" [...] **Estabilidade e crescimento têm constituído a fórmula para garantir o assentimento empresarial aos governos de Lula**. Isso

> não impede, contudo, desentendimentos localizados e a desconfiança do empresariado, seja em função da presença no governo de sindicalistas e "lideranças"» de movimentos sociais, seja em função da "tolerância" governamental em relação aos atos transgressivos de alguns destes movimentos. De qualquer maneira, **estabilidade e crescimento soldam praticamente a coalizão empresarial do governo petista que marcou a composição heterogênea do ministério com que Lula governa desde o início**, em 2003. (p. 09, grifo nosso)

O "velho" desenvolvimentismo parece ter tido sucesso porque se consolidou de fato um "poder ideacional", baseado em redes de burocratas públicos e privados, organismos internacionais, academia e condições externas (crescimento mundial) e internas (aliança política nacionalista), capaz de institucionalizar tais ideias, ou de cristalizá-las em instituições. O velho desenvolvimentismo foi tão abrangente e encaixado ideologicamente nas contradições internas do Estado brasileiro no período de 1930-80 que, mesmo sob a direção de elites abertamente liberais (Roberto Campos, Bulhões e Gudin, por exemplo), medidas de reforço da capacidade estatal para regulamentar e disciplinar os mercados foram abertamente executadas, inclusive no período autoritário.[48]

Assim, a difusão de ideias neo-desenvolvimentistas[49] no Brasil foi o resultado de múltiplos movimentos, teórico e políticos. O fracasso das políticas liberais dos anos noventa, repercutido inclusive por ex-dirigentes de organismos multilaterais, como Joseph Stieglitz que foi Vice Presidente para políticas de desenvolvimento do Banco Mundial, foi o sinal para um surto de trabalhos acadêmicos (de *practitioners* e *policy makers*), retomando as teses keynesianas e estruturalistas. Fator político essencial para a difusão das novas ideias foi a vitória de coalizões de orientação política progressista em diversas eleições nacionais (Argentina, Equador, Bolívia, Venezuela, Uruguai, Paraguai e recentemente o Peru). Até livros e consultores internacionais cumpriram um papel não desprezível ao preencher o vazio intelectual criado no pós-liberalismo. O livro de Ha Joon Chang, economista coreano radicado em Cambridge, "*Kicking away the ladder"*, foi traduzido em 2003, provocando enorme repercussão e transformando o próprio Chang em convidado permanente para conferências e simpósios em organizações públicas e empresariais brasileiras. O próprio Stieglitz, dirigente do Banco Mundial, começou a ser traduzido no Brasil, a partir de 2002, em especial com o livro "*Globalization and its discontents*", juntamente com Amartya Sen ("*Development as freedom*", traduzido em 2002). Diniz (2011) assim comenta este período:

---

[48] A literatura sobre o institucionalismo ideacional reforça muito o papel da credibilidade das equipes econômicas na disseminação das ideias, como parece ter sido o caso sueco de construção do *wellfar state* (BLYTH, 2002).

[49] A imprecisão da "rotulagem epistêmica" só confirma a novidade do fenômeno e o pouco distanciamento histórico de seus analistas: "democrático-desenvolvimentismo", "novo-desenvolvimentismo", "pós-consenso de Washington", "novo ativismo estatal", "estado democrático-desenvolvimentista", etc.

> É neste sentido que se pode falar no **advento de uma fissura na comunidade epistêmica internacional**, rede transnacional de conexões, envolvendo atores externos e internos, entre os quais se destacam elites econômicas, tecnocráticas, intelectuais e acadêmicas, **que desempenham papel decisivo na difusão de conhecimentos em diferentes áreas do saber**. Estamos, portanto, diante de um momento propício à reflexão e à busca de novas formulações. (p. 502, grifo nosso)

Em suma, cabe assinalar que o ambiente de crise econômica e social, no qual vivemos desde 2008, é sempre propício para questionar paradigmas vigentes e fazer surgir e disseminar novas visões ou maneiras de ver o mundo, em busca de saídas para novos patamares de crescimento econômico e estabilidade política. O ND surge como resposta à crise e estagnação do segundo mandato do presidente Cardoso, reforçado com a crise mundial no final do segundo mandato de Lula. Surge como "ideia-força", como uma "coalizão discursiva", combinando ativismo estatal com foco no crescimento com equidade e nas reformas pró mercado, com foco na inovação e competitividade.

Durante o próprio período Lula, há quem tenha identificado uma clara diferença e evolução do ideário entre os dois mandatos. O novo discurso teria ganhado força no segundo governo Lula, formando o que Erber (2010) chamou de "convenção neo desenvolvimentista" em oposição à "convenção institucionalista restrita" de desenvolvimento[50]. A primeira está ancorada na atuação do Ministério da Fazenda e no Banco Central e tem dominância no primeiro mandado de Lula. Seu foco é a eficiência dos mercados e reformas microeconômicas, com manutenção do sistema de metas de inflação, superávit primário e o câmbio flutuante. Sua base política de sustentação é uma aliança conservadora do setor financeiro, investidores institucionais e exportadores de *commodities*. No segundo mandato, a partir de 2006, com a entrada de Mantega no Ministério da Fazenda e o incremento dos programas distributivos, surge outra teleologia, outra representação coletiva ou convenção, influenciada por ideias keynesianas, pelo estruturalismo cepalino e pelo discurso social. As ideias que nucleiam esta convenção, segundo Erber, seriam:

> 1) Investimento em infraestrutura (principalmente energia, logística e saneamento),a ser feito majoritariamente por empresas estatais e privadas, como financiamento do BNDES

[50] O conceito de "convenção" equipara-se ao de ideologia, nas palavras do próprio ERBER: "uma narrativa, uma teoria que explica como o presente surgiu a partir do passado e, especialmente, como o futuro será se as regras forem seguidas. Em síntese, uma teleologia. Este conjunto de regras – as agendas positiva e negativa que ele gera e a teleologia que lhe é subjacente – constitui uma convenção, uma "representação coletiva" que estrutura as expectativas e o comportamento individual, tal como definida anteriormente. Uma convenção de desenvolvimento, ...trata das transformações estruturais que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de "errado" no presente, fruto do passado, qual o futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa. (ERBER, 2010, p. 34)

> 2) e, em menor grau, diretamente pelo Estado;
>
> 2) Investimento residencial incentivado pelo crédito, público e privado, amparado por maiores garantias dos credores, como a alienação fiduciária. Busca-se aqui também sanar o atraso pela redução do enorme déficit habitacional do país (estimado em 8 milhões de residências) e da baixa participação do crédito para este fim no PIB (menos de 2%).
>
> 3) O círculo virtuoso entre aumento de consumo das famílias, derivado dos aumentos do salário mínimo (SM), das transferências do Bolsa Família, da expansão do emprego formal (explicado em boa parte por medidas institucionais como o tratamento tributário simplificado para pequenas empresas e maior fiscalização) e do crédito.
>
> 4) Investimento em inovação, amparado por incentivos fiscais, crédito subsidiado e subvenções.
>
> 5) Política externa independente, que privilegia as relações com outros países em desenvolvimento – seja da América Latina, seja do grupo Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) – e busca afirmar o papel do Brasil como protagonista do processo de mudanças na arquitetura institucional mundial." (ERBER, 2010, p. 52)[51]

A "Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), divulgada em março de 2004, e a "Política de Desenvolvimento Produtivo" (PDP), divulgada em maio de 2008, foram "materializações intelectuais" desta "convenção desenvolvimentista". Ou seja, se entendidas dentro deste amplo campo de ideias que se unificam no resgate de novo ativismo estatal, as políticas industriais foram arranjos institucionais híbridos de coordenação dos atores *ex ante,* induzindo o investimento privado de modo a evitar ou diminuir os danos gerados pelos riscos e surpresas da mera lógica mercantil. Se o governo federal obteve sucesso nesta estratégia ou não, será tema dos próximos capítulos.

O conceito de "convenção desenvolvimentista" sugerido por Erber e Castro reforça o sentido conceitual proposto por Schmidt para entender o poder do discurso: uma articulação entre políticas, programas e filosofias (*public philosophies* ou *deep core beliefs*). Como aponta Schmidt (2008), um novo discurso sobre modelos alternativos de desenvolvimento foi capaz de direcionar o pensamento político, onde os argumentos técnicos e científicos se

[51] Os "pilares" do neodesenvolvimentismo sugeridos por Erber guardam muita identidade com as "Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo", documento resultante do encontro de economistas de tradição keynesina e estruturalista realizado sob os auspícios da Fundação Ford (do Congresso Americano), em 24 e 25 de maio de 2010 em São Paulo. A segunda tese tem esta redação: "O mercado é o lócus privilegiado desse processo, mas o **Estado** desempenha um papel estratégico em prover o arcabouço institucional apropriado que sustente esse processo estrutural. Isso inclui a promoção de estruturas e instituições financeiras capazes de canalizar os recursos domésticos para o desenvolvimento de inovações em setores que geram elevadas taxas de crescimento do valor adicionado doméstico. Esse arcabouço institucional deve também incluir medidas que possibilitem superar desequilíbrios estruturais e promovam a competitividade internacional." (www.tenthesesonnewdevelopmentalism.org). Entre os signatários originais estão: Alice Amsden, Robert Boyer, Há Joon Chang, Aldo Ferrer, James Galbraith, Adam Przeworski, Pierre Salama, Ignacy Sachs, Ben Ross Schneider e Robert Wade, entre os brasileiros: L.G. Belluzzo, Ricardo Bielschowsky, Bresser-Pereira, Ricardo Carneiro, Luciano Coutinho, David Kupfer e Eli Diniz.

constituíram em narrativas de suporte, aliados à eventos, casos simbólicos e emblemáticos e cenários específicos no Brasil e na América Latina.

Nos final dos anos noventa, a força ideacional novo desenvolvimentista se consolidou e orientou a formação de novos significados, novas identidades que orientaram a ação política e o processo decisório. A adequação, aplicabilidade e ressonância do novo discurso ganhou materialidade nos índices de crescimento e inclusão do período Lula.

2.3 Neo desenvolvimentismo e lulismo

As ideias não se propagam sem personagens, no vácuo, nos governos de Lula o maior personagem deste enredo, foi o próprio Lula. Singer (2009), ao tentar explicar as origens do "lulismo" constrói um argumento pertinente para o argumento desta tese. Quase metade da população brasileira é composta por pobres, muito pobres ou extratos médios de baixa renda, observa o autor. Segundo ele, o imaginário destas pessoas é movido por duas grandes ideias: a esperança de que o governo (o Estado) possa diminuir seu sofrimento e o medo da "desordem social", seja ela motivada pela inflação, por greves ou movimentos sociais. Na segunda eleição, em 2006, Lula perdeu no sul do Brasil, onde predomina a classe média, onde sempre havia ganhado, e teve uma vitória esmagadora no nordeste e nas grandes periferias – dos pobres – onde sempre havia perdido. Ocorreu uma reversão de alianças, a manutenção da política econômica do PSDB, com medidas de ativação do mercado interno permitiu à Lula construir uma estratégia que evitou o conflito social. A dualidade "capital X trabalho" foi substituída por outra, mais ampla e difusa: "ricos X pobres". Como disse Singer:

> Ao incorporar tanto pontos de vista conservadores, principalmente o de que a conquista da igualdade não requer um movimento de classe auto-organizado que rompa a ordem capitalista, como progressistas, a saber, o de que um Estado fortalecido tem o dever de proteger os mais pobres, independentemente do desejo do capital, **ele [Lula] achou em símbolos dos anos de 1950 a gramática necessária**. A noção antiga de que o conflito entre um Estado popular e elites antipovo se sobrepunha a todos os outros poderá cair como uma luva para o próximo período. Agora enunciada por um nordestino saído das entranhas do subproletariado, ganha uma legitimidade que talvez não tenha tido na boca de estancieiros gaúchos [referência implícita à Getúlio Vargas]. (SINGER, 2009, p. 102, grifo nosso)

Esta visão do "lulismo" como a "síntese possível" entre campos opostos, operada pela utilização de uma pequena parcela do modelo de exploração em benefícios dos pobres é reforçada por um alto ex-dirigente do Governo Lula:

> Bom, agora, os setores mais pragmáticos da elite, [...] onde conta a própria acumulação e aí, numa gama que vai se diferenciando, com os setores mais progressistas e que tem sensibilidade social e que enxergaram no bem social também

> um benefício pra si, pra sua ética e tal, até aqueles setores, mesmo mais duros, mas que viram seus negócios prosperando, então, eu acho que a grande arte de um lado do Lula foi, [...] conseguindo **mostrar pras elites que era possível fazer uma mudança sem que isso as assustasse, mais do que isso, assegurando a elas uma continuidade e até uma aceleração no, na acumulação de lucro e de capital deles**. O setor bancário no governo Lula foi extremamente beneficiado, o setor comerciário, comercial nem se diga, o setor agrícola ganhou muito, o setor industrial ganhou. Todo mundo ganhou! Foi um ganha-ganha. Agora, é preciso registrar um detalhe, eu acho que isso em parte se deu porque no Brasil nós tínhamos, eu não sou economista, eu não sei analisar isso com precisão, mas nós tínhamos uma tal folga, uma acumulação tal, tem uma produção de riqueza e tal, sobretudo porque no aparelho de estado havia tantos recursos parados **que foi possível promover tudo isso sem fazer qualquer cócega, qualquer tensão com o setor, a elite [**...]. (P2 - entrevista ao autor, em 31.05.2012, grifo nosso)

Este tom ambíguo do "lulismo" também é ressaltado por Perry Anderson, porém, num tom mais crítico:

> Em sua ambiguidade moral, poderia ser uma espécie de epitáfio para seu governo. Comparado a seus antecessores, ele tinha visão, nascida da identificação social, para compreender que **o Estado brasileiro podia se dar ao luxo de ser mais generoso com os menos favorecidos, de um modo que faria grande diferença em suas vidas**. Mas essas concessões **vieram sem nenhum custo para os ricos** ou a um preço muito cômodo, e eles, em qualquer estimativa absoluta, se saíram muito melhor durante estes anos. (ANDERSON, 2011, p. 51)

Seria um erro tentar entender como as ideias neo desenvolvimentistas se propagaram, sem entender a própria biografia e o estilo pessoal de Lula. É evidente que o estilo de Lula (sua biografia e simbologia), influenciaram a difusão de ideias sobre um sentido "popular" da economia e o "dever" do Estado em combater a pobreza, que não só combinam perfeitamente com as novas ideias, como as legitimam politicamente, sobretudo porque evitam em última instância o conflito violento entre capital e trabalho.

Afinal de contas, o êxito do discurso neo-desenvolvimentisma dos anos noventa e dois mil não é exatamente um "achado pragmático" sobre as possibilidades do Estado melhorar a vida dos pobres, sem que para isso os ricos paguem um preço maior? Não é exatamente esta "folga" de que falava o ex-dirigente de Lula? Ou em termos mais formais, não é exatamente a combinação da velha ortodoxia monetarista (metas de inflação e superávit com câmbio flexível), com a nova heterodoxia dos programas de renda mínima e das políticas industriais seletivas? O mantra repetido nos textos do PT e dos PPAs de Lula sobre o "mercado interno de massas", através de políticas sociais redistributivas de renda mínima, aumentos reais do salário mínimo, etc., foi astuciosamente "acomodado" com o discurso que as elites industriais gostariam de ouvir: exportação, segurança jurídica e defesa comercial externa. Este "amálgama discursivo" (ou ideacional) criou (e ainda se prolifera), uma nova racionalidade, um novo debate na agenda da política econômica, que passa a ficar mais propensa à uma

"experimentação responsável"[52], traduzido pela queda progressiva da taxa de juros e a transferência de parte do superávit público para programas de infraestrutura. Esta conjuntura, não devemos esquecer, foi favorecida por um *boom* sem precedentes nos preços de *commodities*. As condições externas favoráveis – como sinalizado na esquematização metodológica do modelo teórico que orienta esta tese – foram fundamentais para legitimar o novo papel do Estado.

Cabe registrar que o debate sobre desenvolvimento encontrou nos *think tanks* de política industrial, um terreno fértil para propagação, em especial o CEPAL, o IEDI, o BNDES e o IPEA. Estas organizações durante o governo Lula deram guarida teórica e intelectual a diversas atividades públicas (pesquisas, seminários, palestras, publicações, etc.) sobre temas de absoluta relevância na agenda desenvolvimentista.[53] Lentamente foi criada uma *policy image* (termo sugerido por KINGDON, 2011), justificando a retomada de capacidades e de um ativismo estatal que estava dormente ou parcialmente anulado durante os anos do Governo Cardoso. O uso de metáforas pelo próprio Lula e seus apoiadores, ora comparando seu governo ao período de Juscelino Kubitschek, ora ao próprio Getúlio Vargas (Singer o compara a Franklin Roosevelt), são como que sintomas de marketing midiático para criar esta imagem e blindar o governo e suas muitas contradições internas.[54]

Outra característica do comportamento político de Lula foi a preferência por soluções sem conflito, negociadas inter-pares nos limites do consenso possível. Lula, ele próprio, parece ter desenvolvido um método peculiar de gerenciamento de conflitos, perfeitamente funcional à natureza conciliatória, à "acomodação dos contrários", do "lulismo", e às práticas cooperativas e parcerias com o setor privado. Mais uma vez um ex-dirigente do Governo Lula ratifica este *modus operandi* do "raciocínio dialógico" de Lula:

> O Lula mais do que um homem metódico ou cheio de sistemas, é uma pessoa que tem uma **profunda intuição** e, no caso dele, **fazer política é muito um**

[52] Termo utilizado pelo Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, em Barbosa e Souza (2010).

[53] Cabe registrar, em especial, o conjunto de doze debates com convidados internacionais, "Seminários Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo" e os "Painéis do Desenvolvimento Brasileiro", realizado por ocasião da comemoração do cinquentenário do BNDES, sob a presidência de Eleazar de Carvalho Filho, no final de 2002. Os conteúdos foram publicados no livro "Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo", organizado por Ana Célia de Castro.

[54] O jornal inglês *The Guardian* assim se referiu à Lula em editorial sobre o Brasil de 10.06.2012: "*First came Cardoso, the sociologist-statesman Who brought the economy under control. Next was Lula,* ***the best reincarnation yet of Franklin Roosevelt.*** *Emerging from his shadow as a pragmatic reformer with edge is the current president, Dilma Rousseff.*" [" Primeiro veio Cardoso, o sociólogo-estadista que trouxe a economia sob controle. Em seguida foi Lula, a melhor reencarnação de Franklin Roosevelt. Emergindo de sua sombra como uma reformista pragmática acurada é a atual presidente, Dilma Rousseff." Tradução livre, do autor]

> **prolongamento, uma ampliação da sua personalidade**. O Lula aprendeu no movimento sindical e na prática, além da, das qualidades pessoais dele, das características pessoais, **ele aprendeu a arte da negociação**. O movimento sindical deu a ele essa cancha, da necessidade, da tensão e da negociação para chegar lá eu ter uma tática, tem que fazer isso, isso e sempre uma questão, **numa marca do diálogo**. **Então, se você ver o método dele de governar, é um método muito de ouvir muito [**...] A coisa mais normal do Lula é ele numa mesa, tem uma polêmica, **ele bota as pessoas pra conversar e fica ouvindo, e fica tirando, fazendo a síntese dele a partir das conversas que ele ouve**. E mais do que isso, eu costumo dizer que o raciocínio do Lula [...] Eu uso um termo meio impróprio, talvez, é o **raciocínio dialógico**, no seguinte sentido, **ele pensa conversando, ouvindo**. Ele vai formando o raciocínio dele a partir do que ele ouve, do que ele fala, e do que ele, e do que ele escuta, e do que ele escuta entre outras pessoas também. Então ele vai, e sempre o raciocínio muito ligado a realidade, né? Então, isso que é um método pessoal, **ele acabou contaminando o governo e mais pelo exemplo, do que pela determinação**, ele foi estendendo esse método pra todo o governo, **ele foi fazendo com que o governo fosse necessariamente permeável ao diálogo,** [...] Pela prática dele que foi contaminando o governo [...]. (P2 - entrevista ao autor, em 31.05.2012, grifo nosso)

O estilo de Lula resolver conflitos e de se relacionar com seus subordinados talvez seja outro fator explicativo de como as ideias circulavam no governo. Havia um "padrão comportamental" baseado na negociação e na "acomodação" de interesses, lembrando muito o efeito de mimetismo (*mimicking)*, dentro dos ministérios. Antonio Palloci, Ministro da Fazenda e figura-chave no primeiro mandato, confirmou este traço particular do *habitus* do ex-presidente:

> Lula acompanhava as divergências e arbitrava quando julgava necessário [...] O presidente permite que divergências internas existam e sigam o seu curso natural, com a fluidez necessária. Ele observa e acompanha cada uma delas com atenção, se alimenta delas **e ajuda o processo a amadurecer até completar seu ciclo natural.** (PALOCCI, 2007, p. 81, grifo nosso)

E acrescenta:

> Os parâmetros que ele adota antes de tomar decisões importantes – como, por exemplo, ouvir quantas vezes for necessário os argumentos das partes envolvidas -, ou quando adia uma definição ao perceber que ela ainda não está devidamente amadurecida [...] A maneira pela qual ele encaminha as questões, [...] que diariamente são despejadas sobre sua mesa no terceiro andar do Palácio do Planalto **acabaria também por influenciar o comportamento de seus colaboradores mais próximos e modelar o perfil do governo.** (PALOCCI, 2007, p. 109, grifo nosso)

2.4 O sentido moderno de Política Industrial

A política industrial, ainda que pouco estudada como política pública, representa uma dimensão importante sobre o debate do desenvolvimento econômico e depende cada vez mais dos processos, instrumentos e mecanismos institucionais focados na interação entre a esfera pública, o Estado, e a esfera privada, em especial, atores sociais e grupos de interesse vinculados aos empresários e trabalhadores industriais.

Não é fácil identificar um único corpo teórico consensual sobre política industrial (PI). Mesmo dentro do campo heterodoxo (ou "herético"), a discussão assume muitos formatos, nuances e ênfases, se confundindo com medidas genéricas de estimulo ao crescimento econômico ou muitas vezes, com ajudas tópicas e ocasionais a este ou aquele setor industrial, em especial nos momentos de crise ou choques externos. Os motivos para esta "polissemia conceitual", segundo Strachman (2000), são variados: deficiência dos fundamentos teóricos das novas abordagens, se comparados à teoria neoclássica; certo predomínio do empirismo baseado nos casos de sucesso (asiáticos, em especial), que levou à despreocupação com a fundamentação e uma modelagem teórica mais rigorosa (CHANG, 1994a); e talvez, o principal deles, a ausência, desde o pós-guerra, de uma "política industrial oficial" nas agendas dos países industrializados, que bloqueou por anos a fio a disseminação de redes de pesquisa, o fomento de organizações multilaterais e até o pouco ou nulo debate na mídia, sobre política industrial.

A definição defendida nesta tese do que é política industrial está alinhada à tendência mais recente, associada a uma perspectiva (neo)desenvolvimentista, que contrasta com a visão ortodoxa convencional. Neste sentido, a PI moderna, supõe uma natureza fundamentalmente antecipatória, pro-ativa e intrusiva, além da mera reação à crise de um setor ou limitada por políticas de ajuste macroeconômico ocasional. A política industrial ideal é aquela que cria condições para transformação estrutural da economia, agindo com antecedência, *ex ante*, conforme Johnson (1984) explica:

> Em um sentido positivo, explícito, a política industrial significa a iniciação e **coordenação de atividades governamentais** para alavancar ascendentemente a produtividade e competitividade de toda a economia, e de indústrias específicas que dela fazem parte. Sobretudo, uma política industrial positiva significa a **infusão de um pensamento estratégico, orientado para determinados objetivos, na política econômica**. É a tentativa do governo de mover-se para além das [...] preocupações agregadas [...] com as políticas monetária e fiscal [...] as políticas industriais macro e micro são ambas importantes, mas o aspecto micro — o assim chamado 'estabelecimento de metas industriais'— tem sido com frequência enfatizado em detrimento do primeiro, embora o estabelecimento de metas não possa ser bem sucedido sem condições macro favoráveis e seja melhor avaliado como uma questão de suplantar médias, não em termos de sucessos ou fracassos absolutos. (p. 08 e 09, grifo nosso)

Alguns (poucos) governos não têm políticas industriais explícitas, ou porque preferem não ter a oposição política de setores não-escolhidos (por não serem prioritários) ou porque de fato, sua orientação mais liberal dispensa uma estratégia mais completa e abrangente de desenvolvimento que inclua o aumento do ativismo estatal. Entretanto, a maioria dos países desenvolvidos industrialmente, inclusive os Estados Unidos e a Inglaterra, tem ações em

defesa da indústria focadas em inovação tecnológica, ações ditas implícitas ou "envergonhadas", na criativa expressão de Buigues e Sekkat (2009). Portanto, não entram no "núcleo duro" da política industrial as políticas macroeconômicas tradicionais (monetária, fiscal,cambial, de rendas, etc.), as políticas sociais e as de apoio ao setor primário *stricto sensu*. Ainda que as primeiras sejam necessárias como pré-condição para a o sucesso da PI, e as segundas sejam importantes para ativar e manter um nível de demanda interna por produtos da indústria. O setor de serviços está incluído, em especial aquele que funciona como apoio ao setor industrial (financeiro, comunicações, formação de mão-de-obra, logística, comercial, etc.), e também se inclui o setor do agronegócio relacionado a produção de matérias primas e insumos industriais e que agrega valor no processamento de produtos primários.

A escola tradicional da teoria econômica, também conhecida como escola neoclássica, advoga que o mercado competitivo é o alocador perfeito ou ótimo dos recursos disponíveis na sociedade. Agentes dotados de uma racionalidade nata realizam escolhas que maximizam seu bem-estar individual e simultaneamente, o de toda a coletividade. A livre mobilidade de fatores, atomização dos atores e conhecimento perfeito são pressupostos fundamentais para o funcionamento dos mecanismos de oferta e demanda e a convergência dos preços para seu ponto ótimo de satisfação para produtores e demandantes (PACK e SAGGI, 2006). Estes argumentos veem sendo questionados pela retomada da discussão a partir da crise dos anos oitenta e do final do ciclo liberal dos anos noventa. Para Ferraz et alii (2002), a retomada do debate sobre política industrial nos anos noventa pode ser atribuída a três processos combinados: (a) ao sucesso do desenvolvimento dos países asiáticos na década anterior, o que induziu os economistas a incluírem o papel das instituições públicas nos modelos explicativos; (b) a divulgação da chamada "nova teoria do crescimento" a partir da incorporação do progresso tecnológico e do aprendizado como fontes de eficiência econômica e (c) a incorporação no debate sobre o Estado de variáveis relacionadas à racionalidade limitada, à informação imperfeita e de interesses múltiplos com impactos significativos na qualidade da ação pública. O conceito de Política Industrial defendido por este autor é bem objetivo:

> [...] do ponto de vista conceitual, política industrial deve ser entendida como o **conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos,** influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional. (p.545, grifo nosso)

Excetuando-se as visões liberais mais fundamentalistas e a ortodoxia teórica mais conservadora, hoje há praticamente um consenso de que a presença do Estado é indispensável para prevenir as distorções que surgem nos mercados ou corrigi-las quando acontecem (UNIDO, 2011). Esta (re)visão ganhou muito terreno após a crise financeira global de 1998 (*lehman'schock*). Neste debate, autores clássicos como List e Gerschenkron foram recuperados para demonstrar a importância dos instrumentos públicos na industrialização da Europa do século XIX e início do século XX, em situação de atraso relativo (CHANG, 1994).

A visão ortodoxa sobre política industrial supõe que a informação entre os atores seja perfeita e que as decisões econômicas (de investir, produzir, vender, etc.) possam ser revertidas sem ônus, que os agentes racionais certamente terão escolhas e preferências que ao maximizarem seu bem estar individual, também conduzirão o bem estar coletivo a um nível ótimo. Os preços de equilíbrio, resultado da livre mobilidade de capitais e da atomização dos agentes, traduzirão o "ótimo paretiano" onde nenhum agente individual poderá aumentar sua satisfação sem que seja diminuída a satisfação coletiva. A situação descrita revela o que a literatura econômica chama de "mercados competitivos", neste caso, o que conhecemos como "política industrial moderna", não só seria desnecessária, mas nociva e indesejável. Porque simplesmente a intervenção estatal em qualquer escala ou natureza, pode afetar o equilíbrio entre preços relativos e distanciar artificialmente custos de produção e preços de mercado, através de subsídios, incentivos fiscais ou crédito diferenciado, por exemplo. Nesta ótica a política industrial só tem uma justificativa plausível: quando o mecanismo de preços não consegue capturar e internalizar totalmente os custos de oportunidade que estão associados à produção de bens e serviços. Esta situação acontece em contextos muito específicos, como por exemplo, a produção de bens públicos puros ou as distorções causadas pelo surgimento de economias de escala e externalidades.

A ideia de intervenção seletiva nos mercados se opõe frontalmente à visão da corrente principal da teoria econômica, que defende a ideia normativa de um modelo de "equilíbrio geral" (EG). Num sentido moderno, o modelo ideal para ser atingido depende de um conjunto muito grande de condições e pressupostos: os mercados devem ser completos, ou seja, com preços presentes e futuros para todos os bens e serviços possíveis, em todas as condições possíveis (características, localização, prazos de produção e entrega, etc.), os agentes devem possuir conhecimento perfeito dos preços, inclusive dos futuros, com incerteza próxima a de zero, os ofertantes e demandantes não podem afetar individualmente os preços, a racionalidade é um pressuposto universal, as preferências são contínuas e crescentes, não há

economias de escala ou rendimentos crescentes, as externalidades são mínimas e os bens e serviços são substitutos entre si. Fica evidente que a capacidade explicativa da realidade objetiva – povoada por incertezas e imperfeições - é muito limitada, inclusive falta à economia neoclássica comprovações empíricas do retorno ao equilíbrio, sem que se recorra à explicações adicionais que contradizem os pressupostos do modelo de EG. Uma destas soluções *ad hoc* é a conhecida metáfora do "leiloeiro walrasiano" ou dos axiomas de preferência revelada na função de demanda (VARIAN, 1978).

Outra variante do modelo de EG é a conhecida "Teoria Neoclássica do Comércio Internacional" (TNCI). Segundo Dosi (1990), esta abordagem supõe que as tecnologias podem ser representadas por funções de produção "bem comportadas" (contínuas e convexas, com retornos decrescentes), idênticas para os vários países que tem acesso às mesmas tecnologias; as preferências entre os consumidores dos diferentes países são semelhantes (funções-utilidade similares); os mercados se compensam considerando as diferentes vantagens comparativas. Apesar dos supostos igualmente irrealistas, ou exatamente por causa disso, os economistas neoclássicos admitem as chamadas "falhas de mercado", para explicar situações empíricas onde o modelo de EG e a TNCI não se aplicariam.

As "imperfeições" no mercado são reconhecidas mesmo por economistas da escola tradicional mais contemporânea, entre elas podem ser nomeadas as economias de escala, as economias de escopo, de internacionalização, os custos irrecuperáveis e o comportamento colusivo entre empresas.

Em relação à escala, por exemplo, se as empresas não produzirem na escala mais eficiente, os custos mais altos que as concorrentes deverão conduzir a uma concentração de mercado. As economias de escopo referem-se às vantagens que as empresas multi-produtos tem em otimizar o uso de recursos comuns às várias linhas de produção: planejamento, administrativo, marketing, etc. As empresas internacionalizadas, por sua vez, obtém vantagens ou economias ao utilizar a rede de clientes e fornecedores para explorar diferenças de preços, fatores produtivos ou vantagens fiscais, além de transferências diversas intra-firmas. Estes movimentos provocam distorções nos mercados domésticos. Os custos irrecuperáveis (*sunk costs*) existem geralmente em projetos ou indústrias de escala estática ou dinâmica, com longos prazos de maturação. Os custos afundados geram imperfeições no mercado, porque seus ativos são ilíquidos, ou seja, não são facilmente convertidos em recursos para investimentos alternativos (pela venda dos ativos, por exemplo), caso a

rentabilidade fique abaixo das expectativas. Os neoclássicos admitem porem que o mercado pode falhar, sendo necessária a intervenção Estatal, mas ela deve ser pontual, transitória e contida, que só se faz necessária, porque inevitável. Somente nestes casos, em tese, os benefícios da intervenção pública seriam superiores aos seus custos. Em algumas poucas situações a escola ortodoxa admite a intervenção do Estado nos mercados:

- **Externalidades**: podem ser negativas ou positivas e uma forma de diminuir seu impacto é criando mecanismos de incentivo e penalização econômica para os geradores de externalidades, trazendo seus efeitos para dentro do mercado onde terão um preço e preferências explícitas. O problema também está relacionado à identificação dos direitos de propriedade em algumas atividades, daí a intervenção do Estado para arbitrar perdas e ganhos entre os diversos grupos sociais.

- **Mercados incompletos**: no mundo real o equilibro é apenas uma utopia. A informação é imperfeita e há sempre custos de transação que não entram nos preços daquilo que é comprado ou vendido. A ineficiência na alocação de recursos é generalizada e conduz ao subemprego permanente.

- **Assimetria de informação**: os agentes econômicos não sabem se a troca que estão fazendo ocorre em nível ótimo, ao melhor preço, com o máximo de benefícios. A presença de informação imperfeita, ou seja, parcial, incompleta, distorcida, dá um poder adicional de monopólio a quem a controla. A não revelação de preferências ao consumir um bem publico puro é um tipo de informação imperfeita.

- **Oferta de bens públicos**: o mercado privado não garante, e não é porque todos cidadãos devam ter direito moral à segurança pública, ao serviço judiciário ou informações meteorológicas. O motivo é menos nobre e mais calculista: não é possível estabelecer um preço vinculado ao custo de produção do serviço. Isto acontece porque não há exclusão ou rivalidade de consumo. O consumidor tende a ser um "carona", usufruir sem pagamento. O custo marginal (o custo da última unidade produzida) de um bem público puro (indivisível) tende a zero, portanto seu preço também o será.

- **Falhas na competição**: a economia atua em condições de concorrência imperfeita. O que conduz ao surgimento de políticas antitrustes, para evitar que as firmas formem conluios ou que firmas individuais não obtenham uma parcela suficiente

> do mercado em que atuam, o que tende a produção sub-otima a preços mais elevados. Nos monopólios normalmente o custo médio mínimo é muito alto, consequentemente o produto de uma única firma deveria absorver uma grande parcela do mercado. A fragmentação do mercado elevaria ainda mais os custos.

As medidas corretivas preconizadas pela política industrial – na visão clássica - procuram corrigir, compensar ou neutralizar os custos gerados pelas externalidades e as demais "falhas" de mercado. Os "remédios" para isso são basicamente os seguintes: (1) fusão entre empresas envolvidas no problema, neste caso a externalidade negativa ou positiva passaria a ser considerada como custo ou renda pelo decisor seja ele, o investidor, o consumidor ou o Governo (sistemas de defesa da concorrência atuariam nestes sentido, por exemplo); (2) criação de impostos e subsídios para corrigir preços distorcidos, fazendo a convergência entre preços e custos de produção, (3) atribuir direitos de propriedade para que as externalidades sejam compensadas num mercado, precificando-as (sistemas de propriedade intelectual, por exemplo).

Os problemas de não convergência das preferências intertemporais sociais e privadas existiriam quando os agentes econômicos divergem entre o consumo presente (ou corrente) de um bem ou serviço e seu consumo futuro. A pesquisa científica básica, por exemplo, tem uma taxa de retorno bastante longa e incerta, o que não gera incentivos para investimentos no setor privado, como resultado este tipo de serviço tende a ser sublocado, sua oferta será menor que a posição de equilíbrio. A intervenção do Estado – provendo pesquisa básica – neste caso estaria justificada porque compensaria a falta de estímulos privados para este investimento específico.

Qualquer outra intervenção estatal no mercado encontraria forte objeção da teoria dominante da economia. Outro campo de objeções à intervenção do Estado no processo produtivo – que se combina com as críticas da teoria econômica *mainstream* é a abordagem da "teoria da escolha pública" [55] (*Public Choice*) sobre as "falhas de governo". A literatura das "falhas de governo" – um combinação de crítica econômica, política e sociológica, aponta dois padrões principais de problemas: o problema informacional e o problema da captura de rendas por indivíduos. Quando o Estado formula uma política pública há um gasto de recursos para identificar, processar e sistematizar informações necessárias. Mesmo após a execução da

[55] Para aprofunda a extensão e a influencia hegemônica da teoria da "escolha pública" na ciência política ver Tullock, G. (1987b).

política é necessário monitorar e avaliar o impacto das medidas. O problema é que o Estado simplesmente não pode ter toda informação necessária para otimizar os efeitos de uma política, isto seria uma "falha do governo" básica.

Este debate não é novo na economia, nos anos trinta a "Escola Austríaca" (uma das matrizes da economia neoclássica e da ortodoxia econômica em geral), utilizou estes mesmos argumentos contra as possibilidades de planificação econômica nos países socialistas (CHANG, 1994b). O maior problema da ausência de informação é o fato de que ela está desigualmente distribuída entre os agentes econômicos, ela está assimetricamente distribuída. O problema da relação entre "principal-agente" baseia-se nesta dificuldade, e levanta duas dimensões para este tema: a assimetria informacional entre os vários níveis da burocracia pública e aquela existente entre o Estado e grupos de interesse, como empresas prestadoras de serviços.

A outra escola de política industrial está relacionada às visões críticas da abordagem neoclássica. Segundo Ferraz (2002), a escola desenvolvimentista em política industrial deve ser considerada a partir de três ângulos distintos: (a) um contexto específico e as características de cada nação, (b) o tempo histórico do estágio de desenvolvimento da nação e (c) o contexto internacional que pode criar o ambiente para legitimação de políticas industriais específicas e não outras. Para os desenvolvimentistas a intervenção do Estado é ativa e não apenas corretiva ou *ex post*.

Para esta abordagem o papel do Estado é bem definido: o Estado é um elemento ativo, central e protagonista do desenvolvimento econômico, em especial, das políticas industriais. O conceito do *developmental state* está associado à competência de intervenção estrutural do Estado, na regulação dos sistemas de competição inter-capitalista e na realização de investimentos de infraestrutura e definição de uma política macroeconômica pró-industrial.

O argumento básico para o protagonismo estatal é a proteção à indústria nascente e doméstica da concorrência externa. A ideia de proteção dos mercados é tão antiga quanto à do próprio *laissez-faire*, foram os economistas clássicos John Stuart Mill e Friederch List[56] os primeiros a estabelecer a ideia de que a industrialização tardia (condicionada por custos mais

[56] Friederch List (1789-1846) emigrou para os Estado Unidos, vindo da Alemanha, em 1825, lá foi inspirado pelo "Relatório sobre as Manufaturas" de Alexander Hamilton. Hamilton foi o primeiro Secretário do Tesouro, vigoroso defensor da indústria e do mercado interno numa época em que os Estados Unidos eram dominados pelas elites agrárias. No final da vida List foi convidado para assumir um Jornal chamado "Gazeta Renana" em Colônia, sua recusa abriu a vaga para um jovem polemista em início de carreira, Karl Marx.

altos inerentes ao início do processo produtivo) exigiria alguma proteção do Estado. As duas premissas básica para a proteção à indústria nascente são os custos de produção e a temporalidade das medidas. Os custos estão associados às economias de aprendizagem. O custo unitário tende a diminuir na medida em que a aprendizagem das técnicas de produção e gestão típicas da indústria avançam, diminuindo o *gap* entre as nações. O segundo fator é a natureza transitória e temporária das medidas de proteção. Esta premissa é tão mais válida hoje com as relações econômicas globalizadas em economias abertas. As medidas de proteção produzem uma perda de bem-estar ou de utilidade para os consumidores domésticos, *vis a vis* a possibilidade de aquisição dos mesmos bens e serviços por preços menores e qualidade superior de outros mercados. Entretanto, este custo temporário seria mais que compensado pela manutenção da renda e emprego nos setores protegidos e pela possibilidade de desenvolvimento tecnológico endógeno, num segundo momento.

A diferenciação entre duas visões distintas de PI – minimalista e maximalista - foi bem sintetizada em documento recente da UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*), órgão do Sistema ONU para o setor:

> *Views on industrial policy usually relate to authors' understanding of the role of the state.* ***In the 'minimalist' state role perspective, industrial policy is aimed at creating a favourable environment for business and for adapting production to changing domestic or international demand.*** *This is normally linked to 'functional' or 'horizontal' mechanisms of industrial policy where general support to business is provided, but neutrality exists towards all individual sectors.* ***In 'maximalist' approaches, the aim of industrial policy is to actively shift resources to selected sectors and activities in order to achieve specific objectives, such as improved productivity, competitiveness and technological capabilities and to accelerate industrial restructuring****. 'Selective' or 'vertical' interventions are used to alter the composition of production towards specific or new sectors and activities.*[57] (grifo nosso, UNIDO, 2011, p. 11)

Segundo a UNIDO esta dicotomia foi superada recentemente com o consenso teórico sobre a necessidade de políticas de "auto descoberta" (*self discovery).*

> *A new way of conceiving and conducting industrial policy has recently emerged in the literature. It moves away from the 'dichotomic' view of the role of the state to a process-oriented, multi-stakeholder-driven, flexible and open-ended approach.* ***New***

[57] "Os pontos de vista sobre a política industrial normalmente dizem respeito a compreensão do papel do estado dos autores. Na perspectiva do papel do Estado "minimalista", a política industrial tem como objetivo criar um ambiente favorável para os negócios e para a adaptação da produção à evolução da procura nacional ou internacional. Isso normalmente é ligado aos mecanismos 'funcional' ou 'horizontal' de política industrial, onde é prestado apoio geral para os negócios, mas a neutralidade existe para todos os sectores. Em abordagens "maximalistas", o objetivo da política industrial é mudar ativamente os recursos para setores e atividades selecionadas, a fim de alcançar objetivos específicos, tais como a melhoria da produtividade, da competitividade e capacidade tecnológica e para acelerar a reestruturação industrial. As intervenções 'seletivas' ou 'vertical' são usados para alterar a composição da produção para setores e atividades específicas ou novas." (Tradução livre, do autor)

> ***industrial policy is viewed as a 'discovery process' where entrepreneurs, governments and other relevant stakeholders get together to learn from each other about costs and opportunities and to engage in strategic coordination to select best options for industrial diversification.*** *Close and sustained consultation on existing views takes place among private and public sectors in order to make strategic decisions. Stakeholder-ownership and -steering are crucial in decision making, as it facilitates both the implementation process and increases the chances of success.*[58] (p. 13, grifo nosso)

Foi o economista russo-americano Alexander Gerschenkron que propôs no século passado a ideia de que a linha de desenvolvimento mais avançada para os países menos desenvolvidos seria definida pela fronteira tecnológica dos países desenvolvidos, cabendo aos primeiros uma tarefa de "emparelhamento" (*cachting-up*). A grande vantagem, para aqueles menos desenvolvidos, seria a relativa facilidade em definir metas e aprender com a experiência já trilhada, evitando ou minimizando falhas na coordenação da política industrial, ocorridas nas trajetórias antecedentes.

A natureza da intervenção do estado vai mudar de acordo com cada país, onde a história econômica e o contexto político vão determinar como e, sobretudo, até que profundidade, o "Estado Desenvolvimentista" vai liderar o processo de industrialização. A estratégia de substituição de importações dos países latino americanos, nos anos sessenta e setenta ou a formação de grupos econômicos líderes no processo sul coreano, seriam algum exemplos destas formas adaptativas. Independente do formato assumido na medida em que o tecido industrial se fortalece e ganha competitividade externa a necessidade de intervenção ativa do Estado diminui. Neste ponto, a ação do Estado – antes de criar setores novos ou assumir diretamente tarefas de produção industrial – cria ambientes favoráveis e estimula o desenvolvimento de processos de inovação produtiva.

2.4.1 O papel da inovação

Os processos de inovação produtiva são cruciais e centrais na abordagem heterodoxa de política industrial. Uma definição de "inovação" amplamente aceita pela comunidade

[58] "Uma nova forma de conceber e conduzir a política industrial surgiu recentemente na literatura. Ela se afasta da visão 'dicotômica' do papel do Estado, para uma abordagem orientada para o processo, induzida por múltiplos envolvidos, flexível e aberta. A nova política industrial é vista como um "processo de descoberta", onde empresários, governos e outras partes interessadas se reúnem para aprender uns com os outros sobre os custos e as oportunidades e participar da coordenação estratégica, para selecionar as melhores opções para a diversificação industrial. Acordar e manter as escolhas sobre as visões existentes entre os setores público e privado, a fim de tomar decisões estratégicas. Responsabilizar as partes interessadas e liderança são cruciais para a tomada de decisão, uma vez que facilitam tanto o processo de implementação e aumentam as chances de sucesso." (Tradução livre do autor)

científica e empresarial é baseada no conceito do "Manual de Oslo" da OCDE[59]: inovação tecnológica se refere à entrada no mercado de um produto (bem ou serviço) tecnologicamente novo ou substancialmente aprimorado, pela introdução na empresa de um processo produtivo tecnologicamente novo ou substancialmente aprimorado. "Inovação" diz respeito a um produto e/ou processo novo para a empresa, não sendo necessariamente novo para o mercado/setor de atuação, podendo ter sido desenvolvido pela própria empresa ou por outra instituição. Pode resultar de novos desenvolvimentos tecnológicos, de novas combinações de tecnologias existentes ou da utilização de outros conhecimentos adquiridos pela empresa. A capacidade de inovação permanente de produtos e processos é uma das condições necessárias para sustentabilidade de qualquer modelo de crescimento econômico.[60]

O processo de inovação pode ser radical ou incremental. A inovação radical está relacionada à introdução de um novo produto, processo ou forma de organização da produção substancialmente nova e distinta da anterior. Isto pode produzir uma ruptura estrutural com o padrão tecnológico pré-existente dando origem à novos setores, cadeias produtivas inteiras e negócios. A história econômica está cheia de exemplos deste tipo, quase todos os inventos disseminados no curso das revoluções industriais do século XVIII cumpriram este papel. Outro evento mais contemporâneo, de inovação radical, pode ser identificado na revolução da microeletrônica a partir dos anos cinquenta. Segundo Freeman (1988), este tipo de inovação que cria novos mercados e novas formas de relação capital-trabalho podem ser identificados como novos "paradigmas tecno-econômicos".

O processo inovativo não segue uma linearidade que inicia no laboratório do cientista e termina na linha de montagem da fábrica (*science push*) ou se limita aos meros incentivos operados pelo mercado (*market-pull*). A complexidade, não linearidade e interatividade entre múltiplos atores (públicos e privados) são dimensões fundamentais para tentar entender o processo como ele realmente ocorre na realidade concreta do mundo produtivo. A descontinuidade e irregularidade fazem do processo inovativo na maioria dos casos um evento que ocorre como um "surto" em determinado tempo e espaço, na fase inicial envolvendo um número muito pequeno de empresas. Isto faz com que a incerteza (sobre a lucratividade de

[59] "The nature of innovation and the evolution of the productive system, technology and productivity: the challenge for economic policy", OECD, 1991, Paris.

[60] Foi o economista austríaco Joseph Schumpeter que, na primeira metade deste século, colocou o tema da inovação tecnológica como fator fundamental para o desenvolvimento das empresas e países Entre as maiores obras de Schumpeter podemos citar "A Teoria do Desenvolvimento Econômico", de 1911, (publicado pela Editora Abril Cultural, 1982, São Paulo) e "Capitalismo, Socialismo e Democracia", de 1942 (publicado pela Editora Zahar, 1984, Rio de Janeiro).

novos produtos, por exemplo), seja um elemento presente em todo processo. A inovação também é um processo cumulativo no tempo, dependente da trajetória de desenvolvimento de um segmento ou mercado específico. Portanto, nem toda inovação resulta diretamente de um novo "invento" científico ou "descoberta" singular e inédita. Considerar a inovação como obra solitária de um cientista trabalhando em seu laboratório é um equívoco, uma imagem pitoresca longe da realidade. A inovação é sempre um processo coletivo que envolve múltiplos atores em ambiente de incerteza. Uma definição mais contemporânea contemplaria o sentido da busca, descoberta e experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, processos e novas técnicas organizativas (DOSI, 1988). Assim o conceito de inovação deve ser alargado para abranger toda e qualquer forma de melhoria produtiva que é nova onde surge ou se aplica, em determinado contexto sócio-técnico, mesmo que não o seja em outros. A inovação...

> [...] não é mais vista como um processo de descoberta de novos princípios científicos ou tecnológicos, mas sim como um processo de aprendizado não linear. Esses estudos empíricos demonstraram pela primeira vez a importância de redes formais e informais de inovação [...] a partir da década de 1970, ampliou-se o entendimento da inovação, que passou a ser vista não mais como um ato isolado, mas como um processo de múltiplas fontes, derivando de complexas interações entre agentes [...] A inovação é cada vez mais entendida como sendo **um processo que resulta de complexas interações em nível local, nacional e mundial entre indivíduos, firmas e outras organizações voltadas à busca de novos conhecimentos.** Esse foco em conhecimento, aprendizado e interatividade deu sustentação á ideia de `sistemas de inovação´. (CASSIOLATO et alii, 2005, p. 513, grifo nosso)

Ou, nos termos colocados por ARBIX (2006):

> A heterogeneidade de caminhos, vertentes, trilhas, atalhos que levam à inovação configuram uma constelação de variáveis que obscurecem a previsibilidade de seus resultados, dificultando a orientação para alocação de investimentos. Essa incerteza é a característica essencial da inovação. O desafio da sociologia é mostrar caminhos pelos quais as sociedades possam se apropriar dos benefícios da inovação, seja por meio de aperfeiçoamento institucional, mudanças no sistema de incentivos, seja pelo incentivo à pesquisa e desenvolvimento [...]. **A questão central é que as grandes inovações vêm ao mundo em condições muito primitivas, o que inviabiliza sua comercialização imediata.** Ao mesmo tempo, as condições de previsibilidade de seu desempenho futuro são absolutamente precárias. A realidade é que conhecemos muito pouco sobre **eventuais impactos produzidos pelas inovações**, seja sobre o sistema produtivo e a sociedade, seja sobre a sua própria condição e desdobramento. (p 152 e 152, grifo nosso)

É por isso que na literatura sobre o tema, o uso do termo "sistema de inovação" (nacionais, regionais ou locais) é muito recorrente (CASSIOLATO e LASTRES, 2000). De fato, não há formas ou instrumentos de inovação com aplicabilidade universal, independente do contexto sócio-tecnico em que estão inseridos os atores sociais. Daí o conceito reafirmado sempre de que inovação não é feita somente em países avançados, grandes empresas

multinacionais ou setores *hi-tech.* Inovação sempre será um processo em que as empresas dominam e implementam produtos e serviços que sejam novos para elas, mesmo que de fato estes serviços ou produtos não sejam novidades para seus concorrentes, nacionais ou internacionais. Uma visão correta da inovação deve focar sempre o desempenho da empresa no seu contexto e relações de concorrência e complementariedade, no seu entorno e ambiente.

Os requerimentos necessários para atuação estatal na ótica neodesenvolvimentista para promoção das políticas de inovação, segundo Gadelha (2002) seriam baseados nos seguintes fatores:

1. Construção de competências dinâmicas, tais como a montagem de estruturas de orientação estratégica e de busca de novas formas de intervenção, centradas na prática da prospecção e no estabelecimento de formas diversas e descentralizadas de conectividade com a sociedade;

2. Fortalecimento dos mecanismos de seleção na ação pública, via formação de uma cultura de prestação de contas, controle e avaliação social (*accountability*);

3. Ação sistêmica e preservação da variedade na tomada de decisão dos agentes privados, garantindo ambientes competitivos e mecanismos de recompensa e punição próprios da dinâmica de mercado. Esta postura deve ser combinada com a preservação de um *mix* de ações prioritárias coordenadas pelo Estado, de interesse universal da sociedade; e

4. Redefinição do padrão de interação como setor privado, com a introdução de procedimentos automáticos e universais nas atividades de fomento à inovação, atenuando riscos, construindo capacidades tecnológicas em setores prioritários. Estes requerimentos foram, em parte, atendidos pela Lei de Inovação e pela Lei do Bem.

Os dois componentes centrais da dinâmica de evolução econômica são a geração de variedade tecnológica e a sua seleção pelo mercado. Há um *trade off* entre "geração de variedade" e "seleção pelo mercado" que precisa ser administrado pela ação da política pública estatal. O predomínio excessivo de políticas que estimulem a variedade tecnológica pode resultar na preservação de produtos e processos de competitividade inferior (subsídios à P&D, por exemplo), com geração de rendas parasitárias. Por sua vez o predomínio excessivo de políticas que estimulem a seleção pelo mercado poderia resultar em excessiva

concentração tecnológica, esgotando a diversidade de iniciativas potencialmente promissoras, com perda de dinamismo. A administração deste equilíbrio, em todo caso, deve fazer com que a política de incentivos sempre esteja condicionada à indicadores claros de desempenho, produtividade, qualidade, exportação e outros aspectos.

O ambiente institucional deve ser desenhado para que a pressão competitiva permita simultaneamente premiar a inovação e disseminar as novas tecnologias, o "inovador" e o "imitador" devem convergir sob as mesmas regras (o marco regulatório da propriedade intelectual, por exemplo). Cabe ao Estado, numa visão não ortodoxa, garantir que o "sistema nacional de inovação" promova incentivos extra mercado para evitar o risco de aprisionamento do sistema econômico aos paradigmas tecnológicos menos eficientes e promover as mudanças de paradigma (inovação radical) nos setores cujo mercado é incapaz de protagonizar, dada a dinâmica do curto prazo e limitação de racionalidade.

O ponto central da política pública é exatamente criar um sistema nacional de inovação capaz de preservar a um só tempo o estímulo à empresa inovadora – via marcos regulatórios de propriedade intelectual efetivos – e a capacidade de apropriabilidade, isto é, difusão da tecnologia inovativa pelos demais agentes econômicos. A base conceitual dos sistemas de inovação, tal como se estruturam nos países centrais, são os arranjos institucionais de parceria e cooperação público-privada. Uma aliança estratégica de interesses convergentes e mutuamente vigiados por órgãos de controle e *think tanks* não governamentais.

O centro dos argumentos que traduzem a política industrial moderna como uma política de inovação e, portanto, uma combinação inseparável entre política industrial e política tecnológica é a ideia da competitividade. A competição entre firmas é essencialmente um processo dinâmico, cheio de imperfeições e distorções. A rivalidade entre empresas é o combustível que alimenta a busca por diferenciação permanente de produtos e serviços, é isso que as faz inovadoras ou não. Diferente da visão das "falhas de mercado" – centrada na visão ortodoxa da "concorrência via preços" – a concorrência por inovação muda completamente os instrumentos públicos e as estratégias privadas. Se o mercado permanece relevante como espaço de seleção entre agentes, já não é mais como mecanismo de alocação dos recursos.

Na prática contemporânea dos governos, há uma mescla de instrumentos convencionais e heterodoxos, variando conforme a orientação política dos governos e as circunstâncias da conjuntura econômica interna e externa. Por isso há uma diversidade impressionante de instrumentos e domínios do que a literatura considera uma política

industrial de novo tipo, ou moderna. No quesito inovação o Brasil tem tido um desempenho contraditório. O gasto total (público e privado), por pesquisador em tempo integral foi em 2010, de US$ 166 mil, o segundo maior do mundo. As publicações brasileiras em revistas indexadas internacionais pularam de 0,8% da produção mundial, em 1995, para 2,7% em 2009, conforme o critério de produtividade estabelecido pela Capes e CNPq. O número de doutores diplomados saltou de 2,8 mil em 1996, para 10,7 mil em 2008. Por outro lado o número de patentes registradas foi de 103 em 2009, contra 1.665 registradas pela China no mesmo período. Nossos doutores vão para o magistério superior, só 0,8% dos pesquisadores de empresas privadas tem doutorado, o equivalente a 750 pessoas. A Coréia do Sul, com uma população quatro vezes menor, emprega 6 mil doutores nas empresas. Para Cavalcanti e Pereira (2013), o problema central não estaria na quantidade de recursos, mas na sua finalidade e gestão. A cultura de isolamento e até de hostilidade entre o ambiente acadêmico e o setor privado industrial, segundo estes autores, seria a base de inúmeras distorções acumuladas ao longo dos anos. A mais perversa delas teria sido a desconexão dos programas de pesquisa com as demandas industriais, gerando simultaneamente uma grande fragilidade na capacidade de inovação privada e uma baixa eficiência na aplicação de recursos públicos.

2.5 As "falhas de política" das políticas industriais

A despeito do enorme progresso – pelo menos em nível conceitual e institucional – tais políticas apresentam problemas importantes e falhas de implementação, inclusive as de corte heterodoxo e mais moderno. Estas falhas estão relacionadas, sobretudo à baixa efetividade, encontrados em maior ou menor dose em todos os países latino-americanos e suas experiências recentes, inclusive o Brasil. Em IPEA (2010), há uma sistematização destes erros a partir de alguns estudos especializados. A razão de pontuá-los aqui está na percepção de que vários deles, senão todos podem ser identificados nas políticas industriais recentes, inclusive naquelas promovidas no período Lula. Os erros de implementação das políticas industriais recentes no Brasil tem contribuído para a percepção da sociedade de que o problema da "desindustrialização" permanece em aberto, no passivo dos balanços de governo. Os fatores enumerados a seguir influenciam o funcionamento dos colegiados de política industrial e no rumo dos debates realizados. Entre as principais falhas de implementação, as que mais afetam as interações público-privado são as seguintes:

(1) **Objetivos não operacionais e inalcançáveis**. As políticas são de natureza declaratória e não vinculadas ao gasto de recursos orçamentários. É uma "falha de

formulação" relativamente grave, porque retira da política ou diminui sua natureza instrumental e pragmática. Neste caso normalmente a "capacidade de governo" e a governabilidade são inferiores ao projeto vislumbrado. Além disso, as políticas são desenhadas sem preocupação com indicadores ou sistemas de monitoramento e avaliação. Sobre as falhas nos acordos setoriais as lições apreendidas são: compromissos numerosos, não quantificáveis e sem prazo; baixo poder de liderança dos negociadores, etc. Segundo o estudo, a multiplicidade de objetivos pode ser creditada à complexidade da sociedade que tem múltiplos e contraditórios interesses, mas também revela uma incapacidade em estabelecer prioridades e construir o consenso em torno de poucas ideias prioritárias. Em algumas reuniões do CNDI o grande número de questões pontuais acabava diluindo a centralidade e a profundidade dos debates. A racionalização das pautas foi uma tarefa claramente assumida pelos empreendedores políticos;

(2) **Baixa disponibilidade de recursos humanos** e financeiros tanto para formulação quanto implementação das políticas. Os recursos fiscais são escassos, impactam diretamente na capacidade de investimento dos Estados e quase sempre com contrapartidas inexistentes ou duvidosas[61];

(3) **Pouca capacidade institucional**. É um problema crônico das democracias jovens da região, onde o aparelho de Estado não garante níveis mínimos de consenso, estabilidade política ou segurança jurídica para um ambiente de investimentos efetivo. Fatores diversos como a baixa transparência e responsabilização de gestores, as relações complexas entre Executivo e Legislativo, a baixa produtividade e autonomia da burocracia pública e a captura de setores públicos por interesses privados, aparecem como exemplos, entre outros. Este talvez tenha sido o ponto de maior progresso do caso brasileiro, em especial a relativa qualificação e autonomia da burocracia e os avanços nos arranjos institucionais de diálogo tripartite;

[61] Do ponto-de-vista conceitual quando tenta-se estabelecer a relação entre política industrial e trajetórias de desenvolvimento assume particular importância o tema das contrapartidas aos benefícios fiscais. Este tema incide diretamente no modelo de governança da Política Industrial já que implica um padrão de compromisso e interação entre o Estado – que concede o benefício – e o empresário industrial – que o recebe. A literatura mais ortodoxa é hostil à concessão de benefícios verticais ou setoriais e mesmo na literatura heterodoxa (evolucionistas e schumpeterianos, por exemplo), o tema é abordado com relevância injustificadamente pequena (PINHEIRO-CANEDO, 2007 e 2010).

(4) **Fragilidade nos acordos público-privados**. A lógica dos planos e programas responde mais por pressões conjunturais e imediatistas que não se sustentam no médio e longo prazo.

(5) **Precariedade dos sinais econômicos**. Programas de expansão ou criação de novos setores geram informações inseguras sobre margens futuras ou nível de preços relativos, o que torna o planejamento econômico mais incerto e instável.

A percepção real ou aparente de que as políticas industriais "não funcionam", estaria associada à dificuldade em identificar impactos visíveis nas variáveis mais comuns da gestão econômica do país ou de um setor, como o nível de empregos, rentabilidade, emprego ou investimento. As falhas na execução das políticas industriais seriam responsáveis pela incapacidade dos governos em deter o processo de desindustrialização. Segundo o estudo do IPEA (2010) a situação cria um paradoxo:

> [...] as falhas de implementação e a percepção de que "as políticas não funcionam" **afetam a legitimidade das políticas industriais** e o interesse que possam ter nelas seus principais destinatários, os empresários. Isto conduz a uma situação paradoxal: os empresários consideram que os recursos disponíveis para executar as políticas são escassos e, no entanto, não os utilizam em sua totalidade. (p. 170, grifo nosso).

Fica claro que o contexto pós-liberal do século XXI criou elementos conjunturais (domésticos e externos) para a retomada na agenda governamental dos temas de política industrial, em particular o problema da competitividade e da inovação tecnológica. Entretanto, as políticas industriais ainda são mal avaliadas, seus instrumentos raramente explicitam mecanismos e critérios de monitoramento e avaliação, não há clareza de mecanismos causa-efeito em múltiplos objetivos e há uma generalizado déficit de implementação. Para Peres e Primi (2009), as causas se resumem em: (1) objetivos não operacionais ou inatingíveis com metas não claras e não mensuráveis; (2) desproporção entre recursos humanos e financeiros necessários e a ambição dos objetivos, especialmente em países pequenos; (3) dificuldade em construir consensos e prioridades em sociedades democráticas e complexas, a PI tende a se tornar um *shopping list* de demandas e necessidades da indústria local. O problema é agravado quando instituições fracas ou não representativas tentam fazer a coordenação dos atores. No contexto desenvolvimentista do pós-guerra, o modelo substitutivo amparado em subsídios ou na produção direta pelo Estado atendia as expectativas, no atual contexto a implementação depende muito da livre adesão do empresariado industrial:

> *Weak commitments between public and private actors. There is* ***a proliferation of plans and programs designed merely to respond to political pressures from***

> ***economic stakeholders,*** *to comply with conditionality to access international funding or to fulfill legal or constitutional provisions. The will and strength the private sector showed to support the ISI [Import Substitution Industrialization] is not present anymore.* ***Business associations have scantly supported*** *most of the recent efforts to diversify the production structure beyond competitiveness programs. Actually, tariff protection used during the ISI was a powerful economic signal ("invest in a new sector and get rich"); nowadays many policies must be disguised under a "market friendly" non discriminatory approach; at best, the entrepreneur is offered a package that is complex to conceptualize and operate, and* ***whose impact on profitability is uncertain and far from clear.*** *It is hardly surprising that there is such a perception that "policies do not work.*[62] (PERES e PRIMI, 2009, p. 39, grifo nosso)

Apesar da fragilidade dos pactos e acordos, segundo este autor, a criação de arenas coletivas tem progredido na América Latina nas últimas décadas, fazendo referência direta ao CNDI brasileiro:

> *[…] in the last two decades many countries of the region increased their capabilities to create spaces for debate between public authorities and business chambers for policy design and, in a few cases, for implementation. Significant progress has been made in developing public-private dialogue. The process reached a stage in which the* ***leadership of policy proposals has often been exercised by business associations****. Business chambers have participated actively in consultative forums discussing measures in support of competitiveness, such as the National Competitiveness Council in Colombia, the Production Development Forum in Chile, or the 'sectoral chambers' and* ***National Industrial Development Council in Brazil****.*[63] (PERES,2011, p.11, grifo nosso)

Como qualquer política pública, a percepção que seus resultados são inefetivos (uma *policy image* negativa), contribui para um "déficit de legitimidade" e gera ainda mais problemas para construir consensos sustentáveis. Mais uma vez, Peres e Primi (2009) colocam o problema com a agudeza necessária:

---

[62] "Compromissos fracos entre os atores públicos e privados. Há uma proliferação de planos e programas destinados apenas para responder a pressões políticas dos agentes economicos, para cumprir a condicionalidade de acesso ao financiamento internacional ou para cumprir as disposições legais ou constitucionais. A vontade e a força que setor privado mostrou para apoiar o modelo de substituição de importações, não está mais presente. As associações empresariais têm apoiado muito pouco a maioria dos recentes esforços para diversificar a estrutura produtiva, para além dos programas de competitividade. Na verdade, a proteção tarifária usado durante o período de substituição de importações foi um sinal econômico poderoso ("investir em um novo setor e ficar rico"), hoje em dia muitas políticas devem ser disfarçadas sob um "mercado amigável", uma abordagem não discriminatória, na melhor das hipóteses, é oferecido um pacote ao empresário, que é complexo para conceituar e operar, e cujo impacto sobre a rentabilidade é incerto e longe de ser definida. Não é de surpreender que existe uma percepção de que "as políticas não funcionam." (Tradução livre, do autor)

[63] "nas duas últimas décadas, muitos países da região aumentaram suas capacidades de criar espaços para o debate entre as autoridades públicas e as câmaras empresariais para a formulação de políticas e, em alguns casos, para a implementação. Um progresso significativo foi feito no desenvolvimento do diálogo público-privado. O processo chegou a um estágio em que a liderança de propostas políticas tem sido muitas vezes exercida por associações empresariais. Câmaras empresariais têm participado ativamente de fóruns consultivos discutindo medidas de apoio à competitividade, tais como o Conselho Nacional de Competitividade na Colômbia, o Fórum de Desenvolvimento da Produção, no Chile, ou das câmaras setoriais" e o Conselho de Desenvolvimento Industrial no Brasil" (Tradução livre, do autor)

> *Implementation failures and the* ***perception that "policies do not work****" undermine their legitimacy and their acceptance, especially among their main beneficiaries: the entrepreneurs. This gives rise to the paradox that business people bemoan the lack of resources available for policies, while at the same time they fail to make full use of what is available.* ***Overcoming these implementation failures and making sure that instruments designed actually function, is one of the key challenges for industrial policies nowadays.*** *What can be done to close the gap between what is decided and announced, and what is actually done and evaluated ?*[64] (p.40, grifo nosso)

O grande desafio parece ser combinar políticas reativas e pragmáticas em processos de tentativa e erro – na escolha de setores prioritários, por exemplo - com políticas mais proativas, num ambiente de economias abertas e com espaços fiscais muito limitados.

Conclusões

O centro nevrálgico e o núcleo central do novo ideário sobre desenvolvimento, como não poderia deixar de ser numa sociedade complexa, pluralista e democrática - foi resultado de vários fatores que convergiram num determinado tempo histórico: o fracasso relativo do programa liberal do governo Cardoso, a vitória de uma coalizão de centro-esquerda em 2002 e a autocrítica dos organismos internacionais a partir dos anos oitenta, para citar os mais evidentes.

Certamente é historicamente cedo para afirmar se o *developmental state*, como o proposto por Chalmers Johnson, Ha Jo Chang ou Peter Evans, vai se consolidar no Brasil, como um bloco histórico à semelhança da experiência asiática, unificando a burocracia pública com o empresariado industrial. Chang (1999) propõe quatro condições para caracterizar o modelo desenvolvimentista: promover a coordenação da mudança estrutural, propiciar uma visão coletiva do futuro, estabelecer instituições que viabilizem o desenvolvimento e administrar os conflitos mediante a provisão de segurança social. Pode-se dizer que o Estado brasileiro está a meio termo, em todas estas dimensões há avanços significativos, ainda que muito distante do tipo-ideal sugerido por estes autores. A peculiaridade do modelo brasileiro de estado desenvolvimentista – durante os governos de Lula - esteve em fazer uma "revolução dentro da ordem", com ambiciosas políticas redistributivas, sem que isso motivasse uma reação hostil das elites com riscos a sua própria

[64] "Falhas de implementação e a percepção de que "as políticas não funcionam", minam a sua legitimidade e sua aceitação, especialmente entre os seus principais beneficiários: os empresários. Isto dá origem a um paradoxo onde os empresários lamentam a falta de recursos disponíveis para as políticas, ao mesmo tempo, eles não conseguem fazer uso pleno do que está disponível. Superar essas falhas de implementação e certificar-se que os instrumentos projetados realmente funcionam, é um dos principais desafios para as políticas industriais da atualidade. O que pode ser feito para diminuir a diferença entre o que é decidida e anunciada, e o que é realmente feito e avaliado?" (Tradução livre, do autor)

governabilidade. Um segundo elemento que diferencia nossa trajetória é a própria consolidação da democracia representativa, plasmada por episódios participativos em escalas diversas.

O efeito prático mais marcante do novo ideário que se propagou, foi converter os quadros e as instituições do governo Lula, em agentes ativos na retomada do ativismo estatal. O BNDES se tornou peça-chave na retomada da atividade econômica pós-crise de 2008 através de empréstimos do tesouro nacional. A PETROBRÁS iniciou um vigoroso programa de incremento de "conteúdo local" (nacional) na sua cadeia de fornecedores, reativando o complexo naval no país. O ativismo estatal manifestou-se também numa espécie de convocação do Estado aos atores relevantes da política industrial – empresários e trabalhadores – para pactuar projetos e ações mais estratégicas. A criação do Conselho Nacional de Política Industrial foi inspirada neste contexto ideacional, que ao mesmo tempo, justificava e criava uma atmosfera de normalidade institucional e legitimava o funcionamento de uma arena para unificar demandas e legitimar as políticas estatais.

Outra decorrência pragmática e direta dos novos debates sobre desenvolvimento foi o renascimento nas agendas de pesquisa acadêmica, como também, nas agendas governamentais da política industrial em si mesma. A PTICE e a PDP, efeitos mais visíveis deste deslocamento à esquerda do ideário desenvolvimentista, seriam impossíveis sob hegemonia das ideias liberais ou minimalistas sobre o papel do Estado, que vigoravam no período anterior à Lula.

O objetivo deste capítulo foi evidenciar que o tema da "política industrial" é um tema por si só controverso, na tradição teórica da economia, e que há grandes debates sobre os princípios e a pertinência de ambas escolas, aqui simplificadas por dois grandes campos teóricos que tem pontos em comum, mas que fundamentalmente diferem quanto ao alcance, natureza e profundidade da política. Há uma *policy image* divulgada tradicionalmente por formadores de opinião liberais e pró mercado (nas universidades ou nos meios de comunicação, por exemplo), de que o próprio termo "política industrial", estaria associado à concessão de privilégios para grupos econômicos rentistas e à distorções no funcionamento do mercado. Os benefícios líquidos para a sociedade, segundo a abordagem mais conservadora, seriam negativos. O capítulo tentou mostrar que esta visão, ainda que hegemônica, é questionada por outras interpretações e pontos de vista dentro da própria teoria econômica. Mais do que um debate teórico, as recentes crises do capitalismo mundial tem reabilitado as

políticas industriais. Tanto a posição "pró" e "contra" uma política industrial, são visões "interessadas", no sentido de que supõe conceitos subjacentes e nem sempre revelados – de como deveriam ser as relações entre Estado e Sociedade ou a organização e funcionamento dos mercados, numa perspectiva mais teleológica.

Este *background* das ideias sobre política industrial revela também que as concepções heterodoxas, de corte marxista ou estruturalista-schumpeteriano, também veem evoluindo na medida em que seus defensores eventualmente ocupam posições de direção em governos nacionais como ocorre em diversos países latino-americanos desde a década de noventa, com o fim do ciclo liberal. Há uma relação de continuidade e ruptura entre o sentido mais clássico e moderno da política industrial, na medida em que as políticas mais heterodoxas incorporaram alguns supostos clássicos. Este mecanismo de conservação / superação de políticas é esquematizado pela figura a seguir.

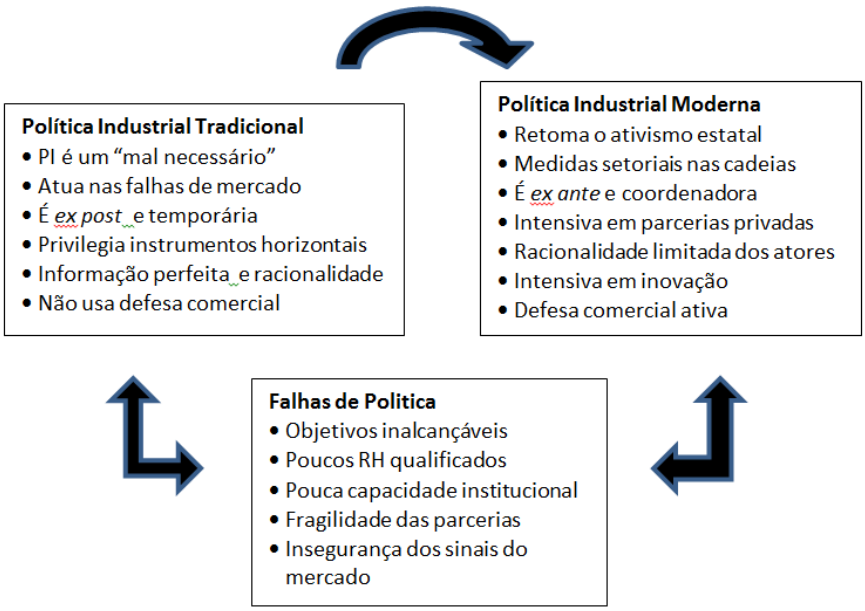


Figura 3 - Políticas clássicas e moderna

O "neo desenvolvimentismo", como ideia-chave que informa e suporta a política industrial lulista, é ele mesmo, fruto desta *ensamblaje* teórico-pragmática. Entender este confronto no plano teórico (e as falhas e implementação) é fundamental para perceber porque certos temas, certas questões, são transformadas em problemas na agenda e outras não. Por exemplo, a ênfase nos mecanismos de expansão do crédito ao consumo e geração de emprego, a defesa comercial ativa, a demanda por contrapartidas das indústrias que ganham benefícios, o uso de recursos do Tesouro Nacional para subsidiar programas dos bancos públicos de investimento, o uso de estatais para incrementar o conteúdo nacional das compras públicas,

etc., são eventos que compõe uma lógica política específica. A base desta lógica é resgatar um papel coordenador e indutor do Estado. Estes temas são centrais numa agenda neo-desenvolvimentista, mas seriam secundarizados numa agenda mais liberal pró-mercado.

CAPÍTULO III

O DEBATE BRASILEIRO: DESINDUSTRIALIZAÇÃO E CRISE

> *A government should evaluate its industrial policy framework not by asking questions of the type: which tax breaks or subsidies are we using? Which sectors have we identified? What is the budget we have allocated for industrial promotion? The relevant questions instead are: have we set up the institutions that engage the bureaucrats in an ongoing conversation of pertinent themes with the private sector, and do we have the capacity to respond selectively, yet also quickly and using a variety of updated policies, to the economic opportunities that these conversations are helping identify?* [65]
>
> *Hausmann, Rodrik e Sabel (2008)*

Introdução

Este capítulo analisa o problema estrutural da desindustrialização brasileira e seus resultados na primarização da pauta exportadora e na desnacionalização dos ativos industriais do país. Sobretudo, o foco deste capítulo é demonstrar como as políticas industriais do período desenvolvimentista e neo liberal foram, cada uma a seu modo, impotentes para neutralizar esta tendência.

Em geral, aquelas políticas mais recentes dos anos noventa, dialogavam com o referencial ortodoxo e convencional, detalhado no capítulo anterior, mas com adaptações importantes para a realidade brasileira (ALMEIDA, 2013). Cabe, portanto, demonstrar que o problema da desindustrialização, entendida como perda crescente, sistemática e progressiva da participação da indústria na geração de riquezas do país, se tornou um tema na agenda real dos *players* da política, simultaneamente à falência das políticas industriais recentes, ou melhor, diante da própria inexistência formal de tais políticas.

As "falhas de política" e a inoperância das iniciativas no período Sarney, Collor e Cardoso, com as evidentes diferenças de contextos, na verdade, acabaram contribuindo para o agravamento do problema. O "problema da indústria" foi vocalizado e ganhou *status* de tema da agenda governamental a partir da reação empresarial à agenda liberal do período, em

[65] "Um governo deve avaliar a situação da sua política industrial não fazendo perguntas do tipo: qual incentivos fiscais ou subsídios que estamos usando? Quais os sectores que foram identificados? Qual é o orçamento que temos alocado para a promoção industrial? As questões relevantes ao invés, são: construimos as instituições que consigam engajar a burocracia num diálogo sobre os temas importantes com o setor privado, e será que temos a capacidade de responder de forma seletiva, mas também de forma rápida e usando uma variedade de políticas atualizadas, para as oportunidades de negócios que essas conversas estão ajudando a identificar?" (Tradução livre, do autor)

especial como reação à política cambial e monetária restritiva. Por fim, pode-se creditar parte significativa do insucesso das políticas deste período à incapacidade crônica do Estado brasileiro em criar e sustentar arranjos institucionais que viabilizassem a necessária articulação público-privada e superassem o problema de coordenação governamental.

3.1 Os primeiros debates

A política industrial no Brasil como política pública de Estado é recente, ela começou de fato com a reorganização estatal desencadeada pela Revolução de 1930 e a derrubada de Washington Luis e as oligarquias agroexportadoras que o sustentavam. Porém, a história da indústria brasileira começa bem antes, no início do século XIX. Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, vieram as primeiras fábricas de tecidos, todas elas instaladas sob um sistema semifeudal, com privilégios que as isentavam de impostos sobre as importações de máquinas e equipamentos estrangeiros. A indústria ganhou impulso com os excedentes da cultura cafeeira e a pequena infraestrutura urbana de apoio logístico, estocagem e exportação criada em alguns portos. O primeiro surto industrial veio só depois de 1844, quando cessou o investimento no tráfico de escravos, liberando capitais para as fábricas dispersas no território do Rio de Janeiro de vestuário, bebidas, sabões e velas, fumo e alimentos[66]. A "Junta de Corretores", futura bolsa de valores carioca, surge em 1848, o Banco do Brasil, em 1851, e a Lei das Sociedades Anônimas em 1860. A indústria brasileira, desde seu primórdio teve na proteção cambial e tarifária a motivação básica para expandir e se consolidar. Foi a Guerra do Paraguai (1865-187) o fator responsável pela primeira tributação significativa sobre produtos importados, o Império precisava financiar o déficit de guerra e ao mesmo tempo legitimar-se como apoio de produtores urbanos e rurais. Com as sucessivas quedas de preço de máquinas inglesas e europeias em geral – em pleno surto industrial – o Brasil consolida uma incipiente indústria têxtil. Já com metalurgia para implementos agrícolas

[66] Celso Furtado resumiu em três fatores básicos as causas primordiais da industrialização brasileira, na sistematização proposta por Szmerecsányi (2000): "(1) a contínua depreciação da moeda nacional, tornando cada vez mais caros os produtos importados, e gerando estímulos para a produção no país dos artigos indispensáveis à subsistência da classe trabalhadora, cujo crescimento deu origem simultaneamente ao surgimento de um pujante mercado de trabalho capitalista, e de um não menos dinâmico mercado consumidor de bens-salário, cujo abastecimento não poderia ser atendido quer pelas importações, quer pelo artesanato e manufatura então existentes; (2) o baixo custo da mão-de-obra local e as facilidades de obtenção de certas matérias-primas, dando origem a unidades de processamento dirigidas por empresários estrangeiros e financiadas por capitais de fora, com vistas à exportação de bens intermediários e de alimentos semi-processados — como foi o caso dos frigoríficos instalados no país a partir da Primeira Guerra Mundial e (3) as crescentes dificuldades da comercialização de produtos importados, provocadas pelo seu encarecimento através da progressiva desvalorização da moeda brasileira, e da gradativa imposição de taxas alfandegárias para socorrer as finanças públicas, fazendo surgir filiais e subsidiárias de empresas estrangeiras encarregadas das etapas finais do processamento industrial de produtos semi-elaborados importados a custos fiscais menores que os das anteriores importações de produtos acabados" (p.6).

e ferrovias, papel e cimento, o país contava em 1907 com mais de três mil estabelecimentos típicos da manufatura industrial. Neste ambiente surge a primeira associação significativa da burguesia industrial brasileira em 1904, o Centro Industrial do Brasil (CIB), a primeira entidade permanente e sem intervenção do Estado, que seria absorvida mais tarde pelo modelo sindical varguista (LEOPOLDI, 2000).

Até os anos trinta o café respondia por 80% das exportações, não se pode falar de política industrial *stricto sensu*. Fatores combinados como a criação de um mercado interno urbano baseado na força de trabalho livre, na crise de 1929 que abalou o modelo agroexportador e no desmantelamento do arranjo estatal oligárquico com o movimento de 1930 e depois como o Estado Novo em 1937 – criaram as bases para o surgimento de uma política de apoio à indústria, sistemática e pública.

> nos anos 1930-45 o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos [...] Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral [...] tratava-se de formalizar, em novos níveis, as condições de intercâmbio e funcionamento das forças produtivas no mercado brasileiro. (IANNI, 1986, p.34)

Talvez o marco mais simbólico desta época tenha sido a "Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional", criado em 1940, para elaborar o projeto de construção da primeira siderúrgica brasileira. Até então, o setor era explorado na forma de um enclave pela inglesa *Itabira Iron Ore Company* que monopolizava as jazidas. O Brasil exportava minério e importava os trilhos. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), privatizada no governo Cardoso nos anos noventa, foi possível também graças aos investimentos norte-americanos, no contexto dos aliados durante a ultima grande guerra.[67]

A política industrial nasce como um ato estatal, na Constituição outorgada de 1937, está explicita a "intervenção do domínio econômico" para "suprir as deficiências da iniciativa individual" e "coordenar os fatores da produção" (art. 135). O "Conselho da Economia Nacional", criado em 1937, foi o primeiro ambiente corporativo com a função de "coordenar" o mercado, logo sucedido pela "Coordenação de Mobilização Econômica", um super-ministério para conduzir o esforço de guerra. Este colegiado cria o primeiro organismo público federal expressamente direcionado para a indústria, o "Setor de Produção Industrial"

[67] O fato da industrialização brasileira ter iniciado nos anos trinta mas só duas décadas depois ter implantado a indústria de bens de capital, que caracteriza a produção industrial, foi conhecido na literatura sobre o capitalismo brasileiro como "industrialização restringida", implicando diversas deformações e peculiaridades do capitalismo brasileiro (CARDOSO DE MELLO, 1998).

(SPI). Em portaria de 1942, estão definidas suas principais atribuições: planificar a indústria, orientar, dirigir e controlar a produção industrial, fixar prioridades na indústria de combustíveis, matérias primas e transportes e realizar pesquisas e estudos.

Foi neste período que aconteceu o primeiro debate emblemático para a política industrial brasileira, que iria dividir gestores e intelectuais em dois campos distintos de forma irreversível e definitiva. A chamada "controvérsia do planejamento" entre Roberto Cocharane Simonsen (1889-1948), um nacional-desenvolvimentista e Eugênio Gudin (1886-1986), um liberal convicto e preparado intelectualmente. Simonsen presidia o "Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial", criado em 1944, vinculado ao Ministério do Trabalho. Gudin, por sua vez, influenciava a "Comissão de Planejamento Econômico", vinculada ao "Conselho de Segurança Nacional", de orientação mais liberal, apesar do nome sinalizar o oposto. Simonsen era engenheiro e fez carreira na área da construção em Santos, depois assumiu vários empreendimentos (cobre, borracha, combustíveis, etc.). Ele criou o "Centro das Indústrias de São Paulo", embrião da Federação das Indústrias, a atual FIESP, e foi o primeiro presidente da atual Confederação Nacional das Indústrias, a CNI. Personalidade de versatilidade incomum, ajudou a fundar a "Escola Livre de Sociologia e Política" e da "Faculdade de Engenharia Industrial" (em 1933). As ideias de Simonsen se aproximavam muito do economista polonês Paul Rosenstein-Rodan, que defendia para os países atrasados um salto (*big push*) inicial de investimento industrial em vários segmentos, capaz de garantir "efeito-renda"[68] e mercado interno cruzados, que sustentassem o crescimento (IPEA, 2010b). Defendia também forte intervenção do Estado nos setores básicos através do planejamento e do protecionismo.

Gudin era economista, Simonsen era historiador e um autodidata, responsável com Octavio Bulhões, pela criação dos cursos de economia no país em 1944. Era um acadêmico com passagens pela Fundação Getúlio Vargas, que se tornou núcleo dos economistas conservadores. Quando Ministro da Fazenda no governo Café Filho, em 1954, foi responsável pela "Instrução 113" da Superintendência da Moeda e do Crédito, a SUMOC (base institucional para o futuro Banco Central). Este dispositivo legal permitiu, mais tarde, ao Governo de Juscelino Kubitscheck viabilizar a indústria automobilística, atraindo capital internacional, através da importação de equipamentos sem cobertura cambial. Era um liberal

[68] "efeito-renda" é um processo clássico da microeconomia que ajuda a explicar variações da demanda por um produto ou serviço, uma diminuição de preço provocaria um aumento na capacidade aquisitiva das famílias que levaria a um aumento do consumo (efeito renda positivo).

fundamentalista, defendia a suposta "vocação agrícola" do país, apoiou o golpe militar de 1964 e foi contra a criação da Petrobrás. Para Gudin, o problema central da economia era a inflação, tendo como causa a expansão do crédito e o descontrole do déficit público. Neste sentido, se opunha frontalmente às teses da CEPAL, que nasceu em 1948, sob o patrocínio do economista argentino Raul Prebisch (autor do argumento da "deterioração dos termos de troca" no comércio internacional). Contrário ao protecionismo, afirmava que tarifas de importação criavam monopólios e lucros acima do normal, gerando perdas de produtividade e desequilíbrios econômicos.

Respondendo à proposta industrializante de Simonsen, que se baseava nas recomendações da "Missão Cooke" de 1942, Gudin responde com um argumento que até hoje é usado por economistas conservadores ou ortodoxos, para limitar o potencial de desenvolvimento brasileiro às vantagens comparativas ditas "naturais", do país:

> Precisamos é de aumentar nossa produtividade agrícola, em vez de menosprezar **a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente**, isto é, capacidade de exportar. E se continuarmos a expandir indústrias que só podem viver sob a proteção das 'pesadas' tarifas aduaneiras e do câmbio cadente, continuaremos a ser um país da pobreza, ao lado do rico país que é a Argentina. (GUDIN, *apud* IPEA, 2010, p. 22, grifo nosso)

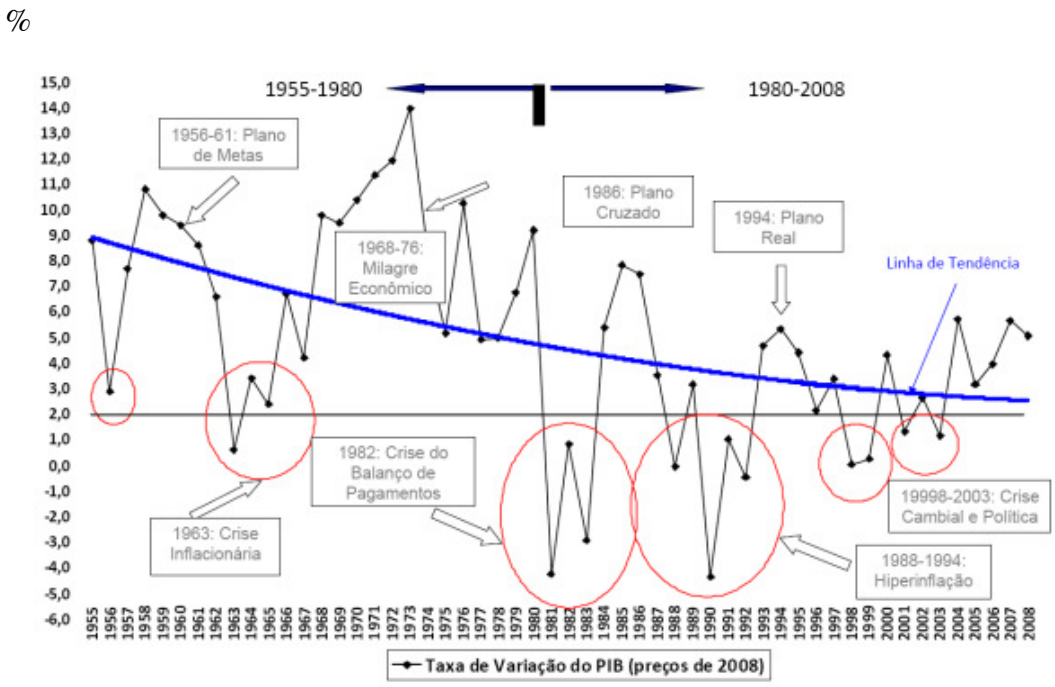
O papel que o Estado brasileiro cumpriu até os anos setenta, na criação e consolidação de um parque industrial amplo, diversificado e competitivo, faz crer que Simonsen tenha "ganho o debate". Entre 1930 e 1980 o PIB cresceu a uma média de 6,5%, foi auge do que a literatura sobre história econômica brasileira chama do "período desenvolvimentista" (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2002). É verdade que as ideias de Gudin ganharam força, por caminhos insuspeitos, nos anos noventa, para serem novamente questionadas com a vitória eleitoral de governos antiliberais no Brasil e na América Latina no século XXI.

Ao contrário do que Simonsen previa, entretanto, a industrialização, apoiada ou não por políticas públicas ativas, não suprimiu a pobreza. Ao contrário, a desigualdade da renda pessoal e funcional cresceu, tanto quanto os valores absolutos do PIB. O que a Europa fez no pós-guerra, o Brasil só resolveu a partir da Constituição de 1988, que foi a combinação da lógica do desenvolvimento com a inclusão social progressiva. Nos anos oitenta, as elevações do preço do petróleo e das taxas internacionais de juros provocaram uma recessão mundial que nos países da periferia resultou em quase duas décadas perdidas, a renda per capita regrediu na maioria dos países. A financeirização da economia, inclusive da industrial, legado dos anos de desregulamentação do fluxo de capitais especulativos e a retirada do Estado da

cena econômica, ainda produz crises, como a vivida em 2008, ainda longe de cessar seus efeitos sobre o ciclo econômico e político brasileiro. O fato é que o debate sobre a política industrial no Brasil foi reabilitado pela conjuntura pós-liberal dos últimos dez anos.

A periodização proposta por Barros de Castro[69] coincide com a análise que o Professor David Kupfer, também da UFRJ, faz da economia brasileira. Ele identifica cinco períodos diferentes: até fins da década de 70, o "protecionismo pragmático", a década de oitenta como "ultra protecionismo", entre 1988 e 1983 a "abertura comercial", de 1994 até 1998, a "ultra abertura" e de 1999 até hoje, de "regime de câmbio flutuante" (KUPFER, 2012).

Gráfico 1 - Tendência histórica de crescimento



Fonte: Kupfer, 2012

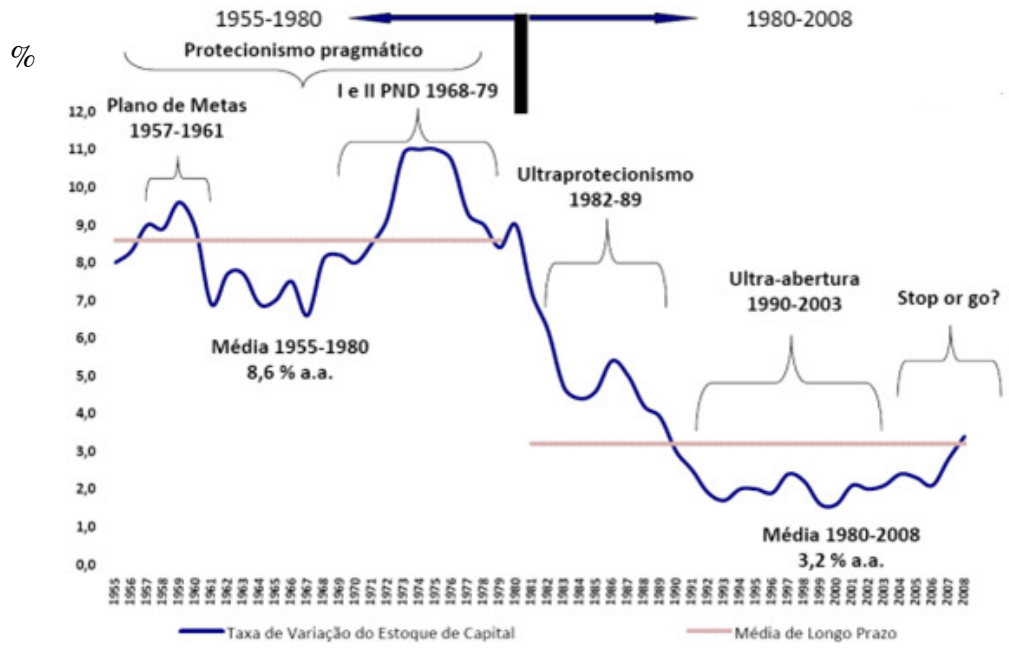
A cada "vale" do PIB corresponde mais ou menos a uma crise institucional e política, mormente resolvida pela quebra da institucionalidade, caso do golpe militar de 1964, ou por

[69] Antônio Barros de Castro (CASTRO, 2009), propôs uma periodização básica do desenvolvimento industrial brasileiro em quatro fases ou etapas desde o pós-guerra. Desde que o PIB começou a ser medido em 1947 até 1980 o Brasil consolidou sua indústria e teve um crescimento médio anual quase igual ao do Japão (7,5% e 8%, respectivamente). É o período de "substituição de importações", do modelo *state-led* de crescimento. O segundo período inicia em 1980 e vai até 1994. É o período da crise da dívida, interna e externa, da hiperinflação e da concentração da renda. O terceiro período inicia com a estabilização monetária em 1994 e passa pela desvalorização cambial em 1999 com a adoção do câmbio flutuante e vai até 2002. A marca principal é a vitória contra a inflação, mas permanece a política de juros altos que deteriora as contas públicas e aprecia a moeda, impactando no saldo comercial. Aprofundam-se as privatizações, há crise no leste asiático e na Argentina em 2000 e a inflação chega a 13% em 2002. Um quarto período inicia com o Governo Lula, marcado pela continuidade dos fundamentos econômicos (câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação), mas agora com uma perspectiva "neo desenvolvimentista".

mudanças no quadro institucional, caso da eleição indireta de Tancredo Neves em 1985 ou do *impeachment* de Collor em 1992. Não é menos notável que a linha de tendência de longo prazo aponte uma estagnação do PIB.

Associada a esta periodização, Kupfer (2012) sugere diferentes regimes competitivos e de investimento a partir das variações do estoque de capital em cada período. Observe-se que o estoque de capital responde aos principais planos industriais já ocorridos, o Plano de Metas e o I e II PND. Durante os anos oitenta, até a estabilização monetária de 1994, o investimento desaba e mantem-se num patamar muito aquém da média histórica, refletindo os constrangimentos estruturais da economia brasileira para realizar o *catching up*, ou seja, o baixo nível de investimento público e privado. Para Kupfer a definição do período atual ainda seria uma incógnita (*stop or go?*), ou seja, o manejo das variáveis que determinam a dinâmica macroeconômica, em especial, a taxa de investimento, o câmbio e os juros, dada a imprevisibilidade de seu comportamento futuro, poderiam acelerar ou retardar o desenvolvimento econômico.

Gráfico 2 - Variação do estoque de capital e regimes competitivos



Fonte: Kupfer, 2012

O que a história da política industrial - suas ideias e personagens - vai demonstrar, é uma rigidez estrutural muito grande da indústria e a dificuldade em reiniciar um ciclo

expansivo após cada crise (motivada por fatores externos, na maioria das vezes), pela absoluta insuficiência de investimento em capital fixo (máquinas) e dinamismo tecnológico.

> Em uma perspectiva histórica ampla, desde a segunda metade da década de 1970 o Brasil vem crescendo pouco e em ondas, passando por ciclos de estagnação e expansão. no plano da estrutura industrial, subsiste na economia brasileira um regime competitivo que **favorece os setores produtores de *commodities***, que geralmente envolvem produtos padronizados, fabricados em escalas elevadas, a partir de recursos naturais abundantes no país, por meio de tecnologias de processo já difundidas internacionalmente, e **dificulta a expansão dos setores com maior conteúdo tecnológico,** relacionados a produtos diferenciados, obtidos por meio de tecnologias cujo acesso exige um maior investimento em P&D por parte das empresas interessadas. (KUPFER e CARVALHO, 2009, grifo nosso).

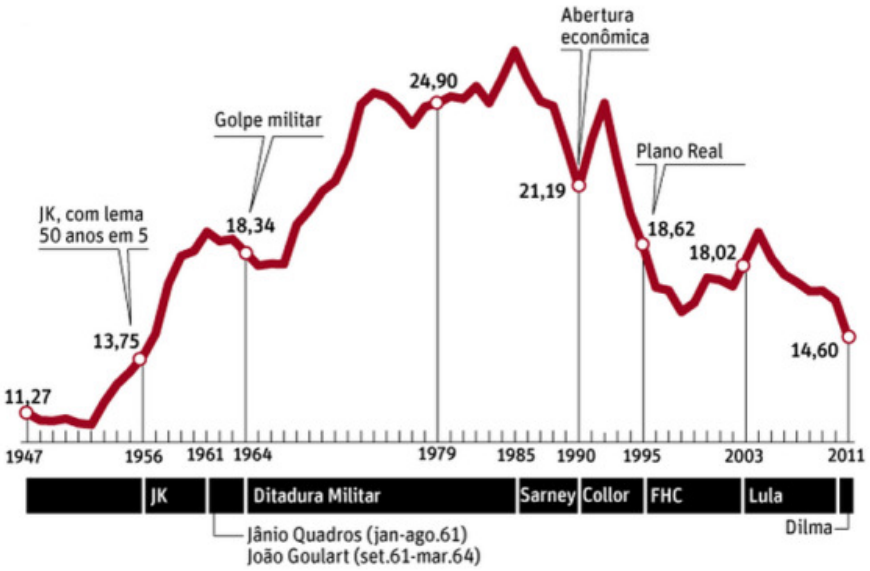
Mesmo com o "Plano de Metas" e o PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), considerados como o *climax* da capacidade estatal no planejamento industrial, surge lentamente o tema da desindustrialização nos debates. O tema do "encolhimento" precoce da indústria aparece como uma simples condição, uma questão reclamada inicialmente por exportadores sob forte concorrência externa, mas ganha ares de problema na medida em que as importações crescentes impõe uma concorrência externa no mercado interno que tende a fazer desaparecer setores inteiros de cadeias produtivas mais vulneráveis.

3.2 O problema da desindustrialização e as políticas "que deram certo"

Na medida em que a participação industrial reduz seu peso no PIB, cedendo espaço ao setor terciário (serviços), que ganham novo ritmo, a literatura registra o fenômeno da "desindustrialização". As elevadas taxas de juro de todo o período dos anos oitenta e noventa - expediente usado para conter a demanda interna e assim os picos inflacionários – aliada à abertura econômica indiscriminada também são apontados como causas básicas da perda de valor na indústria. Conforme Rowthorn e Coutts (2004) há vários motivos para a desindustrialização relativa e absoluta nos países desenvolvidos: (a) o aumento da produtividade em tecnologias poupadoras de mão de obra e em serviços avançados, como aqueles relacionados à tecnologias de informação e comunicação (TICs); (b) a evolução dos padrões de divisão internacional do trabalho, especialização produtiva e comércio internacional com a correspondente transferência para a periferia do sistema capitalista de manufaturas de baixa e média intensidade tecnológica; (c) estagnação do consumo de produtos manufaturados com aumento da renda gasta pelas famílias em serviços pessoais de alto valor; (d) apesar a queda do emprego industrial a renda gerada pela indústria tende à estabilidade nos países desenvolvidos.

O quadro muda quando ocorre desindustrialização nos países cuja renda per capita é baixa e o estágio de desenvolvimento é inferior, como é o caso do Brasil. Neste caso ela pode ser precoce e gerar distorções bem mais dramáticas. A seguir um gráfico ilustrativo, desde 1948 até 2011, evidenciado a tendência histórica de perda do valor relativo da indústria de transformação no PIB e associando eventos políticos importantes em cada variação brusca do ritmo de expansão ou retração:

Gráfico 3 - Participação da Indústria em percentual do PIB



Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1059317-participacao-da-indústria-no-pib-recua-aos-anos-jk.shtml>

Pode-se perceber que o auge da participação nos início da década de oitenta foi seguido por quedas constantes. Durante o governo Lula houve um pico no final do primeiro mandato para em seguida decrescer. Os fatores que explicam estas oscilações serão analisados a seguir. O problema da desindustrialização começou a aparecer com bases reais nas estatísticas. Segundo Comin (2009), a indústria de transformação no cone sul da América Latina perdeu dez pontos percentuais em dez anos, entre 1990 e 2000, a mesma perda levou quarenta anos para ocorrer nos países desenvolvidos. Segundo este autor, o Brasil vem passando desde os anos noventa por um processo de "desindustrialização seletiva", com rarefação de cadeias produtivas e perda de potencial dinâmico da indústria, em parte pela contínua deterioração dos termos de troca no comércio internacional, primarização da pauta exportadora e efeitos mais gerais e indiretos da chamada "doença holandesa".

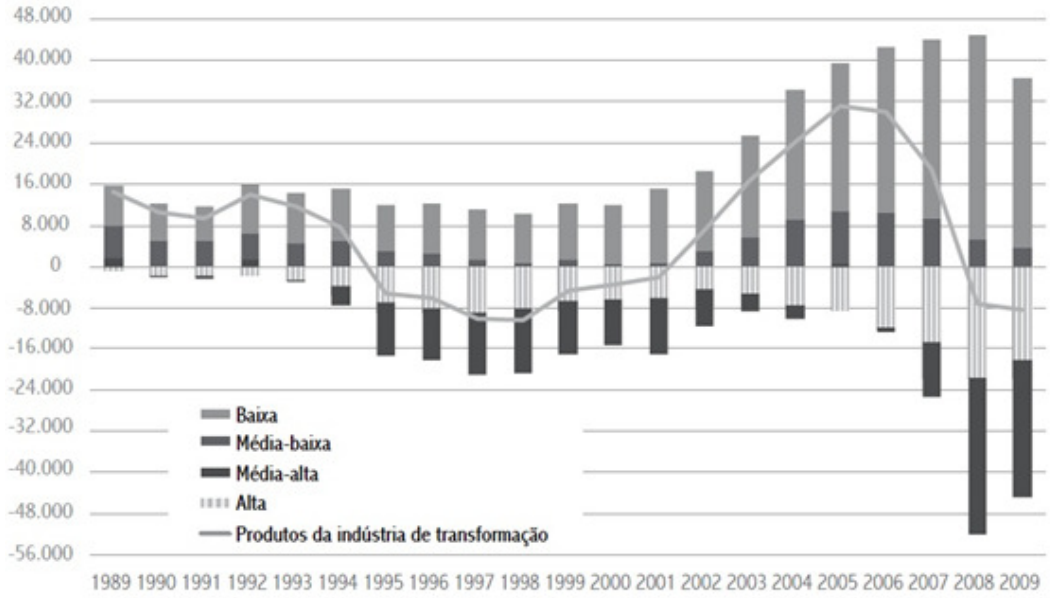
> A trajetória brasileira é única, não se confunde com a desindustrialização absoluta observada na América Latina e em outros lugares, embora seja predominantemente negativa [...] tratou-se de uma **desindustrialização truncada,** que começou tardiamente e avançou menos do que nos países vizinhos porque se deparou aqui com indústrias e remanescentes da política industrial notavelmente resilientes ao

> choque neoliberal. Esse registro ambíguo, no entanto, não deve servir para mascarar o fato extremamente grave de que o país, numa perspectiva comparativa internacional, **sofreu um longo e intenso processo de desindustrialização relativa**. Desse ponto de vista, **o diagnóstico é sombrio**. Sob a dupla ameaça de uma fronteira tecnológica em acelerada expansão e de uma ampliação sem precedentes da concorrência no interior do mundo em desenvolvimento, países de renda média como o Brasil estão diante da possibilidade real de sofrerem um retrocesso produtivo, econômico e social. (p. 231, grifo nosso)

Os especialistas concordam que haveria uma perda de dinamismo da indústria brasileira, acentuada desde o Plano Real em 1994 pela apreciação cambial. Entre 1990 e 2007 a economia brasileira cresceu mais de 50%, enquanto a indústria de transformação apenas um terço deste valor. O Brasil estaria se especializando em indústrias com fatores intensivos em recursos naturais, e perdendo competitividade naqueles setores de elevado conteúdo tecnológico, como o eletrônico e o setor químico. Segundo Gonçalves (2011), a participação da indústria de transformação no PIB durante os Governos Lula cai de 18% para 16%, entre 2001 e 2010. A tarifa média aplicada às importações no mesmo período cai de 10,9% para 9,2% e o coeficiente de penetração das importações (o quanto do consumo interno é suprido por importados), vai de 11,9% para 18,2%. Em geral, os economistas se dividem em dois campos para explicar o problema da desindustrialização. Aqueles de corte mais keynesiano e estruturalistas atribuem o problema à uma desvalorização da moeda local e a problemas de perda de competitividade por conta de custos sistêmicos da indústria doméstica (custos logísticos e energia, por exemplo), mais altos que seus concorrentes. A desindustrialização também é vista como um problema das economias maduras, nesta abordagem.

A perda de dinamismo tecnológico se refletiria na queda de conteúdo tecnológico das exportações e a concentração de quase metade do valor exportado em *commodities* minerais e agrícolas: minério de ferro, petróleo bruto, complexo soja, açúcar e complexo carnes. Conforme o gráfico a seguir pode-se identificar esta tendência desde o final da década de noventa.

Gráfico 4 – Produtos da indústria de transformação por intensidade tecnológica
Balança comercial (US$ milhões FOB)



Fonte: Nicolsky, 2011

O outro campo, ligado mais a um viés pró-mercado, atribui o fenômeno a um, processo de intervenção do Estado e má administração de incentivos, mas também – nas correntes mais ortodoxas – a desindustrialização não chega a ser um problema, já que os países ricos em recursos (*commodities* agrícolas e minerais, por exemplo) naturais, teriam vantagens comparativas e até absolutas em especializarem-se em produtos básicos e primários, com baixo valor agregado. Seja ela causada pela deterioração da balança comercial desde os anos noventa (OREIRO, 2011), seja ela um problema estrutural decorrente do aumento da renda, o fato é que o tema ganha as pautas do governo, da mídia e das associações de classe durante o governo Lula[70]. Rapidamente, criou-se um consenso de que a desindustrialização no caso brasileiro seria um fenômeno precoce e não o resultado natural do aumento da produtividade. A perda de participação do setor de manufaturados geraria efeitos danosos na economia em pelo menos três dimensões diferentes: (a) queda na produtividade

[70] Diversos empresários começaram a usar a grande mídia para repercutir a crise e denunciar o problema, como foi retratado pela "Folha de São Paulo", um dos jornais de maior circulação nacional, em 11/05/2006: "José Antônio Fernandes Martins, vice-presidente corporativo da Marcopolo, maior produtora mundial de ônibus, também vê impactos negativos que ainda não apareceram na pauta de exportação. "Há uma desindustrialização causada pela política predatória de câmbio", diz, referindo-se à transferência de produção para plantas fora do Brasil."

devido ao "efeito composição"[71]; (b) diminuição do dinamismo econômico em função de um menor encadeamento entre os setores e (c) redução das externalidades locais, associadas às atividades de P&D (SCHYMURA e PINHEIRO, 2013). A primarização da pauta exportadora (especialização em *commodities* agrícolas e minerais, metade do valor exportado) seria uma consequência da perda de competitividade da manufatura.

A combinação de três movimentos, a queda da participação da indústria no PIB, a valorização do câmbio e o crescimento da indústria extrativa desde o final da década de noventa, são todos fenômenos associados ao processo de desindustrialização. O resultado mais visível do processo é o fechamento de plantas industriais ou a substituição de indústrias por empresas *tradings*, importadoras. Como as cadeias produtivas são desigualmente distribuídas e consolidadas, o processo atinge primeiro aqueles setores intensivos em força de trabalho (cadeias têxteis, vestuário, couro e calçados, mobiliário, etc.), gerando desemprego e fechamento de empresas.

A ideia de que o país estava imerso numa rota sem volta em relação ao parque industrial, arduamente construído desde a era Vargas, fez muitos estudiosos recuperarem as experiências passadas e bem sucedidas de política industrial, os planos "que deram certo". Um dos exemplos mais simbólicos do processo de perda de competências industriais foi a indústria naval. Em 1979 o Brasil era o segundo maior fabricante de navios, com 40 trabalhadores empregados. Em 2002 o setor registrava pouco mais que seis mil empregados e estava estagnado. A partir das políticas de conteúdo local da política industrial de Lula, estima-se que em 2009 havia quase cinquenta mil empregos no setor (OLIVA, 2010).

De fato, para entender o processo recente de desindustrialização precoce será preciso voltar ao passado e revisitar brevemente a trajetória de formação da indústria nacional. No Brasil o peso da indústria, de fato, só ganhou relevância na fase que inicia após a segunda guerra mundial. As intervenções do Estado no período precedente limitam-se à casos pontuais de governos locais ou regionais, particularmente no provimento de infraestrutura básica (logística e energia, sobretudo) para iniciativas localizadas em enclaves empresariais, voltados ao mercado externo e a atividade econômica estava ainda concentrada em poucos centros urbanos. O modelo primário exportador já havia entrado em crise na década de trinta, a

[71] O "efeito composição" no cálculo da produtividade se traduz pela mudança do nível geral de produtividade de uma economia quando há um deslocamento de trabalhadores entre setores com diferentes índices de produtividade da força de trabalho. A abertura comercial indiscriminada, em especial na América Latina, ao gerar desemprego industrial teria provocado indiretamente uma queda geral de produtividade.

demanda interna estava atrelada ao comportamento da renda gerada pelas vendas externas. Apesar dos estímulos provocados pela primeira guerra e de eventuais apoios governamentais a incipiente indústria nacional dependia basicamente dos ciclos externos (SUZIGAN, 1988). A política de proteção à indústria nacional, iniciada na década de cinquenta, se prolongou até o período mais recente dos anos oitenta e já é bem conhecida: desvalorização cambial, restrições tarifárias às importações, estímulos fiscais aos exportadores, socialização dos prejuízos, etc.[72]

O evento mais significativo de planejamento da política industrial no período que vai do pós-guerra até o fim do regime militar com certeza foi a elaboração do "Plano de Metas" (1956-1961), no governo Kubitschek (JK). Pelo menos três fatores fizeram deste processo um ponto notável: (a) estabilidade institucional e o contexto democrático favorecendo a participação mais plural de atores sociais, (b) o amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional e (c) os acertos de política externa e interna viabilizando recursos econômicos. O governo JK foi um governo notabilizado pelo sincretismo político, garantindo a permanência de uma coalizão partidária durante todo o mandato, que começava no PTB (Partido Trabalhista Brasileiro, base operária e classe média) de João Goulart e o controle do Ministério do Trabalho, passando pelo PSD (Partido Social Democrático, classe média urbana e elites industriais) dele mesmo, com fortes vínculos rurais, até o apoio parlamentar da UDN (União Democrática Nacional, elites rurais e urbanas). Esta estratégia política, flexível, por vezes dúbia e plena de contradições internas, apoiada na fragilidade da estrutura partidária, garantiu viabilidade para o plano. JK optou por montar uma rede de órgãos paralelos à administração direta, com base na avaliação de que executar uma reforma administrativa seria custoso demais e caminho de menor resistência para as reformas seria de pequenos grupos *ad hoc* (LAFER, 1997). A capacidade de governo repousava, basicamente, na natureza ágil e flexível da estrutura administrativa (as "ilhas de eficácia"), na autonomia financeira e orçamentária dos órgãos envolvidos na execução das metas setoriais e na neutralização da interferência parlamentar e seu poder de veto, no processo.[73]

---

[72] O ciclo de substituição de importações praticamente já havia sucumbido nas sucessivas crises de estabilização dos oitenta, na verdade a fase mais intensa de substituição de importações esgotou-se nos anos sessenta por vários motivos: crescimento do processo inflacionário que acontece em períodos de rápida industrialização, baixa relação entre investimentos e geração de emprego, rápida expansão do gasto público e estagnação da produtividade agrícola. Além disso, a cada onda do ciclo substitutivo produziam-se desequilíbrios na balança comercial, crise cambial e novos gargalos (TAVARES, 1974).

[73] A notável construção institucional-burocrática de JK que produziu resultados efetivos na política econômica foi detalhada por Nunes (1999).

A base industrial mais dinâmica (automobilística, material elétrico, petrolífera, metalúrgica, siderúrgica, química, papel e celulose), iniciou sua consolidação nesta época, quando os setores tradicionais (alimentação, bebidas, vestuário, mobiliário, etc.), já estavam implantados. Cabe destacar a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE em 1952, que passou a investir em praticamente todos os setores da indústria de transformação, incluindo a infraestrutura de transportes e energia[74]. Assim, o Brasil termina os anos sessenta com uma forte, diversificada e complexa base industrial, tanto de bens de consumo durável como bens de capital. Os empresários industriais já haviam criado um abrangente sistema de representação classista para defesa de seus interesses: proteção do Estado e redução de tributos.

Durante os governos militares (1964-84), a política industrial assumiu o viés da intervenção direta do Estado no setor produtivo, aprofundando e radicalizando práticas políticas já existentes no período varguista[75]. A prioridade ao combate a inflação, um conjunto de reformas institucionais e regulatórias (tributária, trabalhista e financeira, sobretudo) e a disponibilidade de fundos externos resultaram em taxas de crescimento muito altas na primeira metade dos anos setenta. Foi a época dos "Planos Nacionais de Desenvolvimento" (o I PND entre 1968/73 e o II PND entre 1974/77), com elevação da demanda por bens duráveis (cresceu em média 23% ao ano), ancorada na forte expansão do crédito e do mercado de capitais para segmentos de maior renda, envolvidos em forte propaganda nacionalista[76]. O "II PND" - praticamente a última tentativa de planejamento industrial convencional. Cabe mencionar ainda, por zelo ao registro histórico, o pioneirismo do Programa Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (o PNDCT), criado por decreto-lei em julho de 1969 sob a liderança de Reis Velloso e restabelecido em janeiro de 1991, para dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico

[74] A origem do BNDE(S) foram as discussões na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/53) criada no bojo da cooperação Brasil-EUA do pós-guerra para definir e montar a estratégia de financiamento na infraestrutura. O Banco deveria fazer os projetos e garantir as contrapartidas, ao Banco Mundial e ao Eximbank norte americano, inicialmente. Para maiores detalhes consultar os textos do projeto "Memórias do Desenvolvimento" do CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO (2007).

[75] Para exemplificar, a "Fábrica Nacional de Motores" (FNM), foi inaugurada em 1943 no Rio de Janeiro, o primeiro alto forno da CSN começou a operar em 1946 e a Petrobrás criada em 1953, todas estatais.

[76] Desde a década de 30 pode-se dizer que a orientação predominante da política industrial foi desenvolvimentista, nacionalista e basicamente estatal. Schneider (1994), analisando o comportamento da burocracia pública durante os mega projetos dos anos setenta, afirma que um dos traços marcantes do período foi a rápida circulação de quadros burocráticos, o que enfraqueceu as lealdades para com as organizações e aumentou a dependência de laços pessoais. Ele explica que apesar do quadro de fraca institucionalidade, o país construiu um parque industrial de porte considerável, exatamente porque as carreiras e a alta mobilidade de burocratas tecnicamente bem preparados, permitiu acesso aos decisores políticos e aos grupos de pressão. A explicação é verdadeira, ainda que limitada, obviamente outros fatores históricos e macroeconômicos devem completar o entendimento sobre o tema.

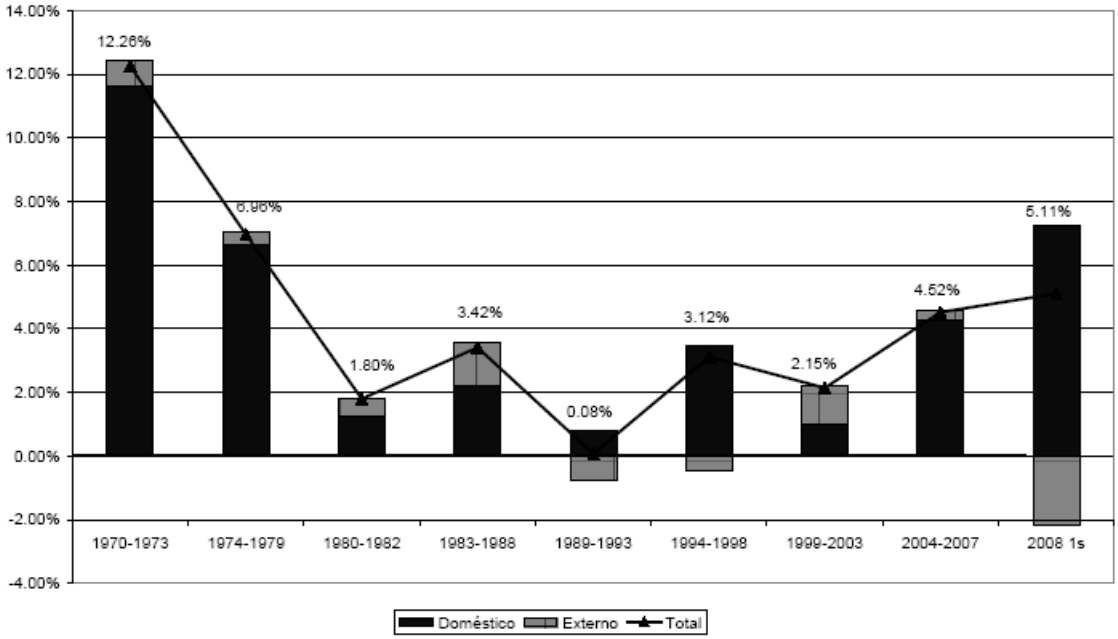
nacionais. O principal instrumento da política foi a criação de um fundo público (o FNDCT) que começou a operar em 1971, sob a direção da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos, criada em 1967 como empresa pública, hoje vinculada ao MCT). Até hoje, todos os recursos dos "fundos setoriais" estão alocados dentro do FNDCT.

Já o II PND, foi uma resposta aos gargalos da infraestrutura, esgotada pelo ciclo anterior de expansão industrial, escassez de bens de capital (especialmente siderurgia e química pesada), déficit de energia (petróleo e hidroelétrica) e a necessidade de incrementar exportações e gerar reservas em dólares. A viabilidade do plano estava baseada em dois fatores combinados, mas distintos, o primeiro relacionado aos financiamentos do BNDES e o segundo, no manejo do orçamento e da política fiscal.

Note-se que o II PND não tinha um objetivo claramente exportador, como as atuais políticas industriais[77]. Naquele período o mercado interno garantia quase que sozinho a demanda para a produção nacional. O mercado interno só voltaria a ganhar relevância na década atual, com a crise em 2008, ganhando musculatura com políticas distributivas, como o aumento real do salário mínimo, as políticas de renda mínima e a expansão do crédito. Conforme o gráfico a seguir demonstra, a demanda interna sempre desempenhou um papel essencial no crescimento.

[77] Exemplos dos principais projetos econômicos do inspirados pelo PND e executados nos anos setenta estão: (a) Projetos Hidroelétricos (Itaipu, Tucuruí, Xingó. etc.); (b) Projetos Infra estruturais (Ferrovia do Aço; Estrada de Ferro Carajás); (c) Projetas Agropecuários (PRO VÁRZEA, POLO NORDESTE. etc.); (d) Projetos Minerais (Ferro Carajás, Albrás, Alunorte, etc.); (e) Pólos Petroquímicos (Camaçari e Triunfo); (f) Projetos Portuários (Sepetiba, Itaqui, etc.); (g) Projetas Siderúrgicos (Açominas e Tubarão); (h) Projetas de Equipamentos Pesados (Engesa e NUCLEP) e (i) Projetos Nucleares de Angra I e II.

Gráfico 5 - Decomposição da taxa média de crescimento anual 1970-2008



Fonte: Kupfer, 2012

O receituário básico aplicado pode ser encontrado até hoje nas políticas industriais brasileiras: isenção de impostos (Imposto sobre Produtos Industrializados, por exemplo), contenção de exportações que ameaçavam os setores estimulados, sobretudo através do Imposto de Importações e da alta de tarifas, uso de créditos do IPI para compra de máquinas e equipamentos e os financiamentos do BNDE, que na época ainda não incorporava o "S" de "social".

O II PND ao investir na indústria pesada (bens de capital) objetivava completar as principais cadeias de insumo ainda faltantes ou pouco consolidadas (petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel, por exemplo). Foi um programa de investimentos basicamente públicos coordenado pelo governo federal sem precedentes na história brasileira. O II PND teve o mérito de contribuir para a consolidação de uma estrutura industrial diversificada, densa e consolidada, porém a estratégia utilizada gerou também um legado complexo para o futuro. A permanência de proteção cambial e tarifária por longos períodos, aliado aos altos subsídios, prejudicaram a maior especialização e integração ao mercado mundial. A economia brasileira tornou-se extremamente fechada, com um dos menores coeficientes de importação do mundo. A baixa competitividade só foi claramente percebida no movimento de abertura do Governo Collor, no início dos anos noventa.

A memória coletiva de política industrial lembrada pelos atores envolvidos hoje é fortemente influenciada pelas políticas desenvolvidas nos anos cinquenta e setenta (SALERNO, 2004). As ideias sobre política industrial foram retomadas no Governo Lula, ainda com um sentido ambíguo. De um lado, havia um grupo de ideias nucleadas, tantos por setores mais antigos da burocracia federal, que paradoxalmente unificava setores conservadores como os militares e setores à esquerda dentro do espectro político, no sentido de retomar o Estado-interventor dos anos setenta e reeditar uma espécie de "PND modernizado". Do outro lado, havia um agrupamento de ideias que unifica setores distintos e majoritários no aspecto político, desde a geração mais nova de gestores petistas, burocracias públicas criadas nos anos noventa e boa parte da academia e órgãos multilaterais, que advogavam uma política industrial "leve", baseada em instrumentos indiretos (crédito, regulação e compras governamentais) e intensa articulação com o setor privado. Mas o "peso histórico" da fase desenvolvimentista ainda persiste. Este imaginário coletivo tem como referência uma época em que a criação de capacidade física para o processo de substituição de importações era o centro das prioridades do grande investimento estatal.

Tanto o "Plano de Metas" quanto o "II PND" foram experiências exemplares, únicas e efetivas de política industrial num contexto muito determinado: proteção cambial, alta concentração de renda, endividamento público intenso e pouca democracia. Os motivos pelos quais Suzigan (1996) sustenta esta assertiva são reveladores das condições – muitas vezes únicas e não replicáveis – de fatores que fazem da política industrial uma "política de sucesso". A primeira delas é sua natureza resultante de uma decisão política como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico, tomada e conduzida pela alta direção do governo federal. Ainda que os formatos institucionais tenham variado amplamente. No caso do "Plano de Metas", por exemplo, a coordenação e implementação da política foi feita por grupos de trabalho paralelos à hierarquia estatal, no segundo por um conjunto de instituições insuladas em um regime político centralizado e vinculadas fortemente ao comando direto do Presidente da República.

Uma segunda condição verificada foi a arquitetura teórica dos planos, ambos com natureza indicativa, com diretrizes gerais, setoriais e horizontais claramente definidas, com metas quantitativas estabelecidas. Uma terceira condição foi o aproveitamento de um legado institucional que havia já especializado instituições governamentais em capacitações e atribuições necessárias e específicas para a política industrial: financiamento, regulação, comércio exterior, planejamento, coordenação, etc. Embora os tempos e contextos históricos e

políticos guardassem muita diferença entre si, ambos os planos (o Plano de Metas e o II PND) possuíam um grau de semelhança muito grande quanto aos seus objetivos: proteger o mercador interno, financiar a expansão do capital fixo, estimular as exportações, desenvolver regiões menos dinâmicas, melhorar a infraestrutura física, em especial a logística e o suprimento de energia, regular a propriedade intelectual e as condições de concorrência, entre outros, objetivos.

Por fim, uma última condição seria a geração de externalidades positivas, tanto na infraestrutura econômica quanto social, os sistemas educacionais, por exemplo, seriam grandemente estimulados através da demanda gerada pela política industrial. Wilson Suzigan, economista da UNICAMP, como outros autores, reconhece que junto aos avanços de produtividade e desenvolvimento econômico, novos problemas tornaram-se crônicos e estruturais, resultantes diretos das opções políticas e institucionais realizadas. O resultado mais complexo e impactante, sem dúvida, foi o protecionismo excessivo, não seletivo e sem metas ou prazos de *phasing out*. Sem contrapartidas de desempenho, modernização tecnológica ou melhoria de produtividade, os setores protegidos rapidamente perderam competitividade quando a economia acelerou o ritmo de internacionalização. Se por um lado, o "Plano de Metas" e os PNDs consolidaram um parque industrial amplo, diversificado e integrado nacionalmente, por outro, contribuíram para o relativo isolamento do resto do mundo. Suzigan (1996) enumera o legado "ruim" deste período, parte dele compõe o quadro explicativo dos anos de recessão e estagnação dos anos oitenta e início dos anos noventa:

(a) Proteção excessiva;

(b) Ênfase tardia e insuficiente no fomento à exportação;

(c) Ausência de foco na capacitação tecnológica e inovação;

(d) Ampla concessão de incentivos fiscais e financeiros sem contrapartidas;

(e) Forte intervenção reguladora do Estado sobre preços e salários, diminuído a competição e criando reservas artificiais de mercado;

(f) Não sequencialidade de planos e políticas;

Tanto o II PND como o "Plano de Metas" também resultaram num vasto e fragmentado mosaico de novas instâncias, órgãos e colegiados que, via de regra, sofreram um

funcionamento desconexo e contrastavam fortemente com a centralização do processo decisório nas mãos da Presidência da República.[78]

Sobre este período (1940 – 1979), é significativa a síntese realista de Versiani e Suzigan (1990):

> A rigor, **nunca se chegou a implantar uma política industrial *lato sensu*** no Brasil. Entretanto, algumas experiências de planejamento do desenvolvimento industrial aproximaram-se desse conceito, envolvendo a definição de uma estratégia geral, a fixação de metas para indústrias específicas (*industrial targeting*) e o arranjo de instrumentos e instituições em consonância com essa estratégia e com as metas estabelecidas. (p.14)

Os desequilíbrios econômicos dos anos oitenta, com agravamento da Balança de Pagamentos, a crise externa e o surto inflacionário, direcionaram todo o esforço do Governo Federal para a estabilização macroeconômica, sepultando qualquer tentativa de retomada de uma agenda mais desenvolvimentista, baseada na indústria. Nas palavras de Suzigan:

> Algumas tentativas de definir política industrial, entre 1985 e 1988, fracassaram por **falta de respaldo político ou foram apenas parcialmente implementadas** (como a Nova Política Industrial do governo Sarney, em 1988). Sobreviveram apenas algumas políticas e programas setoriais, tais como a Política nacional de Informática, mas implementada (inclusive devido à falta de apoio dos ministros da área econômica) e fortemente contestada por interesses contrariados, e programas de investimentos em setores exportadores [...] **o que se deixou de fazer no passado explica boa parte das dificuldades no presente**. E talvez reforce a assertiva mais óbvia: a de que **a política também tem importância.** (p. 15, grifo nosso)

---

[78] A industrialização acelerada nos anos pós-guerra, além de deslocar a hegemonia política das oligarquias rurais para as elites industriais urbanas, exigiu uma nova reconfiguração da capacidade de produção de políticas do Estado brasileiro. Apesar da ausência de uma estratégia unificadora e coordenadora do conjunto do governo, diversos dispositivos de planejamento governamental surgiram neste contexto. Versiani e Suzigan (1990) enumeram os principais:

(a) Conselho Federal de Comércio Exterior: criado em 1934 inicialmente para regular o setor agrícola, teve papel importante na política cambial e comercial que favoreceu a implantação da indústria de celulose na década de trinta e da siderurgia, álcalis e vidros nos anos quarenta;

(b) Coordenação da Mobilização Econômica: foi criada em 1942 para organizar o conjunto da política industrial;

(c) Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial: surgido em 1944, sucedeu o anterior com o objetivo de preparar o país para a conjuntura do pós-guerra, com prioridade para o desenvolvimento da indústria nacional;

(d) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico: criada no final da década de cinquenta foi o embrião das medidas que resultariam anos mais tarde no Plano de Metas. Realizou o primeiro diagnóstico abrangente da economia brasileira identificando pontos de estrangulamento do desenvolvimento. Ela foi fortemente propositiva construindo 41 grandes projetos específicos, inclusive para o setor agrícola. A ideia de criar uma instituição pública de fomento para financiar projetos estratégicos surgiu neste contexto, o que resultou na criação do BNDE, mais tarde BNDES.

(e) Estruturas de intervenção direta do Estado: neste período, sob influência da CEPAL e das correntes nacionalistas foram criadas algumas das principais estatais que seriam privatizadas nos anos noventa. Alguns exemplos mais significativos: Cia. Vale do Rio Doce (1942), Cia. Siderúrgica Nacional (1941), Fábrica Nacional de Motores (1943), entre outras.

Resumindo, a industrialização no Brasil dependeu sempre das oscilações cambiais e da relação custo/benefício entre importar ou produzir localmente. Inicialmente, as primeiras manufaturas foram financiadas por comerciantes importadores como uma fuga ao risco e às incertezas do comércio exterior. O investimento na manufatura dependia, por sua vez, da capacidade dos empreendedores em importar máquinas e equipamentos. Na fase inicial da industrialização até 1920 a política livre-cambista impediu a consolidação de grandes plantas industriais. No Estado Novo na década de trinta o cambio começa a ser utilizado para proteger a manufatura local, mas políticas consistentes só surgirão nos anos cinquenta. Estas políticas criarão um parque industrial respeitável, ainda que ineficiente e não competitivo por conta do excesso de proteção e subsídio e por isso, com baixo desenvolvimento tecnológico. Os anos oitenta encerraram o ciclo virtuoso de crescimento com a maior recessão da história brasileira, com redução de 20% do emprego industrial. Versiani e Suzigan (1990) resumiram assim um diagnóstico deste período, que já tem mais de vinte anos, mas que, curiosamente é atual em vários pontos:

> Acima de tudo, a ação do Estado com respeito ao desenvolvimento industrial brasileiro se ressentiu: (1) de melhor articulação com uma política agrícola que promovesse, sobretudo, o crescimento da produção de alimentos básicos, de modo a viabilizar o crescimento econômico com ganhos de salário real e incorporação ao mercado de contingentes populacionais marginalizados; (2) **de melhor articulação setorial,** de modo a evitar o atraso relativo de alguns setores, a heterogeneidade tecnológica e as substanciais diferenças nos níveis de produtividade; (3) do desenvolvimento de um sistema financeiro privado capaz de mobilizar recursos para créditos de longo prazo para investimento, até hoje dependentes das agências públicas de fomento, e (4) **de melhor articulação social,** que promovesse melhor distribuição de renda e maior acesso das camadas de mais baixa renda ao mercado e a serviços sociais básicos como educação, saúde e habitação. (p. 22, grifo nosso).

Cabe assinalar que este diagnóstico (feito em 1990), já evidenciava os grandes temas da agenda da política industrial dos anos noventa e dois mil: a oportunidade do mercado interno de massas – ideia central do neo-desenvolvimentismo – e a ameaça da desindustrialização, das restrições externas, da agenda social, da relação como o agronegócio e da produtividade setorial. Note-se que os autores usaram o termo "articulação", como fio condutor da agenda, revelando aquela que talvez seja a incapacidade estrutural da política industrial: ser resultante de um consenso legitimado, e por isso, articulado, de amplas parcelas das elites políticas e econômicas.

O fim do ciclo desenvolvimentista coincide com a transição para o regime democrático e marca um novo patamar na relação dos atores da política industrial. A deterioração das condições econômicas internas (inflação e déficit público) e externas (crise

da dívida e recessão mundial), inviabilizaram a aliança burocrático-empresarial-militar que sustentava a pesada intervenção do Estado na arbitragem dos conflitos inter-industriais. Não é por acaso que o debate sobre a desindustrialização começa a surgir já nos anos oitenta e se intensifica nos anos noventa com o processo de abertura econômica acelerada. Esta foi a fase inicial de desnacionalização por que passaram diversos grupos econômicos locais, com ativos depreciados pelas crises ou pela maior produtividade de concorrentes externos. Doravante, a ausência de políticas efetivas por um longo período, praticamente do Governo Collor ao final do Governo Cardoso, iria agregar mais complexidade e gravidade ao tema.

3.3 A "não política industrial" dos Governos Collor e Itamar Franco

Em 1990, no Governo do Presidente Fernando Collor, foi lançada a então chamada "Política Industrial e de Comércio Exterior", a PICE, centrada no estímulo à competição e na busca da competitividade como objetivo empresarial central. Uma parte das medidas foi desenhada para tentar solucionar os problemas da desestruturação da concorrência e a outra para atacar os problemas da competitividade propriamente dita. Os problemas da baixa concorrência foram atacados com medidas de estímulo à liberalização comercial, expondo quase instantaneamente a indústria brasileira – protegida, às vezes por décadas, ao mercado internacional. Outras medidas procuravam restringir ou neutralizar as práticas monopolistas. Para exemplificar as medidas, pode-se citar a revisão dos incentivos fiscais, o maior apoio à capacitação tecnológica nas indústrias nascentes, a revisão de tarifas aduaneiras, mais estímulos à exportação, etc. Efetivamente, a PICE não teve como reverter o impacto na indústria, da progressiva e irreversível abertura econômica e exposição do parque industrial nacional à concorrência externa.

Um conjunto de ajustes marcam a indústria brasileira durante toda a década de noventa: o amplo processo de concentração do capital via fusões, as aquisições e *joint-ventures* com investidores externos, surgimento de novos setores industriais, especialização em produtos de média e baixa tecnologia, etc. Os ganhos de produtividade deste período surgiram mais da reorganização produtiva do que incorporação de novas tecnologias ou de melhorias no gerenciamento da produção.

O presidente Collor de Mello, eleito em 1990, de certa forma acelerou medidas que o governo anterior, de Sarney, já havia implementado: suprimindo regimes fiscais especiais que protegiam setores da concorrência externa, eliminando tributos sobre as importações e reduzindo alíquotas. Collor, por sua vez, vai consolidar esta ruptura na política industrial: da

preocupação com a expansão da capacidade produtiva, a política vai ser deslocada para a questão da competitividade.

Apesar de sua curta duração (Collor foi deposto em Dezembro de 1992 pelo Congresso Nacional), ele promoveu uma rápida e drástica redução das tarifas de importação, procurando eliminar as barreiras que protegiam a indústria brasileira no período de substituição de importações. Com Itamar, a redução dos incentivos, que deveria ser gradual e se estender até 1994, foi antecipada para o ano de 1993 e representou a medida de maior repercussão em todo o período. A tarifa aduaneira média em 1990 ficava na marca dos 32%, em 1993 este patamar atingiu 14%, aproximadamente. A indústria nacional foi exposta rapidamente à concorrência internacional, num contexto mundial onde as empresas líderes nos países já desenvolvidos, passavam por grandes saltos de produtividade produzidos pelo acúmulo de inovações tecnológicas dos anos oitenta, sobretudo na área da eletroeletrônica, química, comunicações e novos materiais. Segundo Guimarães (1996), a síntese da "PICE" pode ser descrita em poucas assertivas:

> a) redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios, e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência;
>
> b) reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infraestrutura tecnológica;
>
> c) fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção;
>
> d) exposição planejada da indústria à competição internacional, possibilitando maior inserção no mercado externo, melhoria de qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em setores oligopolizados; e
>
> e) capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores. (p.08)

Os instrumentos desta política industrial seriam:

(a) de financiamento: para capital fixo, capacitação tecnológica e comércio exterior;

(b) de exportações: com financiamento de longo prazo, criação de um banco específico para operações de comércio exterior, simplificação da burocracia aduaneira, modernização da infraestrutura operacional e revisão da estrutura fiscal e tributária;

(c) para apoio à capacitação tecnológica: construção de redes de informação, capacitação de recursos humanos, adequação e transferência de tecnologia;

(d) de uso do poder de compra do Estado: com especificação de materiais, equipamentos e padrões focados na geração de demanda para setores tecnológicos mais estratégicos e promoção de projetos de pesquisa público-privados.

Em 1991, o Ministério da Fazenda editou a "Portaria 123", criando dois grupos de setores como alvos prioritários da política[79]. O primeiro grupo comportava aqueles segmentos onde o país tinha vantagens comparativas explícitas, tais como a agroindústria, papel e celuloso, têxteis, couro e calçados, siderurgia e metalurgia, petroquímica, automotivo, naval e bens de capital. O segundo grupo se concentrava em setores chamados geradores e difusores de progresso tecnológico, como o eletrônico, a química fina, biotecnologia e novos materiais. Na avaliação de Villela & Suzigan (1996) o PCI, apesar de correto nos princípios, não chegou a ser implementado efetivamente. Primeiro no Ministério da Fazenda, depois no Planejamento e finalmente no então Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia (atual MDIC e MCTI), o PCI gerou algumas poucas reuniões no âmbito das "Câmaras Setoriais", sem obtenção de resultados mais efetivos. Outros autores (FREITAS, LYRA e TIRONI, 1995), também reforçam esta tese, como um dos principais problemas surgidos no final do governo Collor: a dificuldade de coordenação das políticas entre os atores públicos e destes com os privados. Este é um dos problemas apresentados como as "falhas" das políticas industriais mais recorrentes, já identificados há duas décadas.

As "câmaras setoriais", criadas no período imediatamente anterior ao Governo Color – durante o Governo de José Sarney - foram utilizadas basicamente como estratégias de distensão de preços após os diversos congelamentos de preços dos planos de estabilização. No governo Collor mais tarde sua função passou a incorporar a negociação para diminuição do imposto de importação e gestão dos conflitos dentro das diversas cadeias. Segundo o relato de um ex-coordenador da Câmara Siderúrgica naquele período:

> [...] o problema é o seguinte, ai que você tem que entender, o governo no Brasil, você não tinha clima político apesar do regime fechado, pra fazer uma tomada de decisão e abrir o mercado naquela época [...] os *loobies* eram brutais! Em qualquer um, automóvel, têxtil, calçado [...] era a pressão empresarial brutal e você não ia conseguir fazer uma abertura radical, ali naquele sistema [...] então a alternativa era fazer uma coisa negociada. Aí você começou um processo, já falando em melhoria, já começando a falar em competitividade aqui. A partir do momento em que você abre a discussão com eles, eles rivalizam, você expõem o setor à uma discussão e nem sempre eles são monolíticos. Na lógica da cadeia produtiva eles não são monolíticos. Abrimos algumas câmeras, eu me lembro bem, talvez em 1988 teve um

[79] O programa "PICE" sugeria a criação de um instrumento setorial como ferramenta básica de coordenação da ação governamental, o "PCI", "Programa de Competitividade Industrial". O PCI objetivava promover setores selecionados ao sistematizar um conjunto de medidas de apoio, negociadas e discutidas com o setor privado.

> congelamento, por que a situação tava muito grave não é! O que aconteceu aqui? Tava na hiperinflação! Aí o que nos fizemos? O assessor do Mailson, [...] ele usou o contexto da Câmara Setorial, para negociar compromisso com a cadeia de preço! Que era alimentar os preços por exemplo 10%, 90% da inflação, aquilo criou um compromisso. Criaram a câmara setorial. (P1 - entrevista ao autor, em 07.11.2012)

Para estes autores, até o Governo Collor, não havia canais de integração entre a área de desenvolvimento do governo federal (o então MICT), e os demais Ministérios, bancos, empresas e autarquias, envolvidos em temas relacionados a uma política industrial. Os problemas de financiamento eram decididos autonomamente pelo BNDES, os acordos de cooperação internacional ou de natureza comercial ficam a cargo do Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda. Ficava na Fazenda, também, toda a gestão da política macroeconômica, a propriedade intelectual, a cargo do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual e assim por diante.

A análise da política industrial do período Sarney (1985-1990) se justifica pelo seu elemento mais importante, como legado institucional e ideacional, ou seja, a experiência das Câmaras Setoriais, como arenas de concertação tripartite. Apesar deste ponto notável, não houve uma PI integral, *stricto sensu*, salvo alguns Decretos-Leis que criaram incentivos localizados como foi o BEFIEX (exportações) e o PDTIs (capacitação tecnológica). A reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), não teve maiores consequências. Sobre este período Rua e Aguiar (1995), sintetizaram com propriedade: "esta fragmentação de poder, de natureza organizacional, acrescentava-se a multiplicidade de objetivos, frequentemente conflitantes, entre as agências burocráticas" (RUA e AGUIAR, 1995, p. 258).

Daí a necessidade de um "órgão que coordenasse" as diversas políticas horizontais, setoriais e regionais envolvidas no apoio à indústria nacional. Para estes autores parecia haver consenso já naquela época que o capital político, necessário para o desempenho das funções de coordenação da política industrial, demandaria o respaldo direto da Presidência da República (FREITAS, LYRA e TIRONI, 1995; RUA e AGUIAR, 1995).

Há um padrão conceitual básico conferindo uma unidade de políticas nos governos Sarney, Collor e Cardoso em relação ao conceito de política industrial, ancorada na perspectiva pró-mercado e liberal de desenvolvimento. As elites dirigentes no Brasil dos anos noventa implementaram um programa de reformas liberalizantes, sob influencia direta das experiências parcialmente exitosas de programas semelhantes nos países desenvolvidos e recomendações expressas dos organismos multilaterais de fomento e cooperação técnica

internacional. Mais tarde, tudo isso seria questionado pelo desempenho medíocre da economia e a imposição na prática de desvalorizações cambiais e medidas recessivas. Foi uma época também de afirmação dos valores morais e políticos associados à hegemonia das economias capitalistas diante da falência expressa e irrevogável dos modelos de economia planificada no leste europeu e especialmente na então União Soviética, que se dissolve mais ou menos no início deste período. O próprio Collor de Mello, político nordestino, aparentemente descolado dos esquemas tradicionais de clientelismo e patrimonialismo das oligarquias de sempre, foi eleito como um *outsider*, alguém com suposta e aparente independência, autonomia, capacidade e legitimidade para superar os longos anos de estagnação, inflação e desemprego que marcaram os anos oitenta e o governo de José Sarney.

Estes fatores foram fundamentais para tornar irreversível o processo de exposição crescente da indústria brasileira à concorrência internacional. O Governo Collor e o Governo Itamar esperavam que o final das proteções e o impacto de novos programas e instrumentos de aumento da competitividade doméstica criassem, por si só, as condições para um salto de qualidade da indústria nacional. Fato que não foi confirmado pelo mercado. Nesta direção foram criados dois programas de grande repercussão à época: o "Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade" (PBQP) e o "Programa de Apoio a Capacitação Tecnológica da Indústria" (PACTI)[80]. O primeiro para acelerar a adoção de padrões internacionais de qualidade produtiva, compatíveis com o estado da arte das economias mais desenvolvidas. O segundo, voltado para disponibilizar linhas de financiamento para apoiar as atividades de pesquisa e desenvolvimento de setores estratégicos selecionados. Ambos tiveram alcance limitado, seja pela escassez de fundos públicos, pela desorganização da máquina estatal (gerada pela reforma administrativa fracassada no Governo Collor), ou pela insegurança

[80] O governo implementou uma estratégia de barganha com a indústria, a saída do controle de preços e o ritmo de diminuição da proteção tarifária externa foram negociados na medida da aderência das empresas aos programas de qualidade e produtividade. Este era o tema central da Câmara Setorial. Conforme o depoimento de um ex-dirigente do MDIC: "E a Dorothea entra [Dorothea Werneck, Ministra do Trabalho em 1989 e 1990 e do MDIC entre 1995 e 1996] ai a gente começa a ver o congelamento em 91, 92 de preço, A Dorothea entra [e] a gente criou umas 40 câmeras [setoriais]... e nos tínhamos... setores monitorados e setores controlados e trabalhamos a saída do congelamento versus [os] compromissos de melhorar a qualidade, melhorar a eficiência produtiva, ai trabalhamos nisso,nesse jogo. A indústria automobilística que vivia seu pior momento do ponto de vista das relações capital- trabalho, havia um conflito nas relações capital- trabalho e a fábrica estava no processo de mudança! Aí os astros convergiram para encontrar vários grandes negociadores,num mesmo momento. Pelo lado dos trabalhadores veio o Vicentinho [ex presidente da CUT, atual Deputado Federal pelo PT/SP], o Marinho [Luiz Marinho, ex dirigente do ABC, Ministro do Trabalho entre 2005 e 2006, foi do CNDI, atual prefeito de São Bernardo do Campo] sentava na mesa de trás, ao lado do Vicentinho ali, estava Zé Dirceu, Lula, Mercadante... E todos fizeram agenda,... todas as câmeras fizeram agenda, todas as cadeias produtivas tiveram compromisso de qualidade, algumas agente mexeu no tributo, outras não.. Por exemplo: cosméticos! Você explodiu a indústria de cosmético no Brasil a partir dali, [o setor de] cosméticos tinha 77% de IPI!." (P2 - entrevista ao autor, em 07.11.2012)

jurídica produziram poucos efeitos, confirmados pelo baixo crescimento relativo e em valores absolutos das patentes de empresas de capital nacional (GUERRA, 1997; GUIMARAES, 1996).

Novamente aparecem neste cenário os temas da coordenação e articulação público-privado, como aspectos não resolvidos pelos arranjos institucionais vigentes. Já neste período, primeira metade dos anos noventa, a literatura apontava para o papel vital dos temas de coordenação e o tema do processo decisório na política industrial brasileira. Villela & Suzigan (1996), estudiosos do tema, assinalaram claramente esta questão:

> Não há dúvida sobre a necessidade premente de se criar um órgão coordenador das ações de política industrial. O ponto importante não é criar uma outra camada burocrática, mas **assegurar que exista um órgão para coordenar tarefas inter-relacionadas.** Principalmente no que diz respeito à reestruturação industrial, devido ao grande número de ações governamentais complementares que se requer para criar um ambiente propício, é necessário que **exista uma unidade governamental de coordenação** (p. 17, grifo nosso).

Predomina, em termos gerais, uma análise muito negativa dos efeitos das políticas nos períodos Collor e Itamar Franco[81], sobretudo na ausência de mecanismos de concertação entre os atores envolvidos e de coordenação das ações governamentais. Esta posição é bem representada por autores, como Cano e Silva (2010), que deixam claro que o Governo Collor marcou uma inflexão na política industrial, abandonando a lógica da expansão capacidade produtiva via intervenção direta ou indireta do Estado, mas o balanço final deste período é apresentado como uma espécie de "anti política industrial":

> Em uma **política industrial às avessas**, criou em 1990 a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), promovendo uma **acentuada e rápida exposição da indústria à competição internacional**, com redução progressiva dos níveis de proteção tarifária e eliminação dos instrumentos não tarifários de proteção e dos subsídios. De forma desvinculada de políticas setoriais, os recursos do BNDES foram direcionados a empresas que alcançassem incrementos de competitividade e produtividade. Foi instituído o Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, visando fomentar fusões e incorporações de empresas [...] **Concretamente, as novas DIRETRIZES para o setor industrial, combinadas com a recessão decorrente da política de estabilização, impuseram às empresas severos ajustes, com efeitos perversos sobre os níveis de produção, emprego e**

[81] A percepção de que muito pouco se fez no período de Itamar Franco não significa ausência de medidas pró-indústria, ainda que pontuais, como bem lembrou, no passado, o economista Antônio Barros de Castro: "Foi no clima criado pelas câmaras que surgiu o decreto do presidente Itamar, rebaixando a carga tributária para autos "populares" - vale dizer, capazes de atender às faixas de renda em que era maior o potencial de crescimento do mercado. Tratada por muitos com desdém, a medida (que havia sido recomendada pela Booz-Allen & Hamilton, em estudo datado de 1990) revelou-se, como bem se sabe, extraordinariamente exitosa. Pode-se mesmo arriscar a hipótese de que, com essa mudança tinha início a transição da indústria brasileira para uma fase mais avançada, em que começa a ganhar importância a especialização por produtos. Ou seja, o carro de mil cilindradas, a família ERJ de aviões da Embraer, os ônibus da Marcopolo e os produtos da Natura, exemplificando, estariam inaugurando o ingresso do Brasil num estágio superior da competição." (FOLHA DE SÃO PAULO, 26 fev. 2003)

> **renda, além de desnacionalização de setores industriais, falência de muitas empresas e destruição de pedaços de várias empresas e segmentos do parque industrial brasileiro.** Redução de tarifas de importação, sobrevalorização da moeda, constrangimento do crédito e ausência de mecanismos de proteção contra práticas desleais de comércio internacional levaram à substituição da produção local por importações inclusive em setores nos quais o Brasil dispunha de condições de competitividade. (p. 4, grifo nosso)

Cano sugere que o principal, senão o único, legado positivo da era Collor, foi a manutenção ainda que precária de algumas câmaras setoriais.[82]

Durante o período Collor/Sarney/Itamar a situação da indústria se agravou, a desindustrialização avançou e as políticas públicas foram totalmente insuficientes para resolver o problema de coordenação governamental e implementação de uma nova configuração de política industrial.

3.4 A política industrial "implícita" dos Governos de FHC

Os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) apresentaram uma política industrial implícita, deduzida a partir da própria política macroeconômica e do plano de estabilização monetária, conhecido como "Plano Real", lançado em 1994. Segundo Resende (2000), a política macroeconômica do período pode ser assim resumida: (a) uma política monetária restritiva que impacta nos juros altos e no cambio valorizado; (b) uma política fiscal de contenção do déficit público; (c) uma política de valorização cambial e (d) expansão da demanda interna causada pela queda da inflação. Cada um destes elementos pode ser analisado no impacto que causou em determinados setores industriais ou a indústria como um todo. O "Plano Real" teria provocado efeitos contraditórios sobre a indústria. Ao estabilizar a inflação, permitiu-se o aquecimento da demanda e maior previsibilidade para o investimento, mas a moeda valorizada e os juros altos criaram condições para uma crescente desnacionalização de segmentos industriais. Houve neste período, perda de elos importantes nas cadeias produtivas em diversos setores, por exemplo, no setor metal-mecânico (autopeças e bens de capital), na indústria química e eletroeletrônica. Não é por acaso que o período coincide com o início de movimentos políticos dos industriais de capital nacional, criando novas organizações e se posicionando contra a política econômica de Cardoso.

---

[82] A imagem positiva das Câmaras Setoriais do final dos anos oitenta e primeira metade dos anos noventa deve-se muito, segundo um ex-dirigente do MDIC, ao contexto político institucional da época, que colocou na agenda das Câmaras debates realmente importantes para a indústria: "[...] você provavelmente se perguntar para o pessoal que participou das câmaras setoriais, eles vão tecer milhões de elogios, porque? Porque as câmaras setoriais ocorreram num momento tão maluco, da história do Brasil, você pensa bem, tinha controle de preços, tinha controle de salário, tinha controle de importação, **e esse negocio foi todo desmontado em meses,** então, o que acontecia? Sentavam os ministros com os empresários, o que nós vamos fazer com isso assim, assim? Está certo? E resolvia!" (P2 - entrevista ao autor, em 06.07.2011, grifo nosso).

No inicio do período um documento oficial que formalizava uma política industrial explícita, trata-se da "Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior" do então, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), publicado em 1996[83]. O documento sinalizava um "novo paradigma" para as economias industrialmente mais desenvolvidas, baseado em métodos e produção flexíveis e formas mais eficientes de organização e gestão das empresas. Para que o Brasil participasse deste paradigma seria necessário superar as ineficiências derivadas do fechamento relativo do comércio exterior, da restrição ao funcionamento mais livre do mercado e de carências no campo tecnológico e de infraestrutura econômica e social, assim como ditas "barreiras institucionais". A meta da política industrial seria a criação e manutenção de um ambiente favorável ao desenvolvimento das empresas pela redução do "custo Brasil". Isto seria feito através da correção das distorções no sistema tributário, na melhoria da infraestrutura econômica e de novas condições de financiamento e modernização dos marcos regulatórios. Ainda são citados como objetivos a realização de parcerias, a desconcentração geográfica da produção e a melhoria do ambiente de trabalho. As estratégias para atingir estes objetivos passam pela estabilidade econômica com regras claras e não discriminatória, a modernização das relações trabalhistas e o crescimento dos investimentos estrangeiros. O texto ainda cita a necessidade de parceria entre as empresas brasileiras e as redes internacionais e o envolvimento da sociedade através das "Câmaras Setoriais"[84]. O documento de 1996 ainda registra ações no campo da defesa comercial e promoção das exportações, capacitação profissional e apoio às empresas de pequeno porte. Embora o documento seja genérico sobre o financiamento destas políticas, ele afirmava que o Governo Federal se propunha a uma taxa anual de crescimento anual média do PIB entre 1994 e 1998, de 6,5%, com crescimento das exportações de 47,7% no período e a uma formação bruta de capital fixo da ordem de 20,5% do PIB com gastos em C & T no montante de 1,5% no final do período. Havia inovações no diagnóstico, mas os prognósticos se mostraram totalmente equivocados. No mesmo período, o PIB teve uma taxa anual média negativa de

[83] Este é o primeiro documento formal do Governo Cardoso que faz referência explícita a uma política industrial. Note-se a ênfase em medidas horizontais, no ambiente de negócios, nas exportações e na atração de capital externo.

[84] O documento ainda enfatiza a importância das exportações, da abertura econômica externa e da competitividade. Há também menção à "políticas específicas" (setoriais), para correção das "falhas de mercado". Isto seria feito através do "Programa de Incentivo ao Investimento" (PROINVEST), da capacitação tecnológica, da metrologia e normalização técnica e de esforços em Pesquisa e Desenvolvimento. Seria instrumentos destas ações o "Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade" (PBQP), dirigido pelo empresário da siderurgia, Jorge Gerdau, do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (o PACTI) e do Programa Brasileiro de Design.

0,29%, as exportações cresceram apenas 10%, a formação de capital ficou em 15% e o gasto de C&T não passou de 0,5% do PIB.

Esta é a mesma orientação encontrada no Plano Plurianual de 1996-1999 (conhecido também como "Brasil em Ação"), onde se sinaliza a retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento seriam consequência da estabilidade (BRASIL, 1996). A ênfase na estabilidade é compreensível, considerando o sucesso recente do Plano Real, ainda em fase de consolidação. Não há instrumentos definidos, tampouco há metas do Plano para promover a "reestruturação da indústria brasileira". Um dos poucos pontos relevantes, mas aparentemente desvinculados da política industrial anunciada, foram as iniciativas de compras governamentais na área da saúde que impulsionaram a produção de medicamentos genéricos no país e os incentivos à indústria automobilística, uma constante nas iniciativas de apoio à indústria desde os anos setenta.

No segundo mandato do Presidente Cardoso (1999-2002) foram (re) criados os "Fóruns de Competitividade da Indústria", numa tentativa de reeditar a experiência das Câmaras Setoriais dos governos Sarney e Collor[85]. Aparentemente, tal medida sinalizou a recuperação de uma modelo neo-corporativo de intermediação de interesses que foi ignorado no primeiro mandato, porém foram pouco efetivas. Outro fato relevante foi a criação de Fundos Setoriais, para o financiamento de atividades inovativas através do FNDCT, Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico, dirigido pela FINEP, Financiadora de Estudos e Projetos, ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). O impacto foi reduzido, talvez em virtude da crise internacional de 1997, que provocou um aperto do crédito e o adiamento dos projetos, notadamente de empresas transnacionais. No Plano Plurianual 2000-2003 (também conhecido como "Avança Brasil"), não há novidades: a ênfase continua sobre o "ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável", com importância ao saneamento das finanças públicas, expectativa gerada com a recém-publicada "Lei da Responsabilidade Fiscal", na educação, infraestrutura, etc.

As políticas de fomento, dos tipos setoriais, concentraram medidas nos setores mais importantes da indústria (automotivo, autopeças, bens de capital, aeroespacial e telecomunicações), mas foram desarticuladas e descoordenadas, nas palavras de Resende:

[85] Segundo ex dirigente do MDIC no segundo mandato de Cardoso, na decisão sobre a retomada dos "Foruns de Competitividade" em 1998, realizada no Palácio do Alvorada com diversos ministros e a presença do Presidente, a única oposição foi do presidente do Banco Central, Armínio Fraga (P2 - em entrevista ao autor, 07. nov. 2012).

> em termos setoriais, com exceção do setor automotivo, a política industrial pós-1995 continua nebulosa, sem objetivos claros. As políticas setoriais tem sido pontuais, visando solucionar crises específicas, sem levar em conta o conceito de cadeias produtivas ou sistemas mais amplos de relações produtivas-tecnológicas inter-setoriais. Desta forma, o resultado da política industrial setorial (implícita ou explícita) tem sido ora positivo, ora negativo (RESENDE, 2000, p. 14).

No setor automobilístico, por exemplo, após um período de grandes debates na Câmara Setorial desde 1992, com a crise política que antecedeu a edição do "Plano Real" em 1994, a Câmara foi esvaziada pelo governo. Só em 1995 com a edição de uma medida provisória o processo vai ser recuperado e formalizado. As medidas não diferem muito das tomadas recentemente pelo Governo Federal (com referência às políticas dos Governos Lula): índice progressivo de nacionalização da produção com benefícios fiscais correspondentes, barreiras tarifarias e tributárias para importadores não instalados no país, facilidades para importar peças e componentes, etc. Esta última medida foi responsável pelo grande processo de concentração e desnacionalização do setor de autopeças, em detrimento do aumento das margens para as montadoras.

Outro "braço" da política industrial do período foram as políticas de privatizações e concessões, implantadas pela "Lei de Concessões" (Lei 8.987 de 13/02/1995). A venda de ativos estatais foi considerada, à época, a metáfora mais importante para sinalizar o "fim da era Vargas", isto é, o encerramento do ciclo nacional-desenvolvimentista iniciado pelo Plano de Metas e pelos PND dos anos setenta. Na verdade, o Estado brasileiro manteve fortes instrumentos de controle e intervenção econômica, sobretudo com a permanência de um forte setor financeiro estatal e empresas em áreas estratégicas, como a PETROBRAS e a EMBRAER, de capital misto. Diversos monopólios estatais foram transferidos para o setor privado, com ativo financiamento do próprio setor público, através do BNDES: petróleo, telecomunicações, distribuição de gás, resseguros, transporte ferroviário e rodoviário, energia elétrica, etc. Além disso, promoveu-se ativamente a entrada de capital estrangeiro no país através da equiparação dos conceitos de empresa "nacional" e "estrangeira", da entrada de bancos estrangeiros, da eliminação das restrições à remessa de lucros, entre outras medidas.

Do ponto de vista tecnológico, o período do Governo Cardoso não apresentou grandes novidades. Desde 1993, havia o "Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial" (PDTI), centrado em estímulos fiscais (como a dedução do Imposto sobre a Renda para dispêndios em Pesquisa e Desenvolvimento), isenção de IPI sobre bens de capital, depreciação acelerada para bens relacionados à pesquisa, etc. Estes incentivos, entretanto, sofriam com a instabilidade da política fiscal que, ora preservava os benefícios, ora os

reduzia. Como resultado a participação dos dispêndios em Ciência e Tecnologia sobre o Produto Interno Bruto, oscilaram entre 0,8% e 1,3% durante todo o período, menos da metade dos valores observados em países maduros ou mesmo do leste asiático.

Um conjunto de autores faz uma avaliação muito crítica do período dos governos Cardoso, cuja política industrial foi ineficaz, acelerando o processo de desnacionalização e desindustrialização, iniciado no Governo Collor em 1990. O IEDI, órgão relacionado diretamente aos grupos industriais de capital nacional, faz uma avaliação crítica de todos os anos noventa:

> O Brasil teve Política Industrial na década de 1990? **Na década dos noventa, não houve no Brasil política industrial propriamente dita,** no sentido de políticas coordenadas destinadas a promover a competitividade, o fortalecimento e a diversificação industrial. As ações se dirigiram ao **aumento da exposição da indústria brasileira à concorrência** externa por meio da abertura comercial e a ações do BNDES. Observou-se no período um significativo aumento de produtividade do setor industrial, acompanhando a trajetória da indústria a nível mundial. No entanto, **a indústria brasileira poderia ter contribuído muito mais com o crescimento e o emprego no país:** o crescimento da produção foi baixo (o PIB industrial per capita praticamente não cresceu nos últimos sete anos) e a retração do emprego industrial foi pronunciada (no mesmo período, redução de 30%). Além disso, ao longo do período, a indústria foi acumulando déficits comerciais crescentes, um processo apenas parcialmente interrompido pela desvalorização cambial de 1999. (IEDI, 2000, p. 09, grifo nosso).

De fato, como sinaliza o IEDI, o período dos governos Cardoso foram marcados por grandes ajustes na indústria brasileira, impostos pela valorização cambial e crescente exposição à concorrência internacional. As empresas enxugaram as estruturas operacionais, qualificaram seus produtos, tentaram aumentar a produtividade e buscaram o mercado externo. Em função da desarticulação das cadeias produtivas as estruturas industriais encolheram, foram desarticulados segmentos importantes da indústria de bens de capital, eletroeletrônica e farmacêutica e química (SUZIGAN e FURTADO, 2006). O quadro no final dos anos noventa, durante o segundo mandato do Presidente Cardoso não se mostrava muito alentador, novamente com a persistência de uma "falha" de implementação já observada uma década antes, isto é, problemas de coordenação e articulação público-privada:

> No final dos anos 1990 e início da década de 2000 o país continuava sem PI, e pior, caso houvesse uma decisão política de formular e implementar uma PI, vários desafios teriam que ser vencidos. Primeiro, seria necessário **superar o viés ideológico anti-PI** que se cristalizara após anos de predomínio do pensamento econômico neoliberal, que em boa medida se cristalizou — também — em razão do esgotamento dos velhos modelos de intervenção, típicos da fase de substituição de importações. Segundo, a política macroeconômica (juros, câmbio, estrutura tributária) teria que ser menos insensível às questões relacionadas ao desenvolvimento industrial e menos hostil à necessidade de medidas destinadas à sua promoção. Terceiro, a organização institucional do setor público **mostrava-se não funcional para promover o desenvolvimento industrial**, pois pouco havia

> mudado em relação ao modelo normativo anterior, **e suas interações com o setor privado eram muito limitadas e restritas às discussões em câmaras setoriais remanescentes e fóruns de competitividade praticamente impotentes.** (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p.173, grifo nosso)

O grande debate-síntese no período do Governo Cardoso foi o abandono de uma tradição de intervenção e regulação direta do Estado, que vinha desde o governo Vargas nos anos cinquenta (a assim chamada "era Vargas"), para uma lógica de alargar a influencia do mercado na alocação de recursos e simultaneamente introduzir mecanismos de maior competitividade no setor privado. Nas palavras de Giesteira (2010):

> O tema mais caro ao debate microeconômico e de desenvolvimento produtivo era o da competitividade, a qual era compreendia como uma decorrência da presença de alto nível de concorrência, seja tautológica e irrefletidamente – pois na presença de um alto nível de concorrência as empresas seriam obrigadas a se adaptar ao novo cenário e, as que restassem, teria de, logicamente, ser mais competitivas, independente do que isso significasse, por exemplo, em termos de capacidade tecnológica própria –, seja porque realmente **se avaliava que a causa mais importante da alta competitividade é a existência de um ambiente de elevada rivalidade concorrencial,** embora implícita ou explicitamente se admitisse que essa não é uma condição suficiente [...]. Do ponto de vista normativo, não é que não houvesse preocupação com competitividade por meio da inovação tecnológica**, mas essa preocupação era difusa e desarticulada teórica e praticamente das ações essenciais do governo, de onde resulta terem ficado apenas em declarações de intenções, de vontades**, nos órgãos responsáveis pela política industrial, tanto do governo Collor como do FHC I. (p. 180, grifo nosso).

O governo operava dentro de parâmetros nitidamente ortodoxos, em termos de política industrial, sem admitir políticas de "escolhas de setores" ou mecanismos ostensivos de proteção, via renúncia fiscal ou aplicação de salvaguardas, por exemplo. As medidas de defesa comercial foram praticamente inexistentes no período. Mas o Governo Cardoso não foi monolítico ou homogêneo, como qualquer coalizão política, num país com a complexidade político-institucional como é a do Brasil. Há uma diferença significativa entre os dois mandatos, marcada pela desvalorização cambial de 1999 e a saída de Gustavo Franco do comando do Banco Central. O desempenho econômico fraco, com crescimento do desemprego no ano eleitoral de 1998, abriu espaço para que interlocutores próximos ao presidente advogassem medidas de natureza mais desenvolvimentista, se afastando da linha "monetarista", que controlava o Ministério da Fazenda. Foi o caso dos irmãos José Roberto e Luiz Carlos Mendonça de Barros, respectivamente Secretário de Política Econômica e Presidente do BNDES no final do primeiro mandato do Presidente Cardoso, e Bresser Pereira, no Ministério de Ciência e Tecnologia. Por diversos meios e estratégias, Luiz Carlos Mendonça de Barros e Bresser Pereira, atribuíam maior importância à formação de capital que ao controle da inflação e entendiam que a área de C &T, prisioneira de um cem número de corporações acadêmicas, deveria estar mais próxima de uma estratégia substantiva de

desenvolvimento. No final do primeiro mandato chegou-se a cogitar a criação do "Ministério da Produção", capaz de unificar as várias políticas públicas fragmentadas e coordenar o processo de investimento em infraestrutura. O titular da pasta seria Luis Carlos Mendonça de Barros (já como Ministro das Comunicações), mas o escândalo conhecido como "as fitas do BNDES", onde altos funcionários do governo Cardoso combinaram o favorecimento à empresas nos leilões de privatização, acabou por provocar sua saída do governo[86]. O Ministério da Fazenda (Pedro Malan) se opôs à criação do novo Ministério e em geral, a equipe econômica apresentou muitas resistências à retomada dos "Fóruns de Competitividade", chegando a publicar na grande imprensa argumentos contrários. Observe-se que os conflitos inter-burocráticos eram resolvidos na mesa do Presidente, não havia uma instância política de alto nível que fizesse o processamento tecno-político dos problemas e os encaminhasse às sínteses possíveis para a palavra final do chefe de executivo. A tarefa de coordenação intra governamental não era processada em estágios intermediários de governança, os problemas aportavam em estado bruto no gabinete do Presidente da República.

As tensões no Governo Cardoso em torno do debate sobre política industrial nem sempre foram dimensionadas corretamente pelos historiadores daquele período, é comum fazer uma *tabula rasa*, colocando todo o período como um clímax anti política industrial, o que não corresponde aos fatos. O MDIC, reorganizado na gestão de Cardoso, teve uma altíssima rotatividade política. Foram cinco ministros em três anos no segundo mandato, um sinal evidente de instabilidade e conflitos internos[87]. Veja-se, por exemplo, o depoimento de um ex-dirigente da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, no segundo mandato de Cardoso:

> [...] aí vem para o ministério Clóvis Carvalho [1999] que era o ministro chefe da Casa Civil, e o Clóvis Carvalho vem com uma missão explicita de formular a política industrial, [...] porque quem formulou a ideia de ter a secretaria de desenvolvimento produtivo englobando a antiga secretaria de política industrial a de comércio e serviço e a STI [Secretaria de Tecnologia Industrial], foi levado pelo Lafer para fazer a formulação básica do ministério e toda formulação dos fóruns de competitividade [...] E aí o Clóvis Carvalho vem com essa missão, [...] a primeira coisa que ele fez foi fazer um planejamento estratégico do ministério, nós nos reunimos na ESAF, ficamos eu acho dois finais de semana para fazer planejamento estratégico, definir o que nós viemos fazer, metas, com foco em política industrial e

[86] As denúncias também derrubaram André Lara Resende e José Pio Borges, Presidente e Vice do BNDES.

[87] Foram eles: Luis Carlos Mendonça de Barros, em 1998; Celso Lafer, de Janeiro à Julho de 1999; Clovis Carvalho, de Julho à Setembro de 1999; Alcides Tápias, de Setembro de 1999 à Julho de 2001 e finalmente, Sérgio Amaral, de 1999 até 2002. A instabilidade do recém criado MDIC, que refletia um embate público sobre os rumos da política econômica, lhe valeu o apelido de "ministério maldito" pela mídia nacional (O Estado de São Paulo, 25.07.2001).

> ele foi convidado para fazer uma palestra na fundação Teotônio Vilela, que é fundação do PSDB sobre política industrial, política econômica. [...] e quando ele fez esse discurso, foi no hotel Kubitschek, uma das frases que ele disse, **é que a política econômica do governo era covarde, porque não enfrentava as questões da competitividade da indústria brasileira**, etc. Caiu no mesmo dia, porque Malan exigiu, mas para se ter uma ideia do nível de tensão que havia dentro do governo, **que acabou ficando muito essa imagem que o governo Fernando Henrique, uma coisa uníssona, unívoca que só tinha monetarista e tal, e quem viveu dentro, viveu isso, quer dizer, havia um choque enorme.** (P2 - entrevista ao autor, 06 jul. 2011, grifo nosso)

O processo de criação dos fundos setoriais é bem ilustrativo desta ambiguidade conceitual (e ideológica) e do embate entre a coalizão "monetário-fiscalista" agrupada no Ministério da Fazenda e os setores pró-política industrial, em especial no segundo mandato do Governo Cardoso.[88]

O primeiro mandato foi marcado pela busca da estabilização monetária e o controle da inflação. A chamada "âncora cambial" foi fundamental na consolidação dos preços, mas durou muito tempo, gerando sobrevalorização da moeda e déficits crescentes na conta de transações correntes, fato agravado pelo aumento do consumo interno, decorrência da própria redução da inflação. Em 1994, o superávit comercial foi de US$ 4,8 bilhões em janeiro de 1998 havia um déficit de US$ 19,7 bilhões. Segundo Oliveira e Turolla (2003), a política econômica do primeiro mandato do Presidente Cardoso foi marcada por uma "combinação insustentável". Já no início do segundo mandato, o regime de câmbio administrado foi abandonado, não sem crise no "núcleo duro" decisório, o que possibilitou por um lado a retomada de ideias desenvolvimentistas, nas palavras de Giesteira (2010):

> Se é exagerado falar em um retorno ao desenvolvimentismo, parece inequívoco que uma flexibilização do anti-desenvolvimentismo que marcou o primeiro mandato de FHC se firmou. Abriu-se, recôndita e subliminarmente, um espaço de debate para a formação de uma nova pauta de política econômica, **a de uma política para o desenvolvimento**. Contendores mais prudentes mencionavam a necessidade de políticas pró-ativas de competitividade, afirmando com maior ou menor clareza um relevante papel para a tecnologia e a inovação nesse rol. **Os mais ousados, reivindicavam uma nova política industrial**. (p. 190, grifo nosso).

Assim, o segundo mandato do Presidente Cardoso, mais por força da crise e das baixas perspectivas de crescimento, do que por novas convicções, foram retomadas perspectivas mais desenvolvimentistas, entre as quais a (re)articulação dos mecanismos de Ciência e Tecnologia (C &T), com estratégias de desenvolvimento da indústria. Entre as variáveis determinantes neste contexto pode-se citar o crescente questionamento dos organismos multilaterais aos preceitos do chamado "Consenso de Washington", a perda de legitimidade

[88] O tema foi detalhamento analisado em Giesteira, 2010.

de uma visão tradicional sobre C &T como mera decorrência natural do crescimento econômico e nas novas possibilidades fiscais, engendradas após o fim da paridade cambial.

A inspiração para a criação de "fundos setoriais" de C&T, paradoxalmente, veio do próprio processo de privatização, pois a lei de quebra do monopólio da Petrobrás e a Lei Geral de Telecomunicações (ambas de 1997), já haviam instituído um *trade off* entre "abertura" *versus* "desregulamentação do capital", antes de natureza exclusiva do Estado, pela criação de fundos para apoiar projetos de inovação nos respectivos setores[89]. A lógica era relativamente simplória, supunha que a eventual desnacionalização das empresas pudesse ser compensada com novos recursos para inovação no setor privatizado. A Lei 10.168 de 2000 estabelecia, assim, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, que já existia há muitos anos, (mas sem dotação orçamentária e importância relevante), receberia parte das receitas geradas por *royalties* das atividades recém privatizadas. Mesmo assim, a criação dos "fundos setoriais" representa, talvez, o maior legado do período dos governos do Presidente Cardoso para a política industrial brasileira. Por dois motivos fundamentais: o primeiro é o rompimento da lógica de atrelamento do sistema brasileiro de ciência e tecnologia às corporações acadêmicas e demandas auto referidas (um problema estrutural e cultural do MCT), o segundo, por vincular claramente instrumentos de política pública à estratégia de promoção da inovação tecnológica, que é o conceito-chave que orienta as modernas políticas industriais. Apoiando-se em Giesteira (2010):

> Os fundos setoriais **marcam uma ruptura profunda na lógica do SBCT** [Sistema Brasileiro de Ciência e Tecnologia], na medida em que, por intermédio da Finep, do MCT e do CNPq, o governo disporia de grande capacidade para efetivamente garantir que o uso dos recursos rompesse, ou ao menos pressionasse, os limites de tal lógica no que se refere ao **caráter autocentrado da maioria da pesquisa acadêmica realizada no país, em direção a uma maior preocupação com a tecnologia e as pesquisas aplicadas**. Isso seria viabilizado da seguinte forma:
>
> iii. a combinação entre os interesses dos acadêmicos, área técnica do MCT (**basicamente**, relativamente ao escopo de atuação dos FS, a FINEP), militantes da C&T e empresários permitiria, [...] **reduzir a influência de corporações específicas e micro-interesses localizados (amiúde internos à burocracia ministerial) e elevar sobremaneira a qualidade do processo decisório**;[...] (p. 210, grifo nosso)

Se comparados ao dispêndio do BNDES no financiamento à inovação, os "fundos setoriais" representam recursos muito menores, mas eles são simbolicamente importantes pela quebra de paradigma. Eles representam a busca de conexões entre as demandas de C & T das

[89] Os "comitês gestores" dos fundos setoriais são presididos por representante do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com representantes das empresas, academia e outras agências do governo. Mais adiante, em 2004 durante o Governo Lula será criado o "Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais" para integrar as ações e direcionar a estratégia de aplicação para a política industrial.

empresas industriais e a oferta acadêmica. Os problemas nesta interação público-privado estão na raiz de um conjunto de debilidades do sistema de inovação: pouco gasto privado, *vis à vis* gastos públicos, pouco número de patentes proporcionalmente ao investimento realizado, concentração em grandes empresas, etc. Em particular, cabe registrar que o modelo de governança adotado, e depois reformado e ampliado no Governo Lula em 2004, através de Comitês Gestores com participação de múltiplos atores envolvidos (academia, empresas, governo, agencias de fomento, sociedade civil, etc.), é de longe um dos mais exitosos na gestão públicas de C&T.

Os Comitês Gestores acabaram imprimindo uma nova dinâmica, segundo o relato de um ex-dirigente do CNPq e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (o CGEE):

> Participei, nos anos 1980, dos primeiros comitês encarregados de examinar as solicitações de Bolsas RHAE [Recursos Humanos para Áreas Estratégicas]. Eram comitês mistos, com representantes da Academia e do Setor Privado. No início, as reuniões eram muito difíceis, explicitando claramente diferenças de cultura, de entendimento e até mesmo de valores. Ao longo do processo, contudo, mesmo se muitas dificuldades subsistiam, **observou-se uma lenta evolução no sentido de se melhorar o entendimento compartilhado e construir convergências.** Tive experiência semelhante quando participei dos primeiros Comitês Gestores dos Fundos Setoriais de C&T. No início, um forte estranhamento dificultava o funcionamento dos Comitês, mas era possível perceber ganhos à medida que rotinas de trabalho eram estabelecidas e ganhava-se experiência do processo decisório. Em ambos os exemplos, **é possível que a necessidade intrínseca de resultados contribuísse para formatar protocolos de convergência.** (P2 - entrevista ao autor, em 21. jul. 2012, grifo nosso)

E acrescenta:

> Na minha experiência, seria necessário reconhecer uma certa heterogeneidade (a eficácia dos processos dependendo dos diferentes tipos de colegiados) e uma dimensão temporal (as coisas têm mudado ao longo do tempo). No que diz respeito à heterogeneidade, **a eficácia dos colegiados tende a ser maior quando há objetivos de curto prazo e decisões claras a serem tomadas**. Em contrapartida, o funcionamento tende a ser mais difícil quando se trata de órgãos de aconselhamento, de construção de uma cultura e de objetivos de longo prazo. Em ambas as situações, em minha experiência, percebe-se uma evolução positiva ao longo do tempo. (P2 - entrevista ao autor, em 21. jul. 2012, grifo nosso)

Um segundo documento sobre PI no período Cardoso, publicado em 1998, portanto no final do primeiro mandato, trata-se do texto "Nova Política Industrial, Desenvolvimento e Competitividade", deixa mais claro o papel menor do Estado[90]. O texto inicia estabelecendo quatro fatores essenciais para o desenvolvimento econômico: (a) elevada poupança e investimento; (b) apropriada qualificação da mão-de-obra; (c) desenho institucional que

[90] O texto integral encontra-se disponível no sítio da Biblioteca da Presidência da República, relativo ao período do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/>.

favoreça a eficiente aplicação de recursos produtivos e (d) ambiente macroeconômico estável. Em relação ao papel do Estado a proposta governamental é muito clara:

> Neste novo ciclo, apesar de restar ao Estado um papel de menor expressão na execução direta do investimento, em relação ao que se observou no passado, sua contribuição - seja como **regulador**, seja como indutor por intermédio de suas diversas agências - não deve ser minimizada. Pelo contrário, é nessas áreas que um Estado **ágil e moderno** tem condições de atuar mais eficientemente. Para tal, o Estado **deverá ser reorganizado institucionalmente** e dotado de maior capacitação técnica e gerencial. Essa capacitação refere-se à recuperação das atividades de **formulação de políticas e de desenvolvimento** de instrumentos de atuação condizentes com a nova configuração macroeconômica do País e com a necessidade de intervenção seletiva que deverá caracterizar a atuação governamental nos próximos anos. A Nova Política Industrial, implementada pelo atual Governo, também conhecida como Política de Desenvolvimento e Competitividade, está definida no contexto de um novo paradigma de relacionamento Estado-Sociedade, em que **a ação do agente público procura sobretudo criar um ambiente de negócios favorável ao investimento produtivo, cabendo ao agente privado identificar oportunidades e realizar investimentos.** (NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL, 1998, p. 2, grifo nosso)

A inspiração desse texto é coerente com uma visão mais liberal do papel do Estado. É anunciado um novo "paradigma" na relação com a sociedade, sem, contudo dizer ou detalhar o que seja. Recusando uma visão de "voluntarismo desenvolvimentista" e do "Estado empresário", a proposta reconhecendo o novo quadro econômico pós-privatizações e integração econômica mundial, recomenda priorizar o aumento da produtividade. As linhas orientadoras da política eram: promoção da competitividade, modernização empresarial e produtiva, redução do "custo Brasil", criação de ambiente institucional e estímulo à qualificação do trabalhador.

Quando o documento fala sobre a política do BNDES fica claro o conceito de política industrial associado à visão convencional de atuação restrita nas "falhas de mercado":

> O BNDES orienta-se pela necessidade de atuar como **agente indutor** de investimentos, operando em situações onde o *laissez faire* não propicia ao País o melhor resultado. Identificar **falhas no funcionamento do mercado** é fundamental para que a ação do Estado seja mais efetiva na promoção do desenvolvimento econômico. Trata-se de uma **intervenção seletiva**, cujo critério não se baseia apenas na pauta de importações, mas sim nas imperfeições do mercado. **Uma intervenção que procura não inibir, mas, pelo contrário, fazer com que o mercado funcione melhor e que isso resulte em benefício para a sociedade**. (NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL, 1998, p.10, grifo nosso)

Cabe lembrar que o BNDES esteve, durante todo o processo de privatizações do período Cardoso, no papel preponderante de montagem de toda a estratégia financeira e venda dos ativos estatais, inclusive financiando eventuais ganhadores e por isso, foi sujeito a muitas críticas da oposição política da época e por analistas vinculados à escola neo desenvolvimentista. Na época, a mídia veiculava um clichê da oposição onde o BNDES

aparecia como um "hospital de empresas", com prioridades duvidosas. Há também no documento uma seleção de setores, muito parecida com as escolhas setoriais do Governo Lula[91] e um extenso capítulo destinado à formação técnica e profissionalizante.

O problema central do governo Cardoso não foi a ausência de uma declaração formal de uma política (ou das intenções para tanto) ou a publicação de documentos oficiais sobre o tema, mas sua implementação pragmática e objetiva, sobretudo, de seus resultados, que foram pífios e aprofundaram o problema da desindustrialização, em especial, no que tange aos investimentos em ciência, tecnologia e inovação. De fato, na prática, o Governo Cardoso distanciou-se da base de apoio do empresariado industrial paulista, ainda no primeiro mandato, conforme o taxativo argumento de Sallum JR (1999):

> [...] há que reexaminar interpretações que veem o governo FHC como expressão da conquista do poder político pela burguesia paulista ou que afirmam que, desde as eleições de 1994, os "paulistas" estariam no poder. Vale lembrar que **o empresariado industrial paulista manifestou-se várias vezes contra a política econômica do governo Fernando Henrique** e que esta foi comandada por economistas oriundos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e sintonizada com a ortodoxia liberal lá dominante. (p. 37, grifo nosso)

Resumindo, no primeiro mandato do Presidente Cardoso os temas centrais giraram em torno da estabilização monetária, das reformas institucionais e da federalização das dívidas estaduais. O Plano Real de 1994 garantiu uma vitória eleitoral fácil, ainda no primeiro turno e uma coalizão no Congresso Nacional que atingia quase 75% dos congressistas. Ao longo do seu primeiro governo dezesseis emendas constitucionais foram chanceladas pelo Congresso, desde a quebra do monopólio do petróleo até a desestatização do setor de seguros, é o processo conhecido como "constitucionalização das políticas públicas" (COUTO e ABRUCIO, 2003). Diversas crises internacionais marcaram o primeiro mandato: México, do Sudoeste Asiático e da Rússia e a situação fiscal se deteriorou rapidamente fruto da negociação das dívidas estaduais e da própria política de estabilização que mantinha um elevado patamar da taxa de juros. A dívida consolidada somente do governo federal saltou de 6% do PIB em 1995 para quase 21% do PIB em 1998. Crise na balança de pagamento e consequente queda das reservas internacionais e um novo acordo com o FMI fecharam o primeiro mandato. O segundo mandato inicia com crise cambial, ataques especulativos e risco de *default*, o empréstimo de U$ 40 bilhões do FMI (saldados no Governo Lula), não foi suficiente e o câmbio flutuante foi adotado em 1999, com a desvalorização do real em quase

[91] O documento escolhe os seguintes setores: automotivo, eletroeletrônico, celulose e papel, siderurgia, bens de capital, têxtil, couros e calçados, brinquedos, autopeças, aeronáutica, moveis e tecnologia da informação (NOVA POLITICA INDUSTRIAL, 1998)

50%. O segundo mandato não apresentou novidades em relação à política industrial, pelo contrário, conjunturas críticas afetaram negativamente o desempenho da indústria. Em 2001, houve o maior racionamento energético da história do país, revelando falhas brutais na capacidade de gestão do governo, no marco regulatório e na privatização do setor. Por outro lado, a hegemonia do "fiscalismo" retirou qualquer espaço fiscal para políticas industriais setoriais, foi no segundo mandato que o Ministério da Fazenda iniciou a estratégia de superávits fiscais anuais, mantida pelos governos de Lula. O embrião de uma agenda minimamente desenvolvimentista foi enterrado juntamente com os índices de popularidade do Presidente. Note-se que no Governo Cardoso, especialmente no segundo mandato, a área responsável pela gestão da política econômica (tendo como núcleo o Ministério da Fazenda) possuía um altíssimo poder de veto e determinação de políticas[92]. O domínio deste núcleo ideológico "fiscalista" – alojado especialmente no Ministério da Fazenda e no Banco Central inviabilizou as iniciativas para articulação público-privada e a coordenação de políticas industriais.

Conclusões

O objetivo deste capítulo foi evidenciar que o tema de política industrial brasileira se constituiu como um problema real e concreto na agenda governamental a partir de movimentos distintos que acabaram por se combinar e criar fortes vínculos práticos e teóricos entre si. Analisamos aqui três grandes processos: o tema da desindustrialização anunciado como uma "narrativa do declínio" com a desnacionalização ou destruição de setores da indústria e a pouca efetividade das políticas industriais implementadas no período imediatamente anterior ao Governo Lula.

---

[92] Nas palavras de Couto e Abrucio (2003), foi uma burocracia com "autonomia inserida" (conforme o conhecido argumento de Peter Evans), só que com "sinal trocado", ao invés do compromisso desenvolvimentista, aquela chancelava o interesse fiscalista e monetarista ao "gosto da banca financeira": "A área econômica foi o núcleo central do insulamento burocrático, e a eleição do presidente **delegou funções e poderes extraordinários de autonomia e capacidade de interferir em outros setores** – um bom exemplo disso foi a efetividade da Secretaria do Tesouro Nacional no controle das despesas públicas de todo o gabinete ministerial; outro foi a **ocupação de diversos postos estratégicos por pessoas fortemente ligadas ao ideário da equipe econômica.** A centralidade e o poder de uma equipe econômica de perfil tecnocrático ficaram claros no sucesso de sua agenda, a qual se converte una plataforma hegemônica do governo e logrou criar um regime de *policy*. Sua eficácia tornou-se evidente com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a institucionalização de uma nova arquitetura do sistema financeiro e com a obtenção – no segundo mandato – de seguidos superávits primários. A partir do momento que se tornou prioridade do governo e **restringiu o campo possível ao avanço de outras agendas**, a plataforma fiscalista e de ortodoxia monetária prescindiu da unidade da coalizão, sobrevivendo ao seu soçobrar e avançando com base em dois suportes: **um novo consenso, criado em torno do regime fiscal e monetário** (a agenda tornou-se maior que a coalizão), e **o insulamento da tecnocracia responsável por sua implementação**." (p.291, grifo nosso).

A desindustrialização é um processo histórico e governado por variáveis em grande parte fora do controle dos atores nacionais, ou seja, a crescente competitividade de produtos de média e alta tecnologia de concorrentes externos. Por outro lado, como vimos, a teoria econômica sobre desenvolvimento admite que a desindustrialização em países de capitalismo maduro, faria parte da trajetória normal de amadurecimento da economia. O problema brasileiro exige que se adjetive a industrialização como "precoce", este é o problema central.[93] Sua precocidade, ao destruir ou extinguir elos inteiros de cadeias produtivas ameaçadas, sem que o sistema econômico possa absorver a força de trabalho excedente, que se cria num terciário qualificado e formalizado, resultaria em grandes tensões sociais e problemas econômicos, começando com o desemprego em massa, concentrado geograficamente. Sem falar da perda de competências tecnológicas e *expertise* fabril, acumuladas ao longo de décadas, ou do desmantelamento de redes de fornecedores ou sistemas de distribuição duramente consolidados. Este é o caso, por exemplo, de cadeias têxteis, de confecções, do couro e calçado, do mobiliário, etc., todas intensivas em mão de obra. A desindustrialização constitui na maior conjuntura crítica para o tema da agenda da política industrial, pela sua abrangência, persistência e profundidade.

O segundo grande processo, foi a inefetividade das políticas industriais dos governos Collor, Itamar e Cardoso. Ainda que as causas possam ser atribuídas em cada caso às oscilações do ciclo econômico mundial, em especial da dinâmica financeira, nenhum deles assumiu explicitamente a política industrial como política pública, ou construiu estruturas de governança capazes de efetivá-la. Estas "falhas de política industrial", em especial os problemas de coordenação e articulação com o setor privado comprometeram seus resultados. Em casos extremados, houve inclusive uma "anti climax" de política industrial, se pontuarmos o processo de abertura comercial indiscriminada do início dos anos noventa ou o processo de venda de ativos estatais em setores estratégicos (telecomunicações, por exemplo),

---

[93] Arbache (2013) coloca este problema com precisão: "No Brasil, a indústria chegou a ter participação de 35% no PIB. Hoje, tem 15%. A queda da participação não é, per se, um problema, longe disso. O problema é que a indústria encolheu antes de ter aumentado a densidade industrial. Com isso, a indústria encontra-se despreparada para competir e para participar das cadeias internacionais de valor. De fato, a nossa densidade está estagnada há muitos anos e hoje corresponde a cerca de metade da chinesa e à décima parte da coreana - dez anos atrás, a nossa densidade era duas vezes maior que a chinesa e seis vezes menor que a coreana. E por que a densidade cresceu pouco? Porque, além das velhas chagas associadas à burocracia, impostos e custo do crédito, investimos pouco em capital físico por trabalhador, capital humano, novas tecnologias, inovações, gestão e, sobretudo, oferta de serviços públicos e privados que contribuem, direta e indiretamente, para a produtividade e a competitividade industrial." (Jornal Valor Econômico, 23/08/2013).

no governo Cardoso. O esquema a seguir resume os grandes processos envolvidos na conformação do problema:"

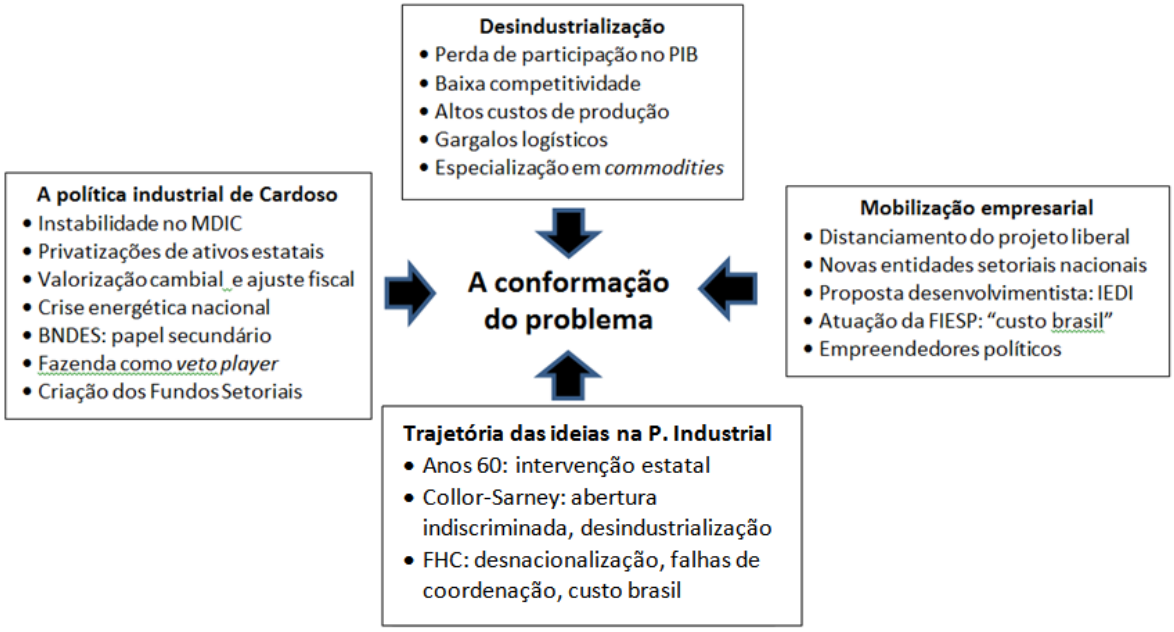


Figura 4 - A indústria entra na agenda de problemas

A desnacionalização de setores industriais, processo diferenciado mas associado à desindustrialização, e a reacomodação generalizada (por fusões e aquisições) com a criação de redes empresariais (públicos e privados) [94], foi um poderoso ingrediente para oxigenar os

[94] O processo de desindustrialização tem mudado também a geometria do controle acionário das grandes indústrias brasileiras, geralmente com táticas defensivas apoiadas direta ou indiretamente pelo Estado. Utilizando a técnica de redes e um banco de dados de 800 empresas entre 1996 e 2009, Sérgio Lazzarini (LAZZARINI, 2011), demonstra que ao longo do processo de privatização, fusões e aquisições dos últimos quinze anos se criou uma complexa rede de laços societários cruzados, com aglomerações interligadas entre si por poucos atores centrais, sobretudo fundos de pensão de grandes estatais (PREVI, do Banco do Brasil, PETROS, da Petrobrás e FUNCEF, da Caixa Econômica) e o BNDES. Este mosaico de interesses mutuamente interdependentes, segundo ele, implicaria em aspectos positivos e negativos. A alavancagem de recursos para investimento de longo prazo, com redução de risco e custo financeiro seria o aspecto mais positivo e os conflitos societários com redução da competição e o risco de clientelismo na alocação de recursos seriam os aspectos mais negativos. Sobre este último aspecto o autor é taxativo: "Se o governo quiser estimular o desenvolvimento de determinado setor, os empresários que mais rapidamente se movimentarem terão possivelmente, mais vantagens. Mais ainda, argumentando que sua entrada foi incitada pelo governo, poderão clamar por operações de "salvamento" caso seus projetos se mostrem pouco competitivos. **Cultivando laços com o sistema político, e especialmente com a coalizão vigente, os grupos empresariais podem contrabalançar o poder de influencia do governo** e, de quebra, ter acesso a oportunidades e recursos diferenciados. Um jogo para poucos" (p. 113, grifo nosso). Segundo ele, o "capitalismo de laços" brasileiro já teria um elevado grau de coordenação a partir da lógica microeconômica, das corporações e do mercado. As pirâmides societárias abrigariam um revezamento cíclico de gestores provenientes das direções de estatais e conglomerados privados, estes, por sua vez, recrutam quadros no setor privado, mas também na esfera pública, incluindo membros do Congresso Nacional. Um circuito fechado e auto-referenciado se formaria entre "políticos-gestores públicos-conselhos de empresas" com incentivos e vantagens recíprocas "de coordenação" para todos. Para Lazzarini a solução seria: (a) ampliar a transparência das aplicações

grupos de interesse empresarial e sacudir a estrutura corporativa tradicional. Hoje a CNI, através de uma instância chamada "Fórum da Indústria", tenta permanentemente harmonizar a atuação mais estratégica das associações setoriais com a estrutura corporativa, além de já ter consolidado poderosos instrumentos de *lobby* no Congresso, a "Agenda Legislativa da Indústria" e participar de dezenas de colegiados, comitês e grupos de trabalho nas mais diversas áreas do governo. O sentido desta trajetória tem apontado para um distanciamento das políticas mais liberais, considerando ainda o efeito "pedagógico" da crise de 2008, e uma aproximação às políticas neo-desenvolvimentistas, inclusive com certa tolerância para o aumento do ativismo estatal na expansão do crédito público, no papel das grandes estatais e na expansão da despesa pública durante o Governo Lula. Este movimento foi acelerado pelos limites das políticas de apoio à indústria desde o Governo Collor até o período do presidente Cardoso.

---

estatais (dos Fundos de Pensão e do BNDES) evidenciando custos e benefícios, sobretudo os custos de oportunidade; (b) maior autonomia e blindagem às agências reguladoras e (c) mudança do modelo de financiamento privado de campanha, restringindo-o ou impondo severa fiscalização.

CAPÍTULO IV

COMO SURGEM E SE CONSOLIDAM AS NOVAS IDEIAS NO GOVERNO LULA

> Mais do que uma política de governo, no dia de hoje estamos propondo ao País um compromisso entre o setor público e o setor privado, entre o governo, os trabalhadores, os empresários, os cientistas, enfim, entre todos os segmentos do povo brasileiro. Nosso País quer recuperar a capacidade de criar e ousar, e por isso mesmo a Política de Desenvolvimento Produtivo tem forte amplitude e ambições comparáveis às de outras iniciativas, que em outras épocas ajudaram a transformar economicamente o País, como o Plano de Metas nos anos 50 e 60 e o Segundo PND nos anos 70 [...] sem auto-estima não há projeto que possa galvanizar o imprescindível sentimento de construção do futuro. Vejo a sociedade brasileira despertando. Vejo nosso povo olhando para a frente com otimismo. Vejo o sistema democrático em pleno funcionamento.
>
> LULA, anúncio da PDP, maio de 2008,
> Auditório do BNDES, Rio de Janeiro

Introdução

Para que um problema entre na pauta das arenas, no processo competitivo de *agenda-setting* (KINGDON, 2003), além da clara percepção pelos atores de que determinado tema é de fato um problema que não pode ser mais postergado, a existência de soluções viáveis é uma variável imprescindível, para o estabelecimento da agenda. Para Kingdon (2003), os fluxos de problemas, as soluções e a política são independentes, mas em nosso caso de estudo, é impossível separá-los. Neste capitulo, serão analisadas as políticas industriais anunciadas publicamente que constituíram o caldo primordial de soluções que convergiram para oferecer uma solução técnica e racional ao problema da desindustrialização do país, como tais, foram apresentadas pelo Governo como iniciativas para defender a indústria nacional. A *policy community* da política industrial, formada por líderes da indústria, trabalhadores do setor[95], pesquisadores acadêmicos e dos *think tanks* mais importantes (CEPAL, IPEA e IEDI, por exemplo) e os gestores públicos (em especial do MDIC e do MCT), já havia desenvolvido uma convergência importante de valores e idéias sobre o que deveria ser a nova política, seus custos e sua viabilidade dede a campanha de 2002. Parcela importante dos gestores públicos

[95] Os trabalhadores, apesar de relativa capacidade de mobilização, sempre atuaram pontualmente no tema da política industrial, focando assuntos de interesse imediato como a redução da jornada de trabalho, a participação nos resultados ou questões previdenciárias, sem, contudo intervir com propostas mais globais de política industrial, *stricto sensu*. No plano geral a posição da CUT e das demais centrais foi favorável às políticas industriais do Governo Lula. O DIEESE, principal órgão de assessoria sindical, nas Notas Técnicas elaboradas (NOTA TÉCNICA do DIEESE, 2005 e 2008), recomenda apoio aos planos com ressalvas. No caso da PITCE a maior crítica foi a pouca ênfase na geração de empregos e o restrito número de setores apoiados, em especial aqueles de intensidade tecnológica (setores portadores de futuro).

que discutiram as políticas no início do governo Lula já haviam participado de debates e iniciativas heterodoxas nesta área a partir da academia ou assessorando instituições privadas desde os anos noventa. A própria imagem (*policy image*) de Lula, uma liderança que havia emergido do Brasil "industrial e urbano", metáfora de mobilidade social, funcionava como uma esperança de que o tema da "crise da indústria" deveria ser enfrentado com políticas explícitas e coordenadas. As políticas industriais dos governos de Lula foram construídas, sobretudo, naquilo que Baumgartner e Jones (1995) chamam de *valence issues*, ou seja, conceitos-chave que representam verdades naturais e aceitas universalmente, que não são facilmente "questionáveis", como "aumentar a inovação", "gerar empregos qualificados", "proteger a indústria da concorrência predatória", "aumentar a produtividade", etc. Este recurso funciona na apresentação da política como uma estratégia para neutralizar ou eliminar a possibilidade de posições contrárias. De fato, quando do seu anúncio as políticas não foram objeto de crítica da oposição política ao governo, dentro ou fora do Congresso Nacional. Estas só vão surgir no detalhamento das medidas, num estágio inferior de decisão e influência. Outro recurso de estratégia foi o recurso à generalidade das medidas, evitando críticas mais efetivas e garantindo margem para manobra na sua execução pelo Governo.

A política industrial lulista também tentou se apoiar na trajetória dos colegiados tripartites setoriais, que vinham existindo desde o governo Sarney, na segunda metade dos anos oitenta. Em tese a ideia fazia sentido e dialogava com o discurso participacionista e desenvolvimentista do governo. Quanto menos interventora e distante dos modelos desenvolvimentistas clássicos ficava a política industrial, mais necessários e úteis estas arenas se tornaram. Não só como arenas "quase-participativas", que de fato "alargam" os "negócios do estado" para públicos maiores, mas como arenas de argumentação, convencimento e coordenação de medidas, como um "campo de teste" para soluções potenciais que dependem, em última instância, da aderência voluntária dos atores: de empresários, como proprietários do capital, e dos trabalhadores que detém recursos políticos como capacidade de mobilização de suas bases. Uma das novidades do governo Lula foi a sofisticação do modelo, ao criar uma "arena superior", a "arena das arenas", materializada num grande conselho nacional com os dirigentes máximos do governo e da indústria, o CNDI. Por fim, um grande "fluxo" neste campo foi a consolidação e disseminação de um ideário discursivo que tentou preencher o vazio teórico "pós-liberal", se contrapondo ao nacional-desenvolvimentismo "antigo" e ao mesmo tempo, ao discurso pró-mercado do período anterior. O neo-desenvolvimentismo, surgindo simultaneamente em diversos atores da *policy community,* funcionará como um novo

mainstream lulista, justificando o ativismo estatal e, sobretudo a convivência ambígua entre medidas estatizantes com a política econômica mais ortodoxa (superávit primário, cambio apreciado e juros altos).

Pretende-se demonstrar que as políticas oficiais de apoio à indústria no período Lula, PITCE e PDP, foram resultado indireto da existência do Conselho de Desenvolvimento Industrial, o CNDI, ainda que a iniciativa e o protagonismo tenha sempre sido do Estado. Há um claro fio condutor entre a hegemonia das ideias sobre desenvolvimento nos circuitos decisores do governo, inclusive na alta direção do Ministério da Fazenda (em especial na Gestão Mantega, 2006 -...) e as novas políticas industriais baseadas na reconfiguração do ativismo estatal.

4.1 A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2004

O governo Lula manteve a mesma orientação macroeconômica do seu antecessor, mas inovou no estilo político e na ênfase aos programas sociais de natureza distributiva. Em relação ao estilo político havia uma orientação clara de aumentar e qualificar as interfaces societais em especial com as várias clientelas de programas governamentais e potencializar a dinâmica do mercado interno. A política industrial era um destes programas, assumido explicitamente logo no primeiro ano, com a circulação interna dos primeiros textos (já havia uma referência explícita no programa eleitoral de 2002). A perda de dinamismo da indústria era um dos critérios justificadores da política industrial. Ao contrário do senso comum, a política industrial foi uma tarefa de governo assumida desde o início como algo complementar à política econômica e não oposta ou antagônica a ela, ainda que a elaboração inicial tenha passado por tensões internas entre o IPEA e a burocracia intermediária do Ministério da Fazenda[96]. Como afirmou um dirigente do Ministério da Fazenda, a política deveria ser

[96] Como relata claramente um ex-assessor próximo ao ministro Palocci no início do primeiro mandato de Lula: "[...] o Glauco contribuiu com a tese que começou com a ideia de fazer uma "EMBRAPA industrial", ai começou a ganhar forma com essa definição, de política industrial tecnológica. O Marcos Lisboa [Secretário de Política Econômica do MF no primeiro governo Lula] tinha feito um texto anterior que chamava "Políticas de Desenvolvimento" e o Secretario executivo no Ministério da Fazenda, ele [...] era completamente paralisado ali pelas pressões do Marcos. Ele era o secretário executivo do ministério e trabalhar com ele era quase que impossível! Embora fosse um espaço do secretario executivo [...] na verdade o Marcos Lisboa até pela posição da politica, ele tomava um pouco a dianteira. Então ficou assim pra escrever o texto, ficou o Mario Salerno, o Glauco, Marcos Lisboa à direita, os outros dois à esquerda e eu fiquei no centro ai tentando. Fizeram varias versões que o nosso amigo Marcos Lisboa tentava descaracterizar fazendo outro texto [...] negar. Então não verdade foram dois textos em elaboração [...] e ai chegou a um ponto de tensão grande! Algumas semanas antes do negocio se definir [...] chegou ao ponto de tensão muito grande, entre o Glauco e o Marcos Lisboa." (P2 - entrevista ao autor, em 18. jun. 2012)

integrada aos princípios da política econômica, o que implicaria "começar do zero" (entrevista ao autor, em 19. jun. 2012).

As bases da política industrial do Governo Lula foram divulgadas em junho de 2003 através do texto "Roteiro para Agenda de Desenvolvimento"[97], ainda rudimentar, praticamente mapeando os principais pontos. O "crescimento sustentável" é o primeiro objetivo da agenda, com redução de juros e consolidação da estabilidade econômica, sinalizando um conjunto de reformas microeconômicas e institucionais. O segundo objetivo é o aumento do comércio exterior; o terceiro o aumento da eficiência da estrutura produtiva e a capacidade de inovação. Nada muito diferente dos documentos e dos PPAs do período Cardoso.[98]

Logo depois (em novembro de 2003), um Grupo de Trabalho[99] especifico começa a se reunir com dirigentes do IPEA, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, para produzir o documento chamado "Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior", divulgado publicamente em março de 2004, tratado aqui simplesmente como "Diretrizes".

O documento está assinado pela Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto de Pesquisa Aplicada, Banco

---

[97] O texto foi resultado do trabalho de um Grupo Interministerial sobre a Agenda de Desenvolvimento, criado em 25 de junho de 2003, um ano antes portanto, sob a direção da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, subordinado à Câmara de Política Econômica da Casa Civil da Presidência da República (KUPFER, 2013).

[98] Cabe lembrar a relação complexa entre o sistema oficial de planejamento federal e as propostas que entram na agenda política real de governo. O PPA 2004-2007 apresentava uma estratégia de "expansão do mercado de consumo de massa com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor" (BRASIL, 2003, p.17). Segundo a "Mensagem Presidencial" os ganhos de produtividade relacionados ao "tamanho do mercado interno", os ganhos de eficiência resultantes da "escala doméstica", assim com os ganhos do processo de "aprendizado e inovação" ajudariam a alcançar estes objetivos. Além disso, o primeiro PPA de Lula registrava como premissa a manutenção da "estabilidade macroeconômica", focando nas exportações e no aumento do investimento, o norte do Plano até 2007. O PPA do primeiro governo Lula previa um aumento do produto industrial de 21%, as exportações alcançando o patamar de 16% do PIB e um grau de abertura da economia de 29% do PIB (exportações somadas às importações). Além dos quesitos presentes desde os PPA dos anos noventa (produtividade, competitividade, regulação, etc.), a novidade do texto foi a indicação de "atividades e setores escolhidos" conforme critérios de "capacidade estruturante do espaço econômico", "viabilização do consumo de massa" e "contribuição ao volume e diversificação do comércio exterior" (BRASIL, 2003, p. 6). Aparentemente pouco significativo no PPA, a escolha de setores e atividades onde concentrar incentivos e apoio governamental é uma das características importantes da PI de Lula. Apesar das coincidências entre o PPA e a PITCE, não havia nenhuma relação, pelo contrário, programas não orçamentários não compunham o texto do PPA naquele período. Do ponto de vista de um "sistema de planejamento federal" a PITCE representou um evento *ad hoc*.

[99] Participavam deste grupo: Antonio Martins e Carlos Gastaldoni, do MDIC, Glauco Arbix e Mario Salerno do IPEA, Alessandro Teixeira da APEX, Bernardo Apy e Edmundo de Oliveira, da Fazenda, Fabio Erber do BNDES, Tereza Campello e Adelmar Torres da Casa Civil.

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Financiadora de Estudos e Projetos e Agência de Promoção das Exportações.[100]

A construção da política dependeu de intensa articulação interna no governo, como confirmou Alessandro Teixeira em Março de 2005:

> No início, a articulação era feita através de um grupo de trabalho, no qual eu representava a Apex. Depois, **o grupo se institucionalizou como uma coordenação.** Tornei-me o coordenador-executivo; Mário Salerno, do Ipea, e Edmundo de Oliveira, da Fazenda, eram também os coordenadores. Aí se iniciou todo o trabalho: fomos construindo com o setor privado e com o governo políticas voltadas para a indústria, de modo que se alavancasse a indústria brasileira, segundo alguns objetivos [...] ("Inovação Unicamp", <www.inovacao.unicamp.br>, publicado em 03.03.2003, grifo nosso)

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, tratada aqui como PITCE, foi anunciada publicamente somente em Março de 2004, em solenidade na Confederação Nacional da Indústria, em Brasília, com a presença do Presidente da República e vários ministros da área. O documento é simples e direto, apresenta uma caracterização conceitual da política industrial, define suas características básicas e detalha mais a implementação dos programas e ações[101]. Além dos temas corriqueiros na agenda das políticas anteriores, chama a atenção a ênfase nos temas de tecnologia, inovação e P &D, anunciando o que seria o foco permanente das políticas doravante praticadas. Além disso, o documento coloca pela primeira vez a necessidade de escolher setores e empresas líderes em segmentos selecionados para desenvolver ações específicas, inclusive naqueles campos onde a fronteira tecnológica é mais complexa. Esta última característica o distingue das formulações de todos os governos anteriores.

O governo Lula desenvolveu ainda, duas outras ações relevantes, que se relacionam com a retomada do debate nacional sobre política industrial. A primeira delas foi uma iniciativa do "Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social", o CDES, que instituiu um

---

[100] Há frequentes equívocos superestimando o papel do BNDES na formulação da PITCE. Na elaboração da PITCE, Fabio Erber, economista da UFRJ e assessor de Carlos Lessa, participou do Grupo de Trabalho, mas o Banco institucionalmente influenciou muito pouco na formulação estratégica, se concentrando mais na operação de linhas compatíveis com suas diretrizes. Na PDP sob direção de Coutinho e Ferraz o banco se engajou mais institucionalmente, inclusive na dimensão estratégica.

[101] Um ano após este evento a Confederação Nacional da Indústria lançou o "Mapa Estratégico da Indústria – 2007 – 2015" (CNI, 2005), com total convergência às propostas do Governo Lula. No cap. 02 "Ambientes Institucional e Regulatório" a ênfase é colocada em aspectos convencionais da melhoria do ambiente de investimentos e da produção de bens públicos ou meritórios: defesa da concorrência, propriedade intelectual, redução da carga tributária, adequação da legislação trabalhista, segurança jurídica dos contratos, segurança pública, saneamento, educação, etc [...] Naturalmente, o documento não enfatiza o papel regulador e coordenado do Estado na PITCE. O documento reflete o alto grau de coesão do empresariado e inegável modernização metodológica no planejamento estratégico do setor, portanto contribuiu para qualificar o debate com as agências governamentais.

Grupo de Trabalho em 2003 intitulado "Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento"[102]. Os resultados debatidos no conselho apontaram a necessidade de uma "Agenda Nacional de Desenvolvimento", identificando uma visão de futuro, valores orientadores e âmbitos problemáticos a serem enfrentados. A AND, como veremos adiante, reforçou os princípios da política industrial vigente. A outra iniciativa foi o projeto chamado "Brasil em 3 Tempos" (BR3T), elaborado pelo Núcleo de Estudos Estratégicos (NAE), vinculado à Presidência da República. O projeto simplificadamente, pretendeu identificar quais seriam os objetivos estratégicos nacionais de longo prazo, apontar as soluções e subsidiar o processo de pacto social (também chamado de "concertação social")[103]. Tais iniciativas, embora ainda tímidas em relação aos seus próprios objetivos, contribuiram para fomentar o debate e o diálogo entre os atores com capacidade de formulação estratégicano setor público e privado. Os debates sobre temas próximos de uma agenda industrial levados a cabo quase simultaneamente pelo CDES, pelo CNDI e pelo NAE no Projeto "Brasil em 3 Tempos", criaram uma densidade política e um volume de debates e informações não desprezível, para que o tema entrasse na agenda de governo nos primeiros anos do período Lula.

O texto "Diretrizes" estabeleceu inicialmente que a estabilização das variáveis macroeconômicas, a redução das taxas de juros, a retomada do crédito interno e externo e a redução do "risco Brasil" (incorporando esta expressão clássica do empresariado), seriam os "aspectos centrais para a retomada do investimento privado e do crescimento econômico" (p. 01). Entre as iniciativas que caberiam ao Governo estariam o (1) aprimoramento dos diversos marcos regulatórios dos setores de infraestruturas, (2) medidas de "isonomia competitiva" como as desonerações tributárias para exportações, dos bens de capital e do custo do crédito, (3) a viabilização dos instrumentos para expansão do comércio exterior objetivando a redução da razão dívida/exportações e logo a vulnerabilidade externa.

O foco da política industrial do primeiro Governo Lula foi a criação de condições para aumento da competitividade sistêmica, definida como aumento da eficiência econômica e melhoria da competição no comércio internacional. Outra sinalização importante foi o *link* estabelecido com a política de infraestrutura e de desenvolvimento regional, este último abordado como fator chave para integração físico-econômica do território, aspecto

[102] O CDES foi criado em 2003 como órgão de assessoramento da Presidência da República, priorizou o debate das desigualdades econômicas e sociais e produziu duas "Agendas Nacionais para o Desenvolvimento", a primeira em 2005 e a segunda finalizada em setembro de 2010. Dirigido diretamente pelo Presidente da República o CDES foi composto por 104 cidadãos nomeados para um mandato renovável de dois anos, incluindo 14 ministros de Estado.

[103] Para maior detalhamento ver <www.presidencia.gov.br/secom/nae/>.

particularmente importante num país que ainda concentra quase metade do seu PIB industrial em menos de 3% do território (São Paulo). Para coordenar o conjunto de ações a PITCE previa também a criação de uma agência paraestatal e de uma instância de diálogo permanente com a sociedade civil, como um conselho ou câmara colegiada, sob coordenação do MDIC.

O documento "Diretrizes" ao abordar quais seriam as funções da política industrial, inequivocamente colocava no centro das atenções o tema da inovação como elemento chave para o crescimento da competitividade[104]. Os principais instrumentos da política respondiam a esta premissa: direcionamento dos fundos públicos para projetos com conteúdo de inovação tecnológica (foi o caso dos Fundos Setoriais de C & T), a criação de marcos regulatórios adequados (como foi o caso da Lei de Inovação ou do Projeto de Lei que dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de topografias de circuitos integrados) e a reorganização das linhas de crédito de bancos oficiais (o FUNTEC/BNDES, por exemplo). Daí decorrem repetidas sinalizações para a importância do estímulo aos novos processos, à conjuntura mundial que demanda produtos de baixo custo, diferenciados e com qualidade e a necessidade de estimular pesquisa & desenvolvimento. O texto constatava que a indústria brasileira não se modernizou, nem aumentou sua competitividade nos anos noventa para ampliar sua base exportadora (a participação na corrente de comércio teria caído de 1,39% para 0,79%). A política se propunha – sem usar a expressão "desindustrialização" - a enfrentar o fenômeno conhecido como "especialização regressiva" ou "primarização da pauta exportadora"[105]. A baixa qualidade da pauta exportadora (produtos de baixo conteúdo tecnológico, preços instáveis e baixo dinamismo da demanda externa), também é registrada para lembrar que há um grande potencial de crescimento em setores específicos. Tais setores, nomeados pelo documento como "opções estratégicas" foram priorizados porque representam áreas representativas dos novos negócios associados à "economia do conhecimento" (tecnologia da

[104] Em recente estudo o IPEA demonstrou que as empresas que inovam diferenciam produto têm probabilidade 16% maior de exportarem (De Negri e Salerno, 2005). Num país em que menos de 2% das empresas inovam, a pauta de exportação e dominada por *commodities* e produtos de baixa tecnologia e quase não há pesquisa no setor privado esta constatação adquire dramaticidade evidente.

[105] Embora os textos oficiais não reconhecessem, a mídia já apontava os problemas da desindustrialização no primeiro ano do governo Lula. Como sinaliza um Editorial representativo da elite paulista, ao avaliar as sugestões de política industrial que deram origem à PITCE, em 2003: "É forçoso reconhecer, no entanto, que também a perspectiva liberalizante que predominou em períodos anteriores resultou em problemas importantes, entre eles o grave processo de desindustrialização que vitimou diversos países emergentes. Portanto, não é recomendável a título de demonstrar aversão ao intervencionismo estatal, rejeitar já de início e em bloco todo projeto que envolva estímulos setoriais. Ao que se sabe, a equipe do governo encarregada do assunto não desconhece os equívocos cometidos em outros tempos" (Editorial do jornal "A Folha de São Paulo" de 30/11/2003).

informação, semicondutores, fármacos, software) e bens de capital, mas sobretudo porque representam elevados déficits na balança comercial.

Outros setores, nominados "portadores de futuro" foram escolhidos porque representam "janelas de oportunidade" de médio e longo prazo como a nanotecnologia ou a biotecnologia[106]. É importante assinalar que o documento observava a importância de constituir grandes grupos empresariais com inserção internacional, capazes de liderar o processo de modernização industrial nacional[107]. Além disto, registrava que a construção de espaços de negociação permanente com todos os atores envolvidos é uma exigência da própria natureza das políticas públicas que trabalham com a inovação, com redes permanentes de cooperação e construção coletiva do conhecimento. A retomada da política industrial recolocou, à época, o debate sobre um projeto autônomo de desenvolvimento, como foi lembrado recentemente por Luciano Coutinho, Presidente do BNDES desde 2007:

> **Nós resgatamos a capacidade de ter um projeto nacional de desenvolvimento, só que, agora, isso pressupõe uma relação cooperativa entre o setor público e o setor privado**. No caso das grandes infraestruturas, que exigem planejamento de longo prazo, é fundamental ter uma modelagem privada pró-investimento, com estruturas adequadas de incentivo [...] O BNDES tem sido o principal esteio disso. Caso contrário, o financiamento em moeda estrangeira descasa e deixaria todo o sistema de infraestruturas vulnerável ao risco cambial. (entrevista com Luciano Coutinho, "Cadernos do Desenvolvimento", 2011, grifo nosso)

Resumindo, as características gerais da PITCE foram a orientação para aumentar a capacidade de inovação das empresas, particularmente naquelas cadeias produtivas e setores voltados para exportação. Seus quesitos principais são: (1) estímulo à competitividade voltada para o mercado externo e geração de saldos superavitários na balança comercial, (2) abordagem seletiva de cadeias produtivas e setores específicos com alto conteúdo tecnológico (abordagem vertical), (3) combinação de incentivos fiscais e tributários para setores específicos e medidas regulamentadoras, segurança jurídica dos contratos e melhoria do

[106] Na PITCE de 2004 a priorização de setores "estratégicos" não era propriamente novidade daquele governo. Em 1988 (Decreto-lei 2.433 e o DL 2.434) o Governo Sarney já promovia uma reforma tarifária para proteger alguns setores (informática), criando a figura dos Programas Setoriais Integrados e os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTIS). No Governo Collor o eixo da política industrial se desloca definitivamente da preocupação em expandir a capacidade produtiva para o tema da competitividade (GUIMARÃES, 1996). A PITCE; entretanto, se escolhia os mesmos fins mudava completamente os meios: não se trata mais de isenções fiscais, mas um conjunto articulado de medidas centradas no crédito, no fomento de P&D e na melhoria do ambiente institucional e da governança.

[107] Apesar da relativa imprecisão sobre meios e instrumentos para promover esta diretriz ficava evidente que os exemplos da Petrobrás, Gerdau, CVRD, Embraer e Marcopolo produziram transbordamentos com ganhos de aprendizagem, especialização e escala que ultrapassaram muito seus mercados específicos. Somente em setembro de 2005 o BNDES, após mudar seu estatuto, aprovou a primeira operação (a Friboi que comprou a Swift Armour argentina, num empréstimo de US$ 80 milhões). A avaliação de desempenho estava condicionada ao incremento das exportações líquidas da empresa beneficiada. Outra operação neste mesmo foco foi a compra da empresa Brasil Telecom pela Oi em 2008.

ambiente de negócios (abordagem horizontal) e (4) contribuir para o desenvolvimento regional.

As linhas de ação definidas pela PITCE foram:

(a) Inovação e Desenvolvimento Tecnológico: a proposta foi consolidar um "Sistema Nacional de Inovação" capaz de articular organicamente empresas, universidades e centros de pesquisa. A estratégia passava pela recomposição da base legal, garantia de fluxos orçamentários e do setor privado, reestruturar institutos de pesquisa, organizar conferências periódicas sobre temas estratégicos (produzir consenso nacional) e aumentar a transparência do processo decisório governamental. Principais ações nesta linha: (1) a "Lei de Inovação" para aprofunda relação entre institutos de pesquisas e empresas privadas, que foi aprovada pelo Congresso Nacional em 11/11/04, mais tarde o governo federal regulamentou os incentivos previstos na lei[108], (2) reestruturação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial para agilizar a concessão de marcas e patentes[109], (3) modernização e implantação de laboratórios (Metrologia Química, Metrologia de Materiais), para pesquisa em áreas estratégicas como o Centro de Nanociência e Nanotecnologia em estudo e (4) apoio às Empresas de Base Tecnológica (EBTs) com o desenvolvimento do setor de *venture capital* (capital de risco).

(b) Inserção Externa: a PITCE defendia a ampliação sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios. A gama de ações era variada, desde a desoneração tributária até a criação de centros logísticos no exterior passando pela consolidação de marca associada ao país nos mercados compradores. O documento governamental fazia referência particular ao dinamismo de agronegócio onde o Brasil já lidera as exportações em diversos mercados. Principais ações da PITCE nesta linha: (1) desenvolvimento do Programa "Brasil Exportador" coordenado pelo MDIC: simplificação e modernização do SICOMEX (sistema gerencial), difusão de informações, defesa

[108] Em 2009, 600 empresas utilizaram o benefício fiscal desta lei para investir em P&D no Brasil, representando um volume de recursos de R$ 8,3 bilhões (DE NEGRI, 2012).

[109] Segundo a Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI) e a Associação Brasileira dos Agentes da Propriedade Industrial (ABAPI) havia 500 mil pedidos de registro de marcas e 24 mil pedidos de registros de patentes aguardando aprovação do INPI até 2004. No Brasil a espera para obtenção de marca é de quatro anos e de patente chega a sete anos, enquanto no plano internacional os prazos são um e três anos respectivamente (disponível em: <www.jornaldaciencia.org.br>. Acesso em 19 mar. 04).

comercial e acesso à novos mercados, (2) criação de Centros de Distribuição e Logística no Exterior, inaugurado o primeiro em Miami (Florida, EUA). A Agência de Promoção de Exportações – APEX, organização não-estatal, coordenou na época a implantação dos centros[110], (3) reforço da imagem do Brasil no exterior e prospecção de novos mercados, ação que foi articulada com o Ministério das Relações Exteriores, aproveitando as oportunidades da "diplomacia presidencial" posta em prática por Lula em suas viagens internacionais.[111]

(c) Modernização Industrial: este tema foi tratado a partir de três abordagens combinadas. A primeira delas orientava a ação governamental para ações de capacitação produtiva. O segundo era a prioridade para arranjos produtivos locais em direção ao adensamento do tecido produtivo. O terceiro foi a orientação para evitar a atomização empresarial, atuando de forma concentrada espacialmente. As principais ações e projetos que a PITCE implementou nesta linha: (1) programas de incentivo à modernização de equipamentos como o Modermaq, do BNDES, criado em setembro de 2004, já havia financiado R$ 2,3 bilhões em mais de 5 mil operações até Dezembro de 2005, já na fase final do primeiro Governo Lula. O BNDES reduziu em 80% o valor do *spread* deste programa, (2) incentivos tributários para importação de bens de capital sem similar nacional.

Até março de 2005 houve redução do Imposto de Importação para 335 produtos incluindo as áreas de informática e telecomunicações, (3) apoio aos arranjos produtivos locais (APLs) focando em extensão empresarial para exportação (Programa PEIEX/MDIC), certificação de consórcios, incentivo tecnológico (via fundos setoriais da FINEP) e (4) operação dos fundos constitucionais para o desenvolvimento regional gerenciados pelo Min. da Integração Nacional, para o

[110] O detalhamento destas ações está disponível em: <www.apexbrasil.com.br/interna.aspx?id=29>.

[111] O esforço exportador do país neste período produziu resultados extraordinários, com efeito, a retomada do crescimento chinês a taxas de dois dígitos ao ano imprimiu uma dinâmica de demanda mundial de commodities nunca vista, em especial minerais e grãos. A PITCE pouco teve a ver com este *boom* exportador que fez o Ministro Furlan atingir sua meta de US$ 100 bilhões de exportação 15 meses antes do previsto. A despeito disso o alvo da PITCE era produtos de média e alta tecnologia que tiveram um impulso significativo neste período, ajudado sem dúvida por programas da política em vigor. Conforme relata a Mensagem Presidencial para o PPA 2008-2011: "Os resultados alcançados pela PITCE já podem ser refletidos em exportações de produtos industriais considerados de alta e média-alta tecnologias. O montante exportado na indústria classificada como de alta tecnologia alcançou US$ 9,3 bilhões em 2006, representando 6,8%do total exportado pelo País, que chegou a US$ 137,4 bilhões, e 8,7% do total exportado pela indústria de forma global." (PPA 2008-2011, Mensagem Presidencial, p. 106)

Centro-Oeste (operado pelo Banco do Brasil), para o Norte (operado pelo Banco da Amazônia) e para o Nordeste (operado pelo Banco do Nordeste).

(d) Capacidade e escala produtiva: o objetivo aqui foi o de atacar especificamente o problema de limitação da capacidade instalada dos setores mais intensivos em capital cujo *gap* entre a decisão de investimento e a retomada da produção é relativamente longo. Colocava-se o problema das fontes de financiamento, da mudança do perfil das garantias, promoção de consórcios e novos arranjos competitivos e estímulo à fusão de empresas. As principais ações implementadas na época: (1) desoneração tributária: ampliação do prazo de arrecadação e redução do IPI e depreciação acelerada para bens de capital, modernização portuária (REPORTO), desoneração de impostos federais para empresas exportadoras, incentivos fiscais à inovação (dedução das despesas no imposto de renda), (2) medidas de incentivo ao investimento, poupança e crédito: estímulo ao crédito consignado e microcrédito, estudo sobre a criação de um "cadastro positivo", novos instrumentos de crédito para a agroindústria, inclusão bancária (contas simplificadas), (3) melhoria do marco legal: nova lei de Falências (L. 11.101), reforma do Código de Processo Civil, reforma do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência[112], parcerias público-privada (L.11.079), aprimoramento das Agências Reguladoras (PL 3.337/04), Lei de Inovações (L. 10.973), reforma do mercado de resseguros, (4) melhoria do ambiente de negócios: projeto lei para simplificação de registro e fechamento de empresas, em consulta pública no site da Presidência da República durante o mês de Junho[113], (5) diversos projetos na área de infraestrutura portuária, de transportes, energia e telecomunicações e (6) criação de uma "Sala do Investidor" ligada diretamente à Presidência da República para coordenar institucionalmente a atração de investimentos nacionais e externos.

(e) Opções estratégicas: as opções estratégicas foram escolhidas pelo potencial de dinamismo, capacidade de atração de investimentos, novas oportunidades de

[112] Uma política de defesa da concorrência compatível com políticas industriais de raiz neo-schumpeteriana é viável desde que não se encare, por exemplo, o estímulo à cooperação inter-empresarial para aprendizagem coletiva como abdicação do controle sobre condutas nocivas anti-concorrenciais. Na área de P&D, talvez seja necessário a criação de "zonas de exceção" para setores industriais prioritários com regras mais flexíveis de prevenção e controle.

[113] Nos estudos *Doing Business* (disponível em <www.worldbank.org>) o Banco Mundial demonstrou que em média gastam-se 150 dias para abrir uma empresa no Brasil, além disto, outros fatores como a regulamentação trabalhista, a eficiência do judiciário, o acesso ao crédito e o processo de falência contribuem para a baixa eficiência empresarial no país.

> negócios, intensivas em inovação, adensamento do tecido produtivo e apresentam vantagens comparativas dinâmicas. Nestes requisitos estão os setores de semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital. Sinaliza-se a clara relação entre estas prioridades e políticas públicas setoriais como são as políticas de saúde relacionadas com o tema dos fármacos. A pesquisa agropecuária foi lembrada como causa central da competitividade do agronegócio como exemplo de conexão entre o investimento em P & D e o impacto em políticas públicas. As principais ações efetivadas nesta linha referiam-se à incentivos ao setor de semicondutores (a balança comercial neste setor apresenta déficit US$ 6 bilhões/ano em média), *software* (BNDES), bens de capital (Modermaq e Finame do BNDES) e fármacos (Profarma do BNDES). Além dos setores ditos "estratégicos" a política sinalizava para os setores "portadores de futuros" cuja realidade na cadeia produtiva ainda era precária, que apresentava as maiores tendências de alteração de processos e produtos. Eram eles: a nanotecnologia e a biotecnologia. Em relação à biotecnologia as ações estavam concentradas na implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, na criação de um Fórum de Competitividade em Biotecnologia no governo federal, na modernização dos marcos legais (Lei de Biossegurança) e no programa brasileiro de biocombustíveis (biodiesel) dentro do quadro internacional estimulado pelo Protocolo de Kioto[114]. Relacionada ao desenvolvimento da nanotecnologia o governo federal atuou na criação de um sistema nacional de P& D. Através dos fundos setoriais da FINEP foram alocados recursos para fortalecer a pesquisa básica, redes de pesquisa e desenvolvimento de projeto para criação de laboratório nacional de micro e nanotecnologia.[115]

Pode-se ver que a PITCE apresentava um volume muito grande de medidas em diversas áreas do governo, algumas delas não tinham sido elaboradas nos marcos da política industrial, mas eram incorporadas *a posteriori*. Foi notável o engajamento do BNDES, operando linhas que viabilizaram as escolhas da política industrial (setores prioritários). A seguir um quadro-síntese das principais medidas da PITCE.

---

[114] Acordo ambiental firmado em 1997 em Kioto, Japão, para redução da emissão de gases que contribuem com o efeito estufa, só entrou em vigor em 2005, com a adesão da Russia.

[115] No caso da PITCE os incentivos eram de natureza creditícia ou em P&D, não havia qualquer tentativa de reeditar as práticas de "reservas de mercado" dos anos oitenta ou uma política de subsídios que seria insustentável no âmbito da OMC. Além disso, o critério-chave de elegibilidade, além da escala e do potencial de inovação, era a redução seletiva dos déficits na balança de pagamentos.

Tabela 4 - Síntese das Diretrizes da PITCE

Inovação e Desenvolvimento Tecnológico	Elevação da Inserção Externa	Modernização Industrial	Ampliação da Capacidade Produtiva e da Escala da Produção	Setores Estratégicos
Sistema nacional e sistemas setoriais de inovação Redefinição dos elos entre empresas e entidades de pesquisa Reestruturação e criação de dos institutos de pesquisa Conferências nacionais periódicas sobre temas estratégicos	financiamento e desoneração das exportações promoção comercial centros de distribuição no exterior inserção da produção brasileira nas cadeias de suprimentos internacionais Marca Brasil.	modernização de equipamentos, gestão e design apoio ao registro de patentes programas setoriais apoio aos arranjos produtivos locais ações concentradas espacialmente	estímulo à fusão de empresas financiamento de consórcios de empresas, notadamente na produção de intermediários	Semicondutores Fármacos e medicamentos Softwares Bens de capital

Fonte: ABDI (2008)

A tabela demonstra uma predominância clara de medidas e iniciativas relacionadas à inovação tecnológica e ao incremento de Pesquisa & Desenvolvimento nos setores estratégicos selecionados.

4.2 O problema da institucionalização da política industrial

O escopo da proposta de política industrial apresentada pelo governo federal durante o primeiro Governo Lula se propunha ser capaz de associar ações horizontais (ou transversais) com ações verticais *(industrial targeting),* exigindo uma ampla coalizão de forças políticas para ser executada. Como em toda coalizão, que supõe convergência de interesses materiais e uma compreensão comum das tarefas e uma visão de futuro, o papel do governo é crítico e fundamental. O governo federal deveria ser capaz de estimular a formação desta coalizão e garantir sua virtuosidade, isto é, fazer a mediação entre interesses particulares potencialmente divergentes – de setores que perdem e outros que ganham, entre as cadeias produtivas – e constituir, afinal, os interesses nacionais de um projeto de desenvolvimento mobilizador[116].

[116] O exemplo coreano é paradigmático, o sucesso da política industrial teve como fator-chave a grande articulação entre as instituições encarregadas da política econômica de curto e longo prazo sob coordenação governamental direta, como demonstrou a já falecida professora do MIT, Alice Amsden (1989), especialista em economias asiáticas. Ainda sobre o debate do tamanho do Estado, perguntada sobre as recentes crises cambiais nos países asiáticos e Taiwan (outro exemplo de sucesso) a professora Amsden, respondeu: "Em Taiwan não houve crise. Não tinha como acontecer: o governo garante os empréstimos e controla o mercado financeiro. Os próprios bancos são estatais. Os taiwaneses têm quatro tipos de empresas estatais de diferentes origens: japonesa, porque foram invadidos pelos japoneses; chinesa, porque importaram as indústrias da

Este poder de arbitragem teria mais eficiência, quanto mais flexibilidade possuírem os instrumentos disponíveis (de política econômica, p. ex.), quanto maior for a capacidade de análise estratégica para percepção das janelas de oportunidade, que estão se abrindo e fechando, na economia globalizada.

A interação de múltiplos atores em cenários de grande incerteza requerem persistência e perseverança, como lembra Gadelha (2001). A PITCE e os debates que cercaram sua elaboração e execução evidenciaram que uma das primeiras dificuldades de formulação da política industrial, num cenário onde o "Estado-Interventor" não é mais viável e o "Estado-Regulador" ainda não se consolidou não é, paradoxalmente, a ausência crônica de fontes de financiamento. O primeiro e mais grave problema residiu na construção de "capacidade de governo"[117] para gestar a política nesta nova conjuntura, radicalmente diferente do ciclo desenvolvimentista dos anos sessenta, quando a solução mais simples teria sido elaborar um clássico plano de desenvolvimento, resolvendo problemas de pesquisa operacional e programação econômica, quem sabe, encomendado pelo Presidente da República ao Ministro do Planejamento ou à direção do IPEA. Conforme relatou recentemente o Presidente do BNDES, Luciano Coutinho, o pano de fundo sobre a institucionalidade de uma política industrial nos remete ao debate sobre o papel do Estado:

> [...] O velho modelo nacional-desenvolvimentista estruturado nos anos 1950 e 1960 era paternalista, tinha um regime de empresas públicas dominantes nos setores, e, além disso, dependia de um componente extremamente importante para a indústria privada, que era a alta proteção tarifária. **Hoje esses elementos não estão mais presentes**. O papel do Estado é hoje mais desafiador no sentido de que ele é **mais complexo, mais sofisticado e requer planejamento e regulação indutora** de uma qualidade distinta do passado. Se o Estado não deslocar por decisão política a matriz de incentivos, criando "distorções" pró-investimento nas regiões menos desenvolvidas, induzindo o mercado para o investimento migrar para lá, seria praticamente impossível promover a redução da desigualdade entre as regiões. (entrevista com Luciano Coutinho, Cadernos do Desenvolvimento, 2011, grifo nosso)

Destoando da visão expressada pelo dirigente do BNDES, a administração dos instrumentos de política industrial quase sempre foi partilhada de modo caótico e descoordenado entre os vários ministérios, sem falar nas agruras de um pacto federativo

---

China continental; os militares têm um grande parque industrial; e indústrias privadas falidas, que foram encampadas pelo governo". (CARTA CAPITAL 75, de 10/06/1998).

[117] O conceito de "capacidade de governo" utilizado aqui é aquele derivado de Matus (1993; 2000): um conjunto de habilidades e perícias da direção das organizações, que depende do grau de governabilidade e da exigência em recursos imposta pela natureza do seu projeto de governo, ou seja, uma complexa relação entre governabilidade e ambição do projeto político. A capacidade de governo se define pela condição de funcionamento de sistemas de planejamento e gestão estratégica, capaz de garantir a efetiva transformação da realidade.

precário e fragilizado pela desproporção na distribuição da carga tributária e dos encargos federativos. Para exemplificar e ilustrar o problema havia no passado recente (até meados dos noventa), uma divisão de funções entre o então MDIC (Ministério da Indústria e Comércio), que administrava a política de incentivos, o INPI e INMETRO, administrando a política de transferência de tecnologia e normatização, o Ministério da Fazenda, cuidando da política de comércio exterior (CACEX) e o do controle de preços (CIP). Em 1985, a política tecnologia passou para o MCT e o Ministério do Interior administrava os incentivos regionais e o BNDES vinculava-se à Secretaria do Planejamento da Presidência da República, que ainda não era Ministério. Este mosaico de atribuições e burocracias em curto-circuito continua mudando de tempos em tempos, é praticamente um padrão institucionalizado. A superposição anárquica das várias reformas administrativas – quase todas inconclusas – mudou constantemente o lugar institucional dos instrumentos de política industrial. O que parece ser constante é o despreparo das agências governamentais envolvidas, pela falta de quadros e inteligência estratégica, pela carência material, pela confusão do quadro legal e finalmente pela baixa autoridade política e capacidade de liderança. Este problema não é novo, já no Governo Sarney, na segunda metade dos anos oitenta, a multiplicidade das agências burocráticas envolvidas e os conflitos gerados produziram de forma ambígua a política industrial.

> O MIC assumia como seu objetivo primeiro incentivar a indústria, tendo que desembolsar para tanto, volumosos recursos financeiros. Este curso de ação, todavia, contrariava a prioridade do MF, de controle do meio circulante e de redução do déficit público. Já o MME insistia em restringir quaisquer projetos de abertura do mercado que não estabelecessem claras garantias de incentivo à indústria nacional, pois temia que as empresas estatais fossem prejudicadas pela competição externa descontrolada. (RUA e AGUIAR, 1995, p 255).

Resumindo, o quadro caótico da institucionalidade da política industrial, a dificuldade de construir consensos e de impor coerência ao conjunto das decisões, indicando a ausência de um espaço institucional de caráter político com regras claras para resolver os conflitos de opinião, foram os traços marcantes da política industrial nos primeiros governos pós-regime militar, Sarney e Collor, atingindo também o Governo Cardoso. Uma das causas desta dificuldade foi a completa ausência de pactuação com os setores sociais e a baixa participação da comunidade científica.

A PITCE já nasceu com um arranjo institucional diferenciado. Sua elaboração foi determinada coletivamente dentro do governo e com aval do núcleo duro do Planalto. Através de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) no âmbito da Câmara de Política Econômica

(uma das várias Câmaras do "Conselho de Governo", ligadas diretamente à Presidência da República), ou seja, sob a tutela do Palácio do Planalto, e não como resultado de uma disputa inter-burocrática qualquer. Deve-se ressaltar que o Ministério da Fazenda protagonizou o trabalho de elaboração do texto-base com o mesmo empenho e compromisso que os demais ministérios[118]. Entre os fatores responsáveis pela maior aceitação do tema pela Fazenda estavam com certeza a relação de confiança pessoal entre um conjunto de "empreendedores políticos governamentais", como Glauco Arbix, Antonio Palocci e Edmundo Oliveira, que já tinham sólidas relações de confiança pessoal e política muito antes do governo Lula, na militância partidária no PT de São Paulo. Palocci, três anos depois, assim se referiu à PITCE:

> Outro avanço no período foi a adoção de uma nova política industrial e tecnológica [...]. Apesar de todas as dificuldades, inclusive em função das visões muito diferentes sobre o tema mesmo dentro do governo, **conseguimos chegar a um consenso** e lançar o documento com as Diretrizes de Política Industrial e de Comércio Exterior (PITCE), que passou a orientar a ação dos ministérios. Foi criado um Conselho Nacional de Política Industrial [o CNDI], com participação de governo, empresários e trabalhadores, que funcionou com regularidade e deu impulso a uma **pauta interessante na área tributária e de ciência e tecnologia**. (PALOCCI, 2007, p. 171)

A afirmação de Palocci, em tese, confirma a ideia de que aparentemente havia no governo Lula uma aproximação maior entre o "bloco fiscalista", liderado pelo Ministério da Fazenda, e o bloco "desenvolvimentista", liderado pelo MDIC, em torno de princípios básicos de uma política industrial mais moderna. Este ambiente de colaboração interna, dificilmente viável no governo Cardoso se considerado o grau de divergência interna e as críticas dos empresários à política econômica de então, foi determinante para que a PITCE se legitimasse entre os ministérios-chave da coalização política lulista. Desde o início, o conceito que presidiu a construção institucional da proposta foi a necessidade de articulação e coordenação dos vários projetos e ações propostas, sabendo-se já que a experiência histórica de dispersão e fragmentação das várias organizações federais explicam em parte, a quase totalidade dos insucessos nesta área[119]. A PITCE propôs uma solução institucional para combater o

---

[118] Não há evidências de que a elaboração da PITCE tenha sofrido algum tipo de "consulta participativa" com as clientelas envolvidas (empresários e trabalhadores), ao contrário da disposição inicial de fazer um debate mais público: "Depois de 20 anos sem politica industrial, o Estado não pode ser o único responsável. Só empresários de cultura atrasada querem o Estado mandando em tudo. Não é nossa intenção. A política industrial tem de ser definida em debate público com a sociedade. Se assim não for, nossa margem de erro nas escolhas será enorme", Glauco Arbix. (O Estado de São Paulo, 31/12/2003)

[119] Além disto, parte do fracasso vem da existência de estruturas burocráticas fracas, o que produz o que Schneider (1994) chamou de "capitalismo político", segundo este autor: "Essa dependência do Estado e da volatilidade de suas políticas mobiliza todos os atores políticos no sentido de procurar influenciar a burocracia econômica. Os capitalistas se mobilizam naturalmente para influenciar as decisões que mais os afetam. Os políticos e outros atores políticos reconhecem que as funções normais de um legislativo fraco (ou mesmo as funções tradicionais de um Estado liberal) **são menos relevantes que os enormes poderes**

problema da fragmentação administrativa e a desintegração das políticas na forma de uma nova agência, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a ABDI, analisada mais adiante.[120]

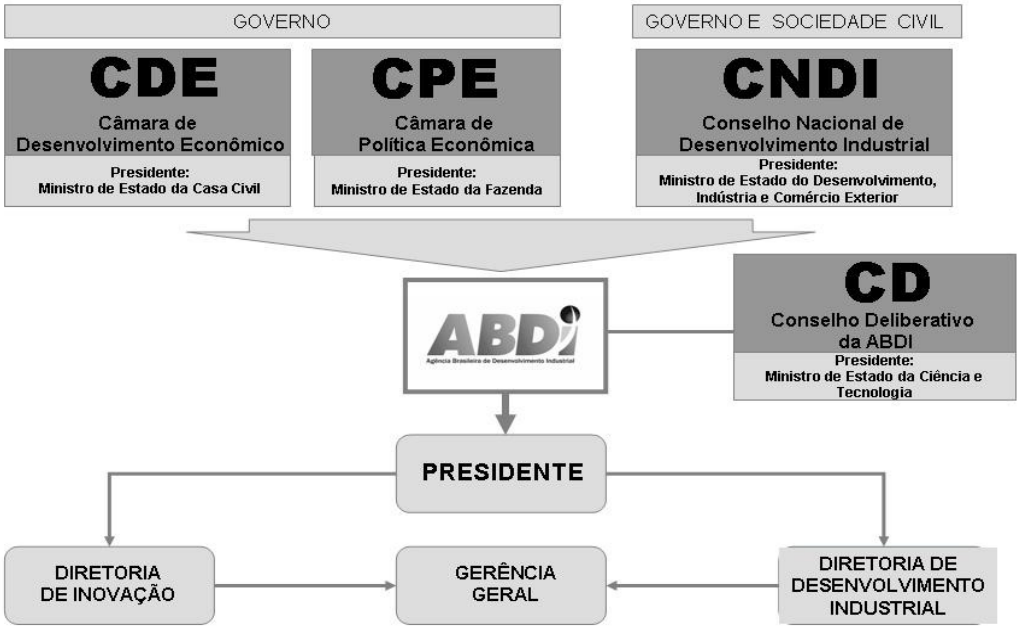


Figura 5 - Esquema de governança da PITCE

A busca de sinergia e efeitos horizontais capazes de unificar e dar potência à ação governamental, priorizando áreas, hierarquizando elementos de um sistema a ser consolidado, criando ambientes institucionais para geração de consensos duradouros (dentro do governo e com o setor privado), enfim, evitando a volatilidade das regras – foram internalizadas como categorias básicas para construir uma nova política pública para a indústria brasileira. Este foi

---

arbitrários nas mãos da burocracia econômica. Esses atores buscam o poder nessa burocracia e assim **politizam a administração**, o que por sua vez torna mais provável que as políticas sejam **temporárias e negociáveis.**" (p. 347/348, grifo nosso)

[120] A "Câmara de Política Econômica" da Presidência da República (colegiado informal reunindo os Ministros da área) teria discutido a ideia de criar uma "EMBRAPA industrial" em janeiro de 2004, doze meses antes da criação legal da ABDI. A ideia era integrar os vários centros de excelência em pesquisa industrial (os laboratórios do MCT, por exemplo) existentes no país, numa única empresa, descentralizada e voltada para a produção tecnológica. Na época Glauco Arbix, que coordenava o grupo de trabalho sobre politica industrial, afirmou que a nova empresa deveria dar racionalidade ao sistema e diminuir a dependência tecnológica do país (Jornal "O Estado de São Paulo" de 19/01/2004). Esta ideia foi abandonada em favor do formato adotado pela ABDI. O conceito de uma "Embrapa industrial" só foi retomada em 2012, oito anos depois, através da criação da "EMBRAPII", Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação, uma parceria entre o MCTI e a CNI, com apoio da FINEP.

o desafio proposto pela PITCE, mas há na literatura registros menos otimistas, como em Morais e Lima JR (2010):

> Faltou também uma agenda do governo federal para transformar em ações reais o que estava previsto no discurso da PITCE, bem como não se conseguiu autonomia suficiente das estruturas de Estado em relação aos interesses privados. Isso por sua vez decorre de problemas **de coordenação entre os diversos ministérios responsáveis pela sua implementação e controle, devido ao grande número de instituições e a multiplicidade de inter-relações e sobreposições estabelecidas**. Portanto, a PITCE não conseguiu articular as diversas instâncias públicas que concorreriam com seu êxito e não empolgou a iniciativa privada. O seu legado mais significativo foi a instituição de alguns marcos legais, tais como: Lei da Inovação (10.973/2004); Lei do Bem (11.196/2005); Lei da Biossegurança (11.105/2005) e Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (6.041/2007). (p. 15, grifo nosso).

Ainda que os mesmos autores lembrem que o processo de elaboração da política industrial, durante o governo Lula, teve o mérito de recuperar uma agenda que estava esquecida desde o final da década de setenta. Conforme eles:

> Deve-se levar em conta que após duas décadas sem qualquer tentativa mais arrojada de se fazer política industrial no Brasil, as dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal para estruturar **o planejamento, a implementação e o monitoramento** das ações de fomento não podem ser subestimadas. O que por sua vez, implica em que as medidas anunciadas não possam ser agrupadas num conjunto articulado e acabado. Juntamente com as **armadilhas trazidas pela política macroeconômica,** que impedem que a política industrial brasileira possa se antecipar e viabilizar as transformações necessárias para um projeto nacional de desenvolvimento (MORAIS e LIMA JR., p. 16, grifo nosso).

O novo arranjo institucional da PITCE foi capaz de propor uma articulação, em tese funcional, entre o setor público e privado, com mecanismos de consulta, retroalimentação e processos decisórios definidos. Para este resultado o CNDI, como será detalhado adiante, desempenhou papel decisivo. A PITCE tentou reativar uma lógica de articulação público-privado, que é marca distintivas das políticas industriais contemporâneas, condição de seu sucesso e conceito estruturador da sua estratégia de induzir a convergência de interesses.

4.3 A reação dos empresários à PITCE

A reação dos empresários industriais à divulgação da primeira política industrial do Governo Lula foi de apoio imediato, porém cauteloso. Em geral, as manifestações foram de apoio às medidas, embora sinalizando sua insuficiência e pouca amplitude[121]. O Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC), da Federação das Indústrias

[121] Em que pese a melhoria de diversos indicadores naquele período. Entre 2002 e 2006 as exportações aumentaram em 128,3%, contra 16,1% no mesmo período anterior. As exportações industriais cresceram 127,3% e o PIB industrial cresceu 140,78%no mesmo período. A Formação Bruta de Capital Fixo chegou a 18,8%, o maior patamar desde 1994. Os gastos com inovação, entretanto caem de 0,9% do PIB para 0,8%.

de São Paulo (FIESP/DECOMTEC, 2005), chega mesmo a se posicionar quanto ao papel da nova estrutura institucional criada, a ABDI, de forma bastante crítica.

> [...] **nova agência não tem poderes para definir ou executar a política industrial, devendo se restringir a propor medidas para o governo federal, o qual pode, ou não acatá-las [**...] Como uma instituição "privada" poderia coordenar essas ações? Essa limitação reduz bastante a importância e frustra as expectativas criadas em torno do novo marco institucional para a PITCE." (FIESP/DECOMTEC, 2005 p. 20, grifo nosso)

Além disso, a FIESP registrava claramente na época que a baixa institucionalização do modelo de governança da política industrial poderia repercutir na política industrial prejudicando ao mesmo tempo, sua abrangência e consistência. Na relação com o setor público o documento reforça um problema já conhecido, da complexidade de interlocutores:

> Na ótica da relação do setor público com o setor privado, as empresas continuam **sem um único interlocutor** no aparelho de Estado. Isso não somente dificulta a negociação das empresas com o governo, como também as instituições públicas podem ter posições antagônicas diante de um mesmo projeto empresarial. **O ideal é que houvesse um interlocutor único do governo para o setor empresarial, com autoridade para negociar com diversas agências públicas**. Isto requer que o Poder Executivo tenha condições de **se articular internamente** e de responder, com agilidade, aos pleitos do setor privado dentro das regras estabelecidas pela PITCE. Até certo ponto é ilusória a participação de membros da indústria em todos esses conselhos. Em primeiro lugar, porque são conselhos **muito grandes, difíceis de serem coordenados.** Em segundo lugar, porque a prática desses conselhos é de **homologação de decisões previamente tomadas pelo governo federal**. De outra parte, não resta dúvida de que os empresários devam ser ouvidos sobre a PITCE porque a diversidade de situações enfrentadas pelo setor industrial impede que uma única instituição tenha condições de assumir tarefa tão abrangente (FIESP/DECOMTEC, 2005, p.21, grifo nosso)

Aqui surgem vários argumentos combinados, mas fica evidente que a complexidade do tema, aliada ao grande número de interlocutores numa situação de baixa coordenação interna do governo representava um obstáculo à eficácia do modelo institucional. Outro argumento relevante é a percepção de que a tradição de fóruns de participação é de natureza "homologatória" dos interesses do governo, reduzindo dramaticamente a própria importância decisória destas instâncias. Apesar disso o mesmo documento reitera que a parceria entre o setor público e privado é especialmente relevante na política industrial.

> [...] a diversidade de ações e de situações enfrentadas pelos diferentes setores industriais **exige um conhecimento** da realidade que não se encontra disponível apenas nas instituições públicas. Adicionalmente, a decisão governamental de que a política industrial exigirá contrapartidas das empresas e, finalmente, a compreensão de que a competitividade da indústria resulta de cooperação entre setor público e setor privado justificam que as **definições estratégicas** da política industrial sejam tomadas pelo governo, tendo o setor privado como parceiro. Esta parceria deve se **materializar no marco institucional** da política industrial. A sociedade reconhece a importância da EMBRAPA para o desenvolvimento tecnológico alcançado pelo Brasil, com os investimentos realizados pelo setor privado, embasados pelas pesquisas dessa instituição. O desenvolvimento dos motores a álcool e os antigos

> Núcleos de Articulação com a Indústria, existentes no âmbito das empresas estatais são outros exemplos de sucesso na parceria entre os setores público e privado para o desenvolvimento tecnológico. (p.23, grifo nosso)

O documento deste importante *player* industrial, a FIESP retoma o problema da complexidade do objeto da política industrial como um dos argumentos a favor de processos cooperativos público-privados e vai além, propõe que esta relação seja efetivada e institucionalmente formalizada e se concentre somente naquilo que for definido como "definições estratégicas". O tema da complexidade e da dificuldade de coordenação também aparece em análises muito críticas da academia, mesmo daqueles setores que teoricamente estão alinhados com políticas industriais schumpeterianas e evolucionistas, como é o caso dos economistas Wilson Suzigan e João Furtado.

> Nosso ponto de vista é o de que as atuais instituições da área não atuam de forma sistêmica ou articulada; estão em grande parte envelhecidas, marcadas por suas missões do passado e, por isso, têm dificuldades para responder aos desafios impostos pela dinâmica do crescimento econômico impulsionado por inovações; constituem um conjunto extremamente **complexo, fragmentado, com grande dispersão de instrumentos** que, por vezes, geram conflitos de competências; operam comquadros técnicos que ainda não têm todas as capacitações requeridas por missões mais qualitativas esofisticadas de política industrial e tecnológica; geram grandes dificuldades em termos dearticulação de instrumentos e da política industrial com outras políticas e com o setor privado, e, sobretudo, têm um **frágil comando político** e uma séria **deficiência de coordenação**. (SUZIGAN e FURTADO, 2007, p. 20, grifo nosso).

O primeiro problema seria o próprio funcionamento das instituições que não atuam de forma sistêmica, harmônica ou sinérgica, com sobreposição e missões institucionais. A falta de sincronia só teria duas exceções na história da política industrial: O Plano de Metas nos anos sessenta e o II Plano Nacional de Desenvolvimento nos anos setenta. Para Suzigan e Furtado (2007), o engessamento institucional – estacionado nas políticas de intervenção do modelo de substituição de importações – condicionaria o leque de possibilidades abertos pelas novas políticas, limitando seu alcance, potência e efetividade. Haveria um descompasso entre a dinâmica econômica e o deslocamento de setores geradores de valor e a dinâmica da mudança institucional. O governo Lula teria enfrentado este problema com soluções *ad hoc*, de curto prazo.

> O desenho atual, mesmo com algumas inovações introduzidas recentemente, é retrato tanto do envelhecimento quanto da recorrente criação *ad hoc* de instrumentos e/ou instâncias superiores do Estado para tentar planejar, coordenar, articular os vários segmentos e implementar a política. **Tem sido prática comum a de criar novas instituições sempre que há percepção da necessidade de coordenar, ou quando um novo programa ou um novo instrumento é criado, ou ainda quando muda a administração federal.** Essa prática acaba agravando o problema ao tornar cada vez mais complexa a organização institucional do Estado. (SUZIGAN e FURTADO, 2007, p.23, grifo nosso).

A causa central desta "mal formação" institucional seria a falta de uma "visão unificada" sobre metas e objetivos estratégicos. O problema estaria no campo das ideias, na ausência de um consenso mais ou menos estável sobre os grandes objetivos nacionais, capaz de unificar as diversas forças políticas envolvidas na produção de políticas públicas. A complexidade das instituições – em termos qualitativos – mas também seu grande número, a maioria das quais criadas nos anos oitenta, cria um problema de processo decisório e ação coletiva, que envolve uma grande quantidade de *veto players*, assimetrias informacionais, desequilíbrios funcionais, recursos de poder desigualmente distribuídos (orçamentos, acesso ao Presidente, relações com a mídia, etc.).

4.4 A Política de Desenvolvimento Produtivo de 2008

A política industrial do segundo governo Lula foi anunciada como nome de "Política de Desenvolvimento Produtivo" (doravante, PDP), no final de uma conjuntura extremamente favorável, mas na véspera da maior crise financeira mundial, desde 1929. Em termos conceituais, foi uma continuação da PITCE, com algumas sofisticações e aprimoramentos. Em Maio de 2008 a PDP foi lançada no auge da taxa de investimento nacional de quase 19%, marco só alcançado em 1995 na esteira do "Plano Real". O contexto econômico otimista influenciou as metas e o grau de ambição da PDP. O país apresentava taxas de crescimento contínuo do PIB há treze trimestres consecutivos, a inflação estava sob controle, o crédito em franca expansão e o Governo Lula com níveis de aprovação popular altíssimos. Isto explica em parte, a ambição dos seus objetivos: praticamente duplicar a presença brasileira no fluxo internacional de comércio ou atingir uma taxa de investimento sobre o PIB só compatível ao período do assim chamado "milagre econômico", durante a primeira metade dos anos setenta, em pleno regime militar[122]. A PDP se propunha a manter e dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento econômico iniciado no início da década através de quatro estratégias combinadas: (a) ampliar a capacidade de oferta de produtos industriais; (b) preservar a robustez da balança de pagamentos; (c) fortalecer as micro e pequenas empresas e (d) elevar a capacidade de inovação da indústria nacional. A PDP perseguia quatro macrometas quantitativas, a ampliação do investimento fixo para 21% do PIB (estava em 17,6% em 2007), a ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais para 1,25% (estava em 1,18% em 2007), a elevação dos gastos privados em P&D para 0,65% do PIB (estava em 0,51% em 2005) e a elevação em 10% do número de MPEs exportadoras, algo em torno de 1900 empresas.

[122] A crise internacional de 2008 derrubou todas as expectativas, já no último trimestre de 2008 o PIB caiu 3,6% em relação ao anterior, as exportações despencaram e as expectativas se inverteram.

As estimativas de renúncia fiscal estão no quadro a seguir, divulgado pelo Ministério da Fazenda, na época do lançamento da PDP. A divulgação destes recursos foi um fato inovador em relação à PITCE, entretanto as agências envolvidas não explicitaram claramente quais contrapartidas as empresas beneficiárias deveriam dar, nem quais métricas seriam utilizadas para acompanhar sua performance[123]. A falta de transparência sobre os impactos da renúncia fiscal e as contrapartidas pode ser considerado uma falha significativa de *accountability* é um dos pontos de maior desconformidade com as melhores práticas internacionais de política industrial. Os valores são significativos, como demonstra a tabela seguinte.

Tabela 5 - Estimativa de Renúncia Fiscal anunciada na PDP em 2008

(em milhões de reais)

	2008	2009	2010	2011	Total
Redução do prazo para utilização dos créditos do *PIS/COFINS* em BK	2.200	3.774	-	-	5.974
Prorrogação da depreciação acelerada até 2010	-	1.000	2.000	-	3.000
Ampliar a abrangência do *REPORTO*	374	747	747	747	2.615
Ampliação do *RECAP*	350	700	700	700	2.450
Eliminação da incidência de *IOF* nas operações de crédito do *BNDES* e *FINEP*	150	300	300	300	1.050
Redução a zero do *IR* incidentes em despesas com prestação no exterior de serviços de logística de exportação	25	50	50	50	175
Redução a zero do *IR* incidente na promoção comercial no exterior de serviços prestados por empresas brasileiras	10	20	20	20	70
Depreciação acelerada para o setor automotivo	92	658	1.174	1.098	3.022
Depreciação acelerada para o setor de bens de capital	33	233	417	390	1.073
Dedução em dobro da base de cálculo do *IRPJ* e da *CSLL* das despesas com capacitação de pessoal próprio das empresas de software	65	130	130	130	455
Suspensão da cobrança de *IPI*, *PIS* e *COFINS* incidentes sobre peças e materiais destinados à construção de navios novos por estaleiros nacionais	50	100	100	100	350
Ampliação do prazo de recolhimento do *IPI* pelo setor automotivo	200	-	-	-	200
Reativação do Programa *Revitaliza*	76	215	340	370	1.001

Fonte: Ministério da Fazenda, apresentação do Min. Mantega no lançamento da PDP em 2008

A PDP combinava medidas horizontais e verticais, conforme os modelos mais conhecidos de política industrial, com escolha de setores prioritários. As estimativas do

[123] Nos balanços publicados sobre a PDP não há avaliações sobre o nível de execução da desoneração fiscal anunciada pelo Ministério da Fazenda, a opinião de diversos envolvidos aponta para um desempenho bem abaixo do anunciado. A não divulgação oficial destes dos dados de execução até hoje – com o devido nível de agregação para preservar o sigilo fiscal dos beneficiados - sinaliza inequivocamente um déficit de transparência do Ministério da Fazenda. Nos últimos anos os órgãos de controle, o TCU em especial, tem apontado falhas de informação nos relatórios do Ministério da Fazenda sobre as renúncias e suspensões tributárias, bem como sobre os repasses do Tesouro ao BNDES.

Ministério da Fazenda em 2008 apontavam um total de incentivos fiscais aos setores escolhidos da ordem de R$ 21 bilhões até 2011, como indicado na tabela anterior. As medidas, tanto horizontais como verticais, foram classificadas em grandes grupos: (1) medidas de desoneração e isenção tributária, (2) medidas de crédito e financiamento e (3) medidas regulatórias, conforme os instrumentos predominantes utilizados em cada caso.

Entre os instrumentos principais, estavam elencados o crédito dos bancos públicos, em especial do BNDES (que começou neste período a ter empréstimos significativos do Tesouro no bojo das medias contra cíclicas pós-2008), os instrumentos de regulação (técnica, sanitária, econômica e concorrencial), o apoio técnico (como certificação, metrologia, propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos) e o poder de compra governamental, que só foi realmente utilizado anos mais tarde, em 2012, durante o Governo da Presidente Dilma Roussef. As ações sistêmicas (transversais ou horizontais) indicavam os aspectos mais clássicos de uma política industrial, como a redução dos *spreads* bancários, a ampliação das linhas do BNDES, a simplificação de procedimentos administrativos e integração com outras políticas do Governo, como o "Programa de Aceleração do Crescimento" (PAC), o "Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação", do Ministério de Ciência e Tecnologia, o "Plano Nacional de Educação", do Ministério de Educação, o "Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural", do Ministério de Minas e Energia e o "Plano Nacional de Qualificação", do Ministério do Trabalho e Emprego. A integração interministerial, apesar de meritória e correta, ocorreu de fato em poucos casos, em especial no segundo mandato de Lula, quando o CNDI já estava desmobilizado e com baixa efetividade, prevalecendo a lógica insular do governo. Cabe observar que as "listas" de programas "integrados" à política industrial foi mais auto-declaratória que real, salvo raríssimas exceções de integração pragmática e efetiva.

Os programas "estruturantes" da PDP foram divididos em três dimensões, "mobilizadores", para avançar em áreas de fronteira tecnológica, para "fortalecer a competitividade", nos setores mais ameaçados pela concorrência externa e geralmente intensivos em trabalho ou em escala (têxtil, móveis, construção civil, calçados, etc.) e por fim, aqueles para "expandir a liderança", onde o Brasil já tem vantagens comparativas naturais como os setores ligados à insumos e *commodities* (petróleo, mineração, celulose, aeronáutico, carnes processadas, etc.).

A seguir a estrutura normativa da PDP, pode-se observar diferenças marcantes com a PITCE: aumentou o número de setores selecionados, inclusão de objetivos relacionados à outros países (integração produtiva) e o tema do desenvolvimento regional.

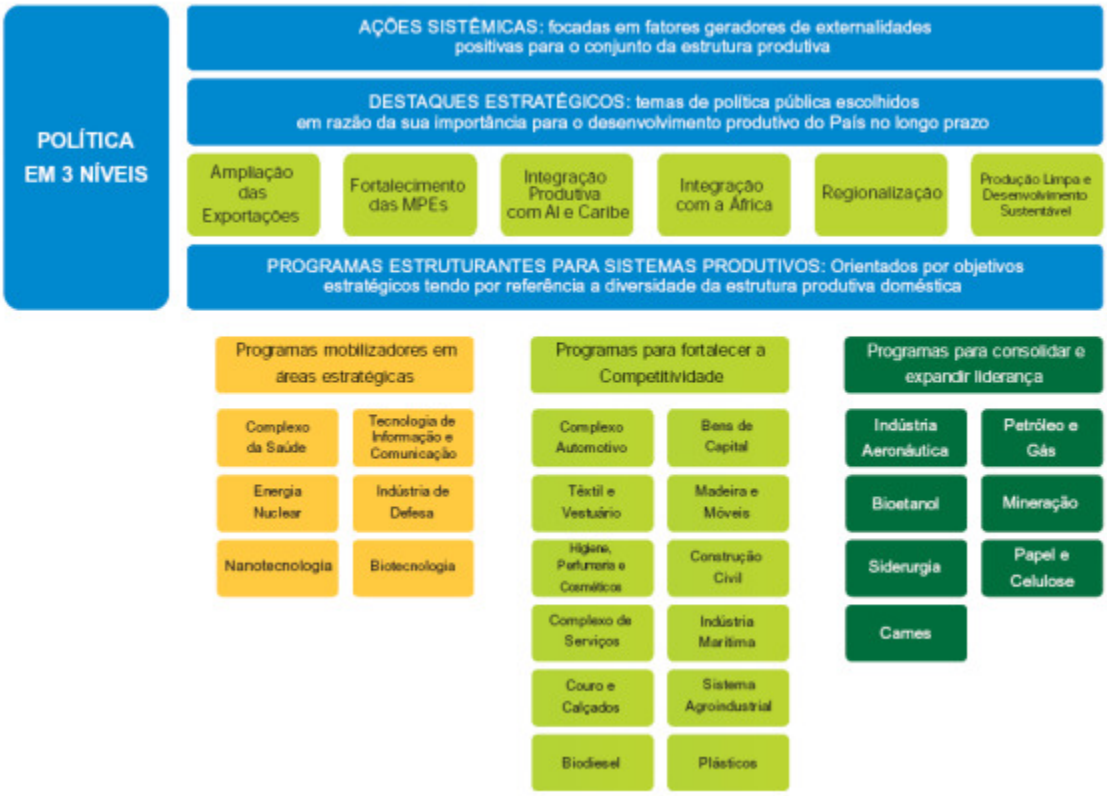


Figura 6 - Sistematização dos Programas e Setores da PDP

Fonte: Relatório de Gestão do MDIC 2007-2010

Diferente da PITCE, que não tinha uma preocupação explícita com a articulação dos atores (e o resultado deste processo como determinante para o sucesso da política), a PDP declara este tema com clareza:

> O êxito desta Política de Desenvolvimento produtivo **depende da sua capacidade de mobilizar o setor produtivo nas direções propostas.** Por isso, um primeiro traço fundamental da Política **é seu pragmatismo**, que deve se traduzir em medidas concretas de implementação imediata, **articuladas em cooperação com o setor privado** e direcionadas para enfrentar os principais entraves que afetam seu desempenho... foram realizadas reuniões e consultas iniciais ao setor privado para identificar e elaborar as ações necessárias à viabilização dos objetivos da Política. Esse esforço cujos resultados estão concretizados em programas de ação, não se encerra, porém com a implementação deste primeiro conjunto de medidas, e exige continuidade, **com uso dos espaços de interlocução público-privada já existentes ou da criação de novos mecanismos** (ABDI, 2010, p.13, grifo nosso).

O Governo Federal, no mesmo documento, reafirmava que "fortalecer a interlocução" com o empresariado e construir soluções de "compromisso" seria decisivo para

operacionalizar a política. Daí o porquê das metas setoriais terem sido quantitativas, tanto no assim chamado, "nível sistêmico", quanto nos "destaques estratégicos". A primeira dimensão tratava de temas que ultrapassam a esfera da empresa, tais como as questões tributárias, fiscais, de financiamento, investimento ou inovação e segurança jurídica. Já na segunda dimensão, as escolhas prendiam-se ao mérito de outras políticas públicas intimamente relacionadas e condicionadoras do sucesso da política industrial, tais como as políticas de apoio às micro, médias e pequenas empresas, à exportação, à integração produtiva com a América Latina e África, ao Mercosul, à regionalização do desenvolvimento e à sustentabilidade.

Um ponto de destaque é a afirmação nos textos oficiais, de que não se escolheriam setores prioritários, como as políticas industriais mais heterodoxas recomendavam. Ao invés disso, adotou-se, pelo menos no discurso, a ideia de que "programas estruturantes", agrupando diversos setores sob grandes objetivos comuns (liderança mundial, conquista de mercados, diferenciação de produto, focalização em densidade tecnológica ou ampliação de acesso ao consumo de massa), substituiriam a política de "escolha dos campeões". Outros argumentos justificariam a não priorização de setores: a dificuldade de definir as fronteiras entre eles considerando a dinâmica da mudança tecnológica e a complexidade da matriz produtiva brasileira, constituindo-se assim uma "política de geometria variada". Assim, por exemplo, a política "estruturante" de "liderança mundial" seria aplicada para os setores de metalurgia, siderurgia, aeronáutico e bioetanol e teria como meta posicionar as empresas brasileiras entre os cinco maiores *players* mundiais até 2011.[124]

Há um grande elemento de retórica política e dissimulação neste argumento, fica evidente a dificuldade essencialmente política em declarar prioridades e, sobretudo, as "não prioridades" diante da multiplicidade de grupos de pressão – com força no Congresso Nacional, inclusive - e os diversos interesses envolvidos. Aqui percebe-se claramente o uso de uma retórica tecno-administrativa, que publicamente contempla todas as demandas num nível de generalidade e abstração (todos estão incluídos igualmente, em tese). A amplitude dos setores definidos como prioritários responde a uma lógica mais política, que econômica, isto é, o governo antecipa as pressões potenciais das corporações, dos eventuais setores não incluídos nas prioridades. A incorporação é formal, entretanto, mas afasta o temor dos que poderiam ser excluídos, caso predominasse somente uma racionalidade técnica. Há, porém

[124] Esta diretriz, de certo modo, justifica a ação do BNDES para apoiar fusões e aquisições de grandes grupos nacionais, que foi muito criticada por alguns analistas econômicos.

custos institucionais envolvidos nesta estratégia, quais sejam: menor eficiência de instrumentos e da governança institucional pela perda de foco (risco de pulverização de recursos e atenção política e institucional) e sentido real de prioridade e precedência das políticas. Na prática, entretanto, a PDP funcionava com prioridades não-escritas, focada pragmaticamente nos setores com maior capacidade de transbordamento tecnológico, representatividade econômica ou capacidade de organização e pressão institucional, que foram os escolhidos.

A "escolha de campeões" ou de "setores" é sempre muito polêmica na literatura e na prática das políticas industriais. Após a PITCE houve muitas críticas à escolha de setores. Almeida (2009), por exemplo, apontando paradoxos da política industrial brasileira, em especial da PDP indica alguns deles. Na PITCE havia a intenção, segundo este autor, de criar vantagens comparativas inexistentes, no aumento dos setores chamados de "portadores de futuro" onde o Brasil não é competitivo e não tem vantagens. O exemplo que contraria o argumento estaria nos empréstimos do BNDES em 2008, que em oito dos dez maiores desembolsos teriam sido destinados à setores de baixa tecnologia incluindo indústrias do setor de alimentos (JBS/Friboi e Brasil Foods). O banco teria atuado para reforçar a estrutura produtiva já existente no país e não para promover transformações.[125] Almeida expõe assim as contradições da política industrial do segundo governo Lula:

> Em resumo, o Brasil tem adotado uma política industrial que favorece a criação de empresas líderes e a inserção mais soberana das empresas brasileiras no mercado mundial. No entanto, esta política pode causar pelo menos dois efeitos adversos: i) leva à consolidação da atual estrutura produtiva, não ajudando novos investimentos em setores mais intensivos em tecnologia; e ii) aumenta a concentração das cadeias de produção, replicando, no mercado doméstico, a mesma lógica de competição global das multinacionais. Os dois problemas supracitados podem ser mitigados ou solucionados por meio de políticas públicas que aumentem os incentivos à diversificação dos investimentos em outras indústrias, ou mesmo em pesquisas ligadas aos setores nos quais já somos competitivos (pesquisa genética na pecuária e agricultura, biotecnologia etc.) ou em políticas específicas direcionadas aos pequenos produtores, que aumentem seu poder de barganha frente às novas multinacionais brasileiras. (p. 34, grifo nosso).

[125] O BNDES foi peça-chave na constelação de instrumentos da política industrial lulista, irrigando com crédito subsidiado setores prioritários e áreas estratégicas. Seria razoável supor que com o aumento da participação no banco no crédito de longo prazo no Brasil, usando fundos públicos e aportes do Tesouro, as críticas sobre os eventuais custos de oportunidade e problemas de eficiência alocativa fossem aparecer nos debate. A questão, central a nosso juízo, deve pautar-se pela visão mais abrangente de custos e benefícios e de quais alternativas estavam disponíveis à época para os gestores da política industrial. Mesmo estudos críticos como Lazzarini et alii (2011), após análise de 286 empresas tomadoras de empréstimos entre 2000 e 2009, evidenciaram que o BNDES não apostou em projetos de baixa performance como decorrência de um suposto viés político no direcionamento dos recursos. Isso não invalida, contudo, a necessidade de aumentar a transparência e sobretudo a análise de impacto dos desembolsos (CASTELAR PINHEIRO, 2006). Estudos mais recentes (COLBY, 2013) tem identificado mecanismos de insulamento e competência técnica da burocracia do banco como principais fiadores de sua atuação republicana.

Outro paradoxo seria como tratar o alto investimento direto do exterior (IDE) no Brasil e nos países latino-americanos. Diferentemente do leste asiático onde o capital externo cumpriu um papel complementar e teve que se associar ao capital nacional, ajudando a promover inovação e tecnologia, aqui setores industriais inteiros desde o inicio foram criados pelo IDE (o automobilístico é o mais emblemático). O autor questiona a manutenção de benefícios para setores consolidados e por outro lado a escolha de "campeões nacionais", que pode criar novos monopólios e concentrar o mercado, sem os benefícios de escala e os *spin-offs* esperados. Segundo ele:

> Em todos os países do mundo que adotaram políticas industriais, houve a criação de grandes grupos empresariais, mas a forma específica em que se deu a relação entre Estado e capital nestas experiências foi importante para coibir as atividades de rent seeking e promover o desenvolvimento. Infelizmente, esta relação entre Estado e capital no Brasil não é muito clara, prosseguindo-se na tradição histórica de privilegiar o acesso direto individual de grupos empresariais ao Estado, ao invés de fomentarem-se fóruns públicos de discussão. (ALMEIDA, 2009, p. 45, grifo nosso).

Outro ponto interessante nos documentos oficiais da PDP é a aparente clareza por parte de seus formuladores e gestores governamentais de que os resultados efetivos da política surgiriam da intervenção do setor privado, cabendo ao Estado "apenas", criar as condições de contexto:

> [...] a Política se estrutura em iniciativas concretas, cuja intenção é **criar condições favoráveis à efetivação de decisões privadas** que concorram para que os objetivos da política sema alcançados. O conjunto de iniciativas inicialmente previstas [...] envolve a mobilização integrada do amplo leque de instrumentos de política à disposição das instituições que compõem o Governo Federal e sua articulação a programas e ações não estatais [...] (p. 23, grifo nosso).

Os instrumentos nominados (MDIC, 2008), estão relacionados aos incentivos fiscais, crédito e financiamento, ao uso do poder de compra governamental para incentivar conteúdo nacional ou condicionalidades relacionadas à inovação ou pesquisa, aos instrumentos regulatórios, na sua dimensão técnica, econômica, sanitária ou concorrencial e finalmente ao apoio técnico direto como são as atividades de promoção comercial exportadora, certificação e metrologia, propriedade intelectual, capacitação empresarial e coordenação intergovernamental.

A abordagem oficial sobre a coordenação e gestão da política é muito enfática ao identificar como o maior desafio a "necessidade de empregar recursos e instrumentos de forma eficiente e em articulação com o setor privado" (p. 37). Apesar da crise de 2008, os textos oficiais enfatizam o sucesso da política, como afirma o Relatório de Gestão do MDIC para o período:

> Entre 2008 e 2010, a PDP foi responsável por R$ 21 bilhões em desonerações tributárias, alongamento de prazos de recolhimento de impostos, aceleração de regimes de depreciação acelerada de máquinas e equipamentos, ampliação de linhas de financiamento destinadas à inovação e tecnologia, entre outras ações. **Desde o lançamento da Política, foram adotadas 425 medidas, das quais 409 diretamente associadas à PDP e estão 99% operacionais.** O 1% restante já tem legislação aprovada, mas ainda precisa de regulamentação. Houve, também, quatro medidas relacionadas ao contexto da crise financeira internacional (100% operacionalizadas) e 12 a outros programas de governo (100% operacionalizadas). Além dessas, outras 94 medidas foram geradas fora do âmbito da PDP e também impactaram o setor produtivo: 54 são associadas ao contexto da crise internacional (100% operacionalizadas) e 40 associadas a outros programas de governo (97,5% operacionalizadas), a exemplo do PAC (Minha Casa, Minha Vida) e Mais Saúde. (Relatório de Gestão do MDIC, 2007-2010, p.11, grifo nosso)

As metas não cumpridas da PDP foram relativizadas por Reginaldo Arcuri, Presidente da ABDI na época:

> As metas não servem apenas se foram cumpridas. Servem mais para definir de onde se parte e onde se quer chegar, além de aprender com o que acontece no caminho. Guiam as ações, criam parâmetros de avaliação e dão ao setor privado uma visão clara de para onde o governo quer direcionar o País [...] **A crise internacional não é nenhuma desculpa, é um fato concreto.** Na formulação da PDP, todas as curvas estavam com vetores para cima e eles caíram perpendicularmente. **A recuperação em V mostra que os fundamentos da economia estão sólidos.** Houve a retomada da trajetória anterior, mesmo que não tenhamos a recuperação em números absolutos. (REGINALDO ARCURI, 24.11.2010, "O Estado de São Paulo", grifo nosso)

Não há como estabelecer uma linha de causalidade direta e mecânica, entre os macro indicadores econômicos e as políticas industriais, ainda que esteja correto pela lógica contra factual, deduzir que, sem tais políticas, seria razoável supor que o desempenho poderia e deveria ter sido bem pior. Fato é que a taxa de crescimento do PIB no último ano do Governo Lula atingiu estratosféricos 7,5% em 2010, a maior variação anual positiva em 24 anos.

A seguir, o diagrama básico apresentado com a hierarquia das instâncias deliberativas na política, que apresenta claramente uma lógica piramidal e verticalizada:

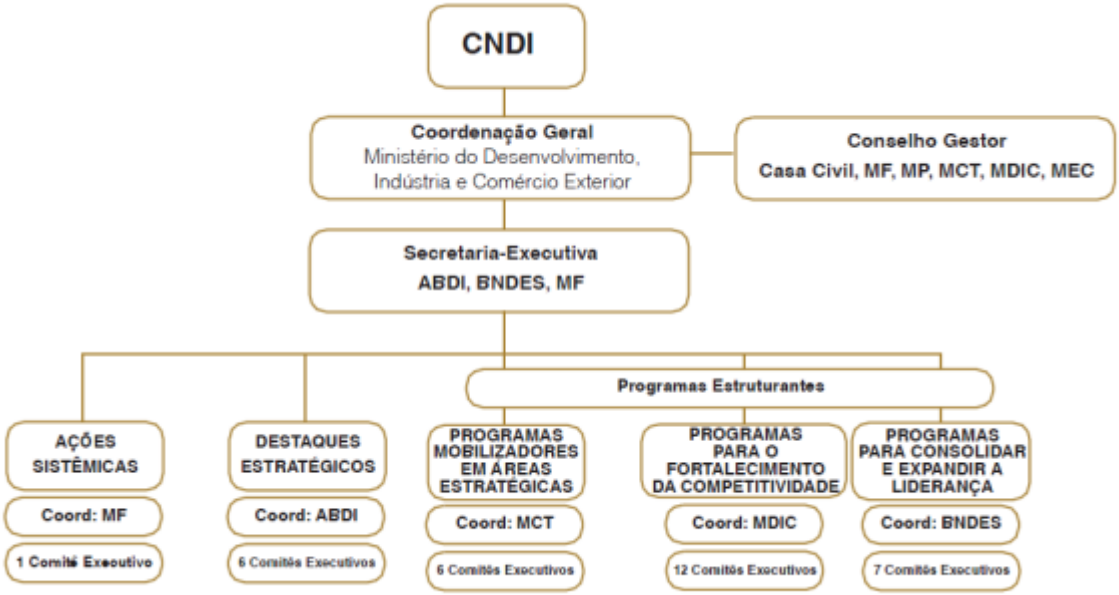


Figura 7 - Estrutura de Governança da PDP

Fonte: Secretaria Executiva da PDP, 2008b

No topo está o Conselho Nacional de Desenvolvimento, seguido pelas instâncias de coordenação intragovernamentais, como o "Conselho Gestor", onde observa-se a presença do MEC e da Casa Civil, além dos Ministérios classicamente relacionados ao tema do desenvolvimento. Além disso, há uma "Secretaria Executiva" e na base da estrutura, um conjunto de "Comitês Executivos", compostos somente por órgãos governamentais, coordenados pelas instituições componentes do "Conselho Gestor".

Aproximadamente seis meses depois do lançamento oficial da política, em Novembro de 2008, o Governo federal publica um documento específico para tratar da governança e da gestão da política (Secretaria Executiva da PDP, 2008b). Aqui aparece outro termo para definir a relação com o setor privado, logo na apresentação: "interlocução sistemática"[126]. O texto reforça a ênfase na articulação público-privada: "os desafios a serem enfrentados [...]

[126] A condição de parceria que orientava o texto da PDP foi inclusive lembrada por Lula, no seu estilo peculiar, durante o lançamento da política no dia 12 de Maio de 2008: "Feliz da vida, Feijó [dirigente metalúrgico da CUT], pela combinação perfeita do seu discurso e do Armando Monteiro [presidente da CNI], até pareciam dois dirigentes sindicais dos metalúrgicos ou dois dirigentes da CNI, tal é a combinação de vocês,... Repito: atravessamos o deserto da estagnação. A terra fértil já está à vista. Só depende de nós alcançá-la e conquistá-la; **só depende da nossa união**, do nosso trabalho, da nossa determinação; só depende da nossa capacidade de enfrentar os verdadeiros problemas do País, **deixando de lado as miudezas, o medo do novo e os preconceitos**; só depende da **nossa confiança** em nós mesmos, no nosso povo e no nosso País. **Vamos, todos juntos – governo, empresários, trabalhadores, técnicos, cientistas – enfrentar esse desafio.** É isso que nós, do governo, queremos. É isso que queremos de vocês e, certamente, é isso que o Brasil quer de todos nós. " (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2008, grifo nosso).

exigem que o governo e o setor privado conjuguem esforços, de maneira harmônica e com compromissos compartilhados [...]" (p. 6).

Note-se que não há na representação do diagrama oficial, instâncias com participação do setor privado, sejam entidades industriais ou de representação dos trabalhadores. Em outro documento (Secretaria Executiva da PDP, 2008a), que parece ter sido base para o anterior, escrito em Julho de 2008, há um glossário onde pode-se ler que as instâncias de "articulação público-privada" são:

> [...] **espaços institucionalizados de diálogo entre o setor público e o setor privado** (sob a forma de representações de empresários e/ou trabalhadores) que auxiliam o entendimento, a proposição, o apoio e o acompanhamento de programas, projetos e ações relativos aos setores produtivos e/ou temas determinados. São exemplos de instâncias de articulação público-privada os Fóruns de Competitividade do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e as Câmaras Setoriais Temáticas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (p. 5, grifo nosso).

Na mesma página, em nota de rodapé, os "Fóruns de Competitividade" são definidos como "espaços de diálogo entre o setor privado (sob a forma de representações de empresários e trabalhadores), governo e o Congresso Nacional[127] que visam promover a discussão e a busca de consenso em relação a gargalos, oportunidades e desafios em cada uma das cadeias produtivas existentes na economia brasileira. A partir dos diagnósticos, os Fóruns buscam o estabelecimento de metas e de um conjunto hierarquizado e priorizado de ações para a solução de problemas e aproveitamento de oportunidades." (Secretaria Executiva da PDP, 2008a, p. 5)

No diagrama que esquematiza a relação com setor privado, fica claro que a organização de instâncias híbridas de natureza mista poderia acontecer em diversos

[127] A discussão legislativa da Política Industrial, como política pública, é quase irrelevante, a atuação das bancadas no Congresso quase sempre vai no sentido de aumentar os setores beneficiados de regimes tributários especiais ou atuações muito específicas envolvendo grupos de interesses de segmentos das cadeias produtivas envolvidas. Quase não há debates de mérito ou participação ativa dos parlamentares. Como relata um dirigente da área de Setores Intensivos em Capital do MDIC: "[...] teve uma época, acho que na época dos "Fóruns de Competitividade", a gente pensou em trazer o Parlamento, trazer o Congresso para dentro dos fóruns, para ver se motivava, para eles entenderem mais as coisas, sentirem [...]. Lembro que no Congresso, foi na Comissão de Indústria e Comercio do Congresso, fui convidado a participar de alguns fóruns, etc. Eu acho que eles participam quando você vai soltar uma medida provisória, que rebate na política industrial, um regime especial, uma [medida] que passa por lá, eles se envolvem mais. Por exemplo, você vai criar um REPENEC [Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste], vai criar uma medida provisória dos *tablets*, aí começa a aparecer os interesses. Por incrível que pareça uma bancada parlamentar que atua bem nessa parte industrial, está a bancada parlamentar do Amazonas, por causa da SUFRAMA, da Zona Franca de Manaus [...] eles se unem lá no Congresso para os interesses lá da região. A indústria eletro eletrônica, duas rodas, etc., televisão, [eles estão] todos lá. Eles procuram ver o que está acontecendo naquela MP especifica, como é que está impactando a região, fazem propostas de emendas, são mais atuastes." (P2 - entrevista ao autor, em 14. Jul. 2011)

colegiados, de maneira difusa e descentralizada: fóruns, câmaras setoriais, Grupos de Trabalho, etc. Outro ponto é que a "Agenda de Ação" é de atribuição exclusiva do "Comitê Executivo". Aliás, os documentos frisam que os "Comitês" tem o poder de veto sobre propostas originadas nas "instâncias de articulação público-privada", mesmo se for produto de consenso entre as partes. Estes dispositivos são recorrentes no período Lula e revelam um certa precaução ou "ação preventiva" do Governo, diante da possibilidade do setor privado utilizar as arenas setoriais como veículo para demandas incômodas para o Governo. O esquema representativo desta articulação, mostrado a seguir, ilustra bem a separação entre "instâncias de deliberação"- do governo - com "instâncias de articulação" - com o setor privado. Na prática os "fóruns de competitividade" funcionaram precariamente durante o segundo mandato de Lula, não havia mais a liderança dinâmica de Furlan no MDIC, e a conjuntura de crise a partir de 2008 devolveu ao Ministério da Fazenda o protagonismo e a condução das políticas de apoio à indústria *a tout court*, conforme o ritmo da crise.[128]

[128] O problema da coordenação intra-governamental parece ser um traço permanente nessa trajetória. Em trabalho recente sobre a institucionalidade do Plano Brasil Maior, a política industrial do governo Dilma Roussef (2011-...), Schapiro (2013), baseado em Rodrik e Evans, sugere algumas hipóteses sobre a "cacofonia decisória" (*sic*) nos arranjos de governança, *ceteris paribus*, herdados da trajetória lulista: (a) considerando os conteúdos transversais da PI, não há incentivos suficientes para responsabilização e fidelização institucional de Ministérios que tem suas próprias agendas; (b) considerando o baixo incentivo, há uma tendência para a negociação extra-oficial e bilateral com o MDIC; (c) O MDIC, assim, se converte, no máximo, em um *hub* institucional, sem poder de agenda ou autonomia decisória; (d) este processo decisório assimétrico e assistemático retira eficiência e eficácia dos projetos, em especial quando enfrentam a resistência da burocracia fazendária; (e) os dilemas de ação coletiva dos empresários, a baixa *accountability* dos conselhos, o gradualismo das reformas estruturais e a baixa institucionalização da política industrial, seriam agravantes adicionais (SCHAPIRO, 2013).

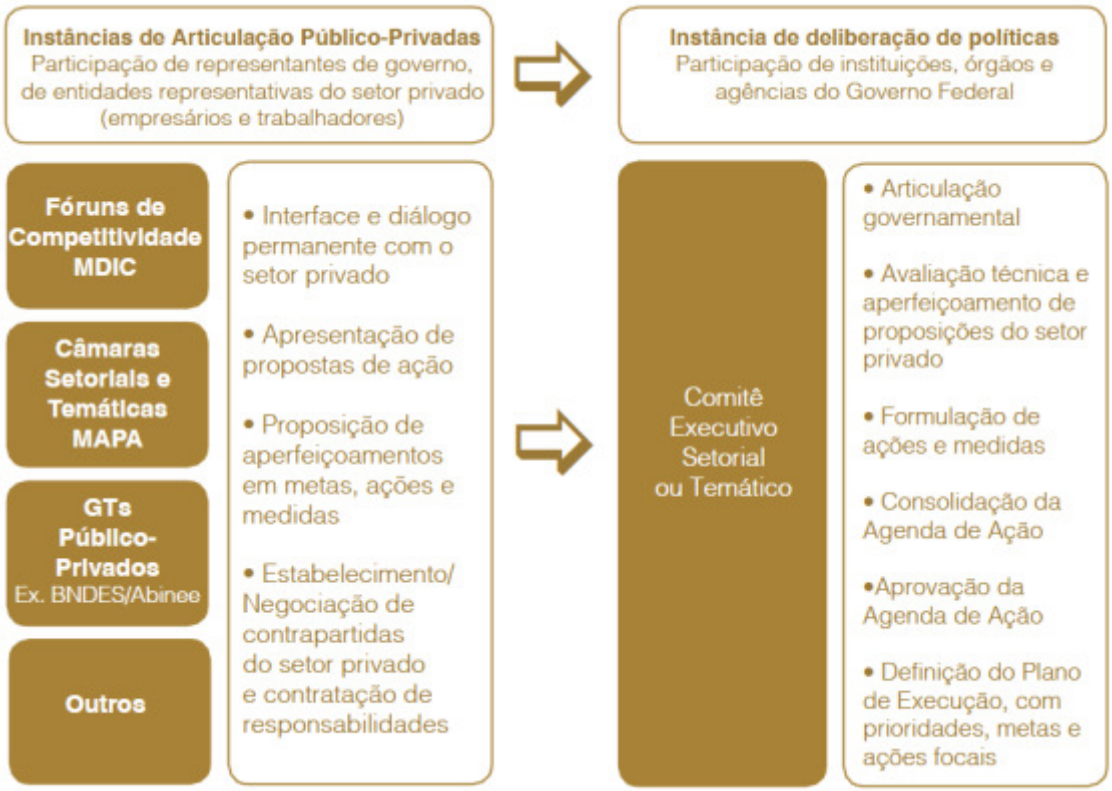


Figura 8 - Coordenação com o Setor Privado na PDP
Fonte: Secretaria Executiva da PDP, 2008b

4.5 A avaliação da PDP

A avaliação do Governo, feita pela agência criada para coordenar os esforços da política industrial, a ABDI, foi claramente otimista, ainda que frágil na apresentação de evidências objetivas. Ainda que seja reconhecido o dano provocado pela crise financeira do final de 2008, a agência apresentava uma visão claramente positiva.

> Assim, a crise financeira internacional **foi vista como oportunidade para melhorar o posicionamento estratégico** das empresas brasileiras, o que reforçou o viés estruturante da PDP e o sentido das metas fixadas. Optou-se por não revê-las, mantendo-se as referências positivas de expectativas na economia brasileira, e o caminho definido. A PDP focou seus esforços, então, na recuperação da taxa ascendente de investimento e exportação, na manutenção do ritmo de crescimento da atividade econômica e no fortalecimento dos investimentos em P,D&I. Foram adotadas medidas convergentes com o objetivo de **contribuir para acelerar a recuperação da economia brasileira** e garantir sua competitividade no médio e longo prazo. **A PDP contribuiu para manter o dinamismo da economia** no período anterior à crise internacional, e articulada com as medidas anticrise adotadas pelo Governo Federal, foi importante para mitigar os impactos negativos decorrentes. Os incentivos aos investimentos adotados pela Política contribuíram para **reforçar a dinâmica de crescimento do investimento à frente do PIB**. (ABDI, 2010, p. 4, grifo nosso)

Em 2009, a formação bruta de capital fixo, indicador essencial para monitorar o grau de sustentação do crescimento industrial, foi de 15,7%, o mais baixo da história recente. A

medida mais impactante proposta foi o "Programa de Sustentação do Investimento" (PSI), operado pelo BNDES, com redução de juros e taxas para inovação e aquisição de bens de capital. Além disso, desonerações tributárias (COFINS e IPI), incentivos fiscais e depreciação acelerada contemplaram o cardápio anti-crise. Os desembolsos do BNDES saltaram de R$ 92 bilhões em 2008, para R$ 137 bilhões em 2009. Em relação às exportações – única macro meta perto de ser cumprida, por conta da retração mundial – a medida adotada foi a agilização da devolução dos créditos tributários aos exportadores. Aparentemente o volume de medidas impressiona, entretanto não há indicações de uma análise mais qualitativa e de impacto de cada uma delas. O máximo que os documentos oficiais apontam é para um raciocínio contra-factual simplificado, sugerindo que se não houvesse existido a PDP, os números seriam piores. Até setembro de 2010, a distribuição por instrumento estava disposta da seguinte maneira:

> 29% relacionadas a financiamento, 31% a assistência técnica e informações, 26% a medidas fiscais, 8% a regulamentação e 6% a comércio internacional. Praticamente todas elas (99%) foram postas em pleno funcionamento: 41% delas estavam relacionadas à meta de investimento; 29% às exportações; 20% à inovação e 10% ao desenvolvimento da MPEs. (ABDI, p.12)

A dificuldade real em estabelecer uma clara relação de causalidade entre as políticas industriais de Lula e seus efeitos práticos, por conta de inúmeros outros fatores intervenientes, não deve servir para ignorar os avanços do período. Por exemplo, no campo da ciência e tecnologia o número de alunos de doutorado matriculados nas áreas prioritárias das políticas (engenharias, ciências biológicas e da saúde), aumentou 33% entre 2002 e 2008, passando para 32,8 mil naquele ano. Os artigos científicos de brasileiros passou de 1,62% para 2,63% no mesmo período. A quantidade de bolsas de estudo no exterior nas áreas prioritárias saltou de 2,4 mil em 2002, para 3,7 mil em 2008. Ainda que a crise internacional tenha derrubado a curva de crescimento, houve um substantivo aumento da produção no período, de 25,5%, até 2008. A produção industrial de alta tecnologia e média-alta tecnologia, conforme a classificação da OCDE, subiram respectivamente, 52,6% e 48% entre 2003 e 2010 (Oliva, 2010).

Conclusões

A observação deste período em perspectiva histórica, necessariamente aponta para um período de início (ou retomada), de um novo padrão de crescimento da economia brasileira, só comparável ao longo ciclo de crescimento verificado na fase "desenvolvimentista" entre a década de 1950 e o início dos anos oitenta. Naquele período, a economia cresceu em média, a

7% ao ano. A trajetória ascendente iniciada em 2004, só foi interrompida na crise de 2008 e mesmo assim o ano de 2010 teve um PIB de 7,5% evidenciando uma rápida recuperação, com a taxa de investimento sobre o PIB de 19,6%. Há praticamente um consenso sobre os principais fatores causais do *boom* industrial e da assim chamada "recuperação em V": a estabilidade macroeconômica, a crescente atração de investimento externo direto, os seguidos superávits comerciais (ainda que com dominância de *commodities*), a ativação do mercado interno (demanda agregada, relacionada à expansão do crédito, aumentos reais do salário mínimo e programas de renda mínima) e políticas industriais ativas (PAC e PITCE/PDP). Os empresários industriais, como de hábito, foram muito mais críticos e rigorosos na avaliação. Algumas instituições de representação de interesses do setor industrial, como a FIESP, fizeram avaliações muito duras sobre os resultados da PDP (DECOMTEC, 2011). A FIESP inicia a avaliação declarando de pronto que apesar do mérito da iniciativa os instrumentos foram pouco ousados, pontuais e anulados pelos efeitos da política macroeconômica vigente, em especial a política monetária de juros positivos e a valorização cambial. Nenhuma das quatro macrometas que o governo se propôs foram atingidas, basicamente pela crise financeira que eclodiu a partir da falência do banco Lehman Brothers no final de 2008[129]. A FIESP alertava para o risco de primarização da pauta exportadora e a desindustrialização, pois a fatia de manufaturados na pauta exportadora havia caído de 52% das exportações em 2007 para 39% em 2010. Além disso, a perda de competitividade dos produtos industriais brasileiros se manifestava na perda de mercados internos para concorrentes externos, sobretudo asiáticos. O centro das criticas gira em torno da valorização cambial que, ao mesmo tempo, retirava competitividade dos exportadores diminuindo a receita de amplos setores industriais, estimulando o consumo de manufaturados produzidos no exterior. Neste quadro, os estímulos que a política industrial da PDP teriam sido completamente insuficientes para estimular a retomada do investimento do setor industrial. Se não há demanda futura que motive a investir o problema está também no custo de produção brasileiro *vis a vis* aquele encontrado nos concorrentes externos. O documento dos empresários ressalta, sobretudo, os custos da infraestrutura de energia, da logística e dos encargos sociais sobre a remuneração de mão de obra como extremamente desvantajosos em relação à concorrência externa. A FIESP

[129] "Em síntese, a **crise financeira** e, posteriormente, o agravamento da tendência de **valorização cambial** e **aumento de taxa de juros** afetaram profundamente a competitividade da indústria nacional, no mercado internacional, e, crescentemente, também no mercado interno. Isto se expressou em crescimento das vendas da indústria manufatureira aquém do crescimento do consumo, amplo crescimento da penetração de produtos importados no mercado doméstico e deterioração das exportações. Nesse contexto, a realização de inversões ficou bastante desestimulada, a despeito dos instrumentos para fomento do investimento criados pela PDP, que, portanto, se mostraram pouco efetivos." (DECOMTEC, 2011, p.6, grifo nosso)

indica como saída, uma ampla reforma da política macroeconômica com medidas altamente polêmicas como a regulação do câmbio, ampla reforma tributaria com desoneração total dos investimentos, exportações e sobre a folha de pagamento, entre outros. Registre-se que a FIESP há tempos, se opõe à política macroeconômica, desde a gestão de Pedro Malan no Ministério da Fazenda. Fica sem resposta, entretanto, qual a estratégia política que seria recomendada para viabilizar estas medidas, o "cambio regulado", por exemplo. O aparente conflito entre política industrial e gestão macroeconômica também é recorrente na literatura acadêmica.[130]

Há quem defenda que é impossível fazer uma avaliação definitiva da política industrial. Segundo Almeida (2009), no Brasil não haveria mecanismos claros para avaliar o sucesso da política industrial para as empresas incentivadas. Em especial o BNDES, que é por excelência o instrumento mais eficaz de política industrial, não tem mecanismos claros de avaliação dos financiamentos. O ambiente onde ocorre a PI não seria transparente.[131]

Haveria assim, uma política em tese, *in books*, divulgada pelo Governo com metas ambiciosas na PDP limitadas pelo ciclo eleitoral, de um lado, e uma "PI real", *in action*, identificada nos desembolsos do BNDES e nos incentivos fiscais sem contrapartidas.[132]

---

[130] "Esta contradição entre as políticas industrial e macroeconômica reflete, na verdade, as divisões que existem dentro do Estado brasileiro, que, em última instância, **refletem divisões dentro da sociedade acerca do projeto que se pretende para o país**. A luta entre as diferentes visões para impor seu projeto materializa-se, concretamente, na disputa pelos recursos. Para o bem do país, é imprescindível que sejamos capazes, como já o fomos no passado, **de construir e perseguir uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo.** Uma estratégia que permita defender a estrutura produtiva existente e avançar no sentido de fortalecê-la, e assim construir uma inserção internacional que se sustente em uma pauta de exportação mais qualificada, com produtos de maior valor agregado e intensidade tecnológica" (CANO, W. e SILVA, A., p.21, grifo nosso)

[131] "[...] a política industrial de hoje ainda ocorre em um ambiente no qual: i) não há mecanismos formais de controle do tipo mecanismos de reciprocidade, observados no caso da política industrial da Coreia; ii) a relação entre Estado e sociedade (o que Peter Evans chama de parceria e autonomia) é ainda muito limitada no caso brasileiro; e iii) a relação entre Estado e empresários no Brasil ainda se dá por canais de comunicação direta entre a elite empresarial e a sociedade, com pouca representatividade das associações empresariais e, portanto, pouca transparência." (ALMEIDA, 2009, p.53)

[132] O tema das contrapartidas da indústria é sempre polêmico e complexo. No final dos planos de estabilização dos anos oitenta (Plano Cruzado) e noventa (Plano Collor) as Câmaras Setoriais funcionavam basicamente como reguladoras do processo de "descongelamento" de preços. Na medida em que as empresas adquiriam liberdade para atualização de preços elas se comprometiam a entrar nos programas de qualidade e competitividade do Governo e firmavam compromissos de modernização gerencial e tecnológica. Com a normalização da economia pós-Plano Real de 1994 este *trade off* perdeu o sentido. Recentemente (março de 2011) a FIESP e a CUT, realizaram uma campanha nacional intitulada "Grito de Alerta em defesa da produção e do emprego brasileiros" (www.fiesp.com.br/gritodealerta). As alianças pontuais entre trabalhadores e industriais não são em absoluto novidade, a história registra que, sobretudo em momentos de crise com apreciação cambial e aumento da concorrência de importados, estas alianças táticas acontecem. No dito "manifesto" entre as medidas sugeridas pode-se ler: "criação de metas anuais de crescimento da produção física e da taxa de investimento da indústria [...] criação de metas anuais de aumento do nível de emprego na indústria [...]" etc. Nem a PITCE, nem a PDP criaram metas ou compromissos com a indústria, o

O objetivo deste capítulo é o de demonstrar claramente que as novas ideias sobre desenvolvimento e o novo ativismo estatal e materializaram na publicização de políticas oficiais do governo federal de apoio à indústria nacional. Este processo não ocorreu de forma automática, os modelos teóricos não assumiram formas perfeitas na realidade brasileira, inúmeras adaptações e mediações ocorreram, algumas deliberadamente conduzidas pelo governo, outras, ao acaso ou resultado de uma conjuntura imprevisível. A diretriz de "escolha de campeões" é um bom exemplo, na PITCE havia uma clara preferência política por esta estratégia, na PDP, houve uma mudança discursiva. Há um conjunto de rodeios e afirmações indiretas, mas na prática os instrumentos mais potentes (BNDES, por exemplo), operaram no mesmo sentido. Há, contudo, uma linha de coerência e unidade das duas políticas que são importantes para os objetivos desta pesquisa. Ambas políticas consolidam a ideia de que mecanismos de diálogo, cooperação e eventual legitimação decisória são imprescindíveis para a efetividade dos instrumentos e estratégias. Na prática o CNDI cumpriu este papel no primeiro mandato, ao contrário dos comitês setoriais que foram altamente fragilizados em ambos mandatos, e o próprio CNDI perdeu potencia a partir de 2007. As razões desta inflexão serão analisadas a partir do próximo capítulo.

---

motivo central parece ter sido a ausência de um mecanismo de *enforcement* legal capaz de vincular os benefícios à metas que dependem, em última instância, de fatores imprevisíveis relacionados à dinâmica futura dos mercados.

CAPÍTULO V

O EMPREENDEDORISMO POLÍTICO DURANTE GOVERNO LULA

> A nova relação de parceria Estado/Setor Privado significa superar definitivamente um passado de cooptação espúria, frequentemente promíscua, em que o Estado servia-se de – servia a – interesses particularistas. Trata-se de suprimir, do lado do Estado, a prática do arbítrio burocrático, que enseja o favoritismo e a corrupção e, do lado do setor privado, qualquer resquício de patrimonialismo.
>
> IEDI, "Mudar para Competir", 1992

Introdução

Há dois tipos de empreendedores políticos na cena política do governo Lula: os empreendedores políticos que atuam como indivíduos singulares e os empreendedores políticos coletivos, ambos fortemente interconectados. Neste capítulo o foco são os empreendedores políticos coletivos e seu papel na disseminação das novas ideias desenvolvimentistas e seu desdobramento na política industrial. O conceito inicial de empreendedorismo foi ampliado, para que se possa compreender a figura do empreendedor político coletivo (VIENNEY, 1994 e MALO, 2001). Enquanto o empreendedorismo político clássico se restringe à atuação de indivíduos em contextos muito precisos (o que será analisado mais adiante), este tipo de empreendedorismo tem duas dimensões diferenciadas: é coletivo e institucionalizado. Coletivo, porque agrega um conjunto amplo de atores que só adquirem visibilidade e poder de pressão quando superam a atomização das lideranças individualizadas. Este é o caso, por exemplo, das novas entidades de representação empresarial, criadas nos anos oitenta e noventa. Elas surgem no cenário político diante da falência da representação classista sindical clássica, verticalizada e pouco dinâmica. Malo (2001)[133], ressalta que o empreendedor coletivo se fundamenta num arranjo de instâncias múltiplas e inter-relacionadas de autoridade. O processo decisório ocorre na medida em que um conjunto de atores é pautado pela natureza cooperativa e coletiva de um projeto, no nosso caso a política industrial, *stricto sensu*. É um empreendedorismo institucionalizado, porque assume, em determinadas configurações, a materialidade de uma ou mais instituições, seja ela pública ou privada. Este é o caso, por exemplo, da criação de uma organização para estatal, a ABDI, para apoiar o governo federal na execução da PITCE e da PDP.

[133] Originalmente o conceito de empreendedor coletivo foi criado para explicar os esquemas de governança corporativa-empresarial.

Há, entretanto, nos dois tipos de empreendedorismo, o coletivo-institucional e o individual, uma natureza semelhante do ponto de vista dos efeitos sobre as relações público-privado no governo Lula: eles promovem a conexão de fluxos de informação e decisão, mobilizando recursos políticos dispersos. Este entendimento explica, por exemplo, o papel renovado e provocador da CNI durante o primeiro mandato, boa parte das pautas do CNDI foram articuladas e propostas pela confederação industrial. Ou em outro exemplo, o papel que a organização da informação técnica assumida pela ABDI, na orientação dos debates nas arenas.

O capítulo demonstra que a trajetória de um conjunto de líderes setoriais da indústria, desde os anos oitenta, acabaram forjando as condições para o surgimento de relações fecundas na arena da política industrial do governo Lula. Parte considerável de seu capital político coletivo já havia sido acumulado previamente ao governo e a atuação de entidades como a CNI, o IEDI e a própria ABDI, foi fortemente influenciada por estas conexões mais antigas.

5.1 A rearticulação e mobilização empresarial no pós-liberalismo

Um elemento importante que caracteriza a transição da política industrial, de uma política subalterna, para um lugar destacado na agenda política do governo, foi a rearticulação do empresariado industrial, em especial, aquele de capital nacional, durante o segundo mandato do governo Cardoso e no governo Lula. Parte significativa dos empresários industriais imprimiram uma nova dinâmica de organização, por fora da estrutura corporativa, em associações de natureza setorial, para reivindicar reformas do governo ou simplesmente "grupos de opinião", nos últimos vinte anos[134]. No centro dos debates sempre esteve o tema da desindustrialização, ora articulado como uma demanda pública contra o chamado "custo Brasil", ora denunciando a política econômica responsável pela desnacionalização e extinção de elos industriais vitimados pela concorrência externa.[135]

---

[134] Associações empresariais, segundo a perspectiva relacional de BIANCHI (2010), são uma condensação institucional de relações de força verticais, que se estabelecem entre diferentes classes sociais e horizontais, entre as várias frações da burguesia. Ou seja, o modo como os empresários se organizam, está explicado em parte pela visão mais essencialista de como atores resolvem problemas de ação coletiva, mas também pela dinâmica da correlação de forças entre as várias frações dentro de uma mesma classe e de sua disputa em relação aos trabalhadores e sua relação como o Estado. Portanto, a representação de classe só deve ser entendida a partir de contextos históricos, das trajetórias e da dinâmica da evolução da correlação de forças entre elas.

[135] Em 28 de Novembro de 2005, a FIESP e o IEDI lançam o "Manifesto pelo Desenvolvimento do Brasil: a desindustrialização já é fato e reverter o processo é crucial", nele ficam claras à oposição ao legado da política econômica do governo Cardoso: "Falta clareza a nossos governos quanto às condições necessárias para realizar um projeto de desenvolvimento. Por isto, a gestão da economia tem privilegiado a estabilidade

A relação entre o Estado e os empresários industriais no Brasil tem sido marcada por altos e baixos. Há relações de sinergia, mas também, momentos de crise e conflito em conjunturas específicas, quando as políticas públicas sinalizam algum constrangimento para a atividade industrial. Tomando como referência estudos recentes (PEREIRA e DINIZ, 2009; DINIZ e BOSCHI, 2009), podemos definir no mínimo três grandes ciclos: o período dos anos noventa caracterizado pela perda de poder político dos empresários e predomínio de políticas neoliberais, um segundo ciclo marcado pela ruptura do consenso liberal e retomada do protagonismo do empresariado e um terceiro ciclo iniciado com o governo Lula de retomada das políticas industriais ativas e uma nova repactuação entre Estado e empresários industriais.

No período de consolidação do parque industrial brasileiro, entre 1930 e 1980, o país se industrializou sob a direção de uma coalizão política-institucional que tinha como principais atores os empresários industriais nacionais, uma burocracia pública em formação e condições externas favoráveis que estimularam e protegeram setores domésticos da concorrência predatória de concorrentes externos. Este período foi conhecido como substituição de importações e foi amplamente analisado pela literatura especializada.

Nos anos noventa, predominou na formulação de políticas públicas de desenvolvimento as ideias originadas no movimento teórico-político conhecido como "Consenso de Washington"[136]. No Brasil a conjuntura deste período era de extrema instabilidade política. O País recém havia saído de uma crise profunda de governabilidade no período 1987 – 1990, produzida pelo fracasso das políticas de estabilização, em especial o chamado "Plano Cruzado", durante o governo do Presidente José Sarney. As elites políticas, a direção do governo federal e os próprios empresários industriais, estavam enfraquecidos e vulneráveis em relação ao receituário neoliberal dos organismos internacionais. O Governo Collor, a despeito da abreviação do seu mandato, em 1990, iniciou um longo período de

---

da moeda - o que também queremos - em detrimento da produção e do emprego - que lamentamos. É falso o dilema entre estabilização e crescimento econômico, mas a verdade é que **os instrumentos para a promoção do crescimento transformam-se, frequentemente, em um mero subproduto das políticas de estabilização**. [...] que [a] desindustrialização, entendida como a perda relativa do vigor do setor produtivo, já ocorre em nosso país. É crucial reverter este processo, promover uma imediata retomada do dinamismo da indústria e, junto com ela, a marcha acelerada para o crescimento [...] No Brasil os juros altos, a carga tributária excessiva, o câmbio valorizado e volátil, a carência de investimentos e de infraestrutura configuram um quadro macroeconômico absolutamente hostil e na contramão das experiências bem sucedidas de desenvolvimento [...] reafirmamos nossas convicções: **é indispensável ter um verdadeiro projeto de desenvolvi**mento, assumir o papel preponderante da indústria nesse projeto e cuidar das condições macroeconômicas que a estimule." (grifo nosso)

[136] O processo de debate organizado pelo Banco Mundial e FMI, no final dos anos oitenta, produziu uma agenda propositiva, capaz de servir como orientação aos gestores das instituições multilaterais de crédito e fomento. Basicamente as propostas retomavam o ideário liberal do final do século XIX, recomendando cortes na despesa pública, vendas de ativos estatais e desregulamentação de mercados.

medidas que privilegiaram o setor financeiro e bancário, em detrimento do setor produtivo e industrial. O período desenvolvimentista (proteção de setores estratégicos, substituição de importações, investimentos públicos em setores produtivos e infraestrutura, coalizão entre burocracia pública e empresários industriais, etc.), foi visto como um atraso, uma espécie de populismo econômico a ser extirpado da memória, que conduzia à ineficiência generalizada do sistema econômico e surtos frequentes e crônicos de alta inflacionária. Junto com esta crítica, se propunha a diminuição drástica do Estado na formação de poupança e investimento, o que significou um profundo processo de desestatização em diversos setores produtivos. Outras medidas forma implementadas como a flexibilização e a precarização das relações salariais e empregatícias, o combate ao déficit público com cortes profundos no orçamento estatal e o fim progressivo dos subsídios e incentivos fiscais, tão comuns no período anterior. Os empresários apoiavam o governo Cardoso no início, frente à alternativa de esquerda representada por Lula, uma ameaça maior, e pela falta de opções mais próximas ao núcleo da indústria paulista.

Durante o período Cardoso, houve uma profunda reestruturação no parque industrial com uma onda de aquisições, fusões e compras de fábricas nacionais por empresas estrangeiras. O processo de desindustrialização crescente só não foi maior porque havia um estoque de plantas industriais bem consolidadas do período econômico anterior. Uma das marcas deste período foi o crescimento drástico da titularidade estrangeira, ou seja, de uma desnacionalização profunda das empresas. A reação empresarial, ainda que não uniforme, foi claramente marcada pela dissonância em relação à estratégia neoliberal, intensificada depois de 1999. O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial[137], o IEDI, por exemplo, produziu documentos propondo que o Estado retomasse um papel ativo no desenvolvimento, constituindo-se em exemplo de empreendedorismo coletivo empresarial. A FIESP, por outro lado, publicou um documento intitulado "Livre para crescer, proposta para um Brasil Moderno", em 1990, onde defendia a estratégia geral do governo. Os empresários chegaram a formar uma coalizão de clara natureza lobista e de *advocacy* chamada "Ação Empresarial", liderada por Jorge Gerdau, líder corporativo e empresário monopolista na cadeia siderúrgica. Nesta época, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), dirigida por Fernando Bezerra, também fazia coro às políticas do governo Cardoso (1995-2002), o que era um incentivo para manifestações fora dos quadros do sindicalismo patronal. Muitos empresários e líderes

[137] Importante *think tank* do setor privado industrial de capital nacional, foi fundado em 1989 e reúne atualmente 44 empresas de grande porte (www.iedi.org.br), tem se pautado recentemente por uma postura alinhada às novas políticas industriais desenvolvimentistas.

setoriais, ao perderem posições no mercado, tiveram respectivamente, sua influência política reduzida. Foi, por exemplo, o caso emblemático da empresa Metal Leve, tradicional no setor de autopeças, que foi vendida à Mahle, alemã. Em paralelo, um conjunto de empresários nacionais, normalmente aliados com investidores externos, foram catapultados para uma posição de destaque, na medida em que adquiriram setores antes estatais, como o sistema de telefonia, fixa e móvel, complexos siderúrgicos que foram privatizados, etc. Nas palavras de Pereira e Diniz (2009):

> Sob a égide das novas diretrizes neoliberais, é a lógica concentradora das grandes corporações transnacionais que comanda a nova ordem econômica, cuja prioridade é a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional marcada por fortes assimetrias econômicas e políticas. Somente **uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, tem condições de aceder e participar desta estrutura.** Os demais segmentos operam sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Grande parte pereceu; os que garantiram sua sobrevivência pela fusão, associação ou parceria com empresas internacionais tiveram sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante. (p.89, grifo nosso).

Alguns debates que eram centrais no período desenvolvimentista, como o binômio "empresa nacional/empresa estrangeira" e "centro/periferia", perderam conteúdo e razão de ser, já que o capital externo passa a ser visto como parceiro e sua presença é naturalizada na paisagem econômica doméstica. Este período reforçou a percepção já antiga, de que o empresariado industrial brasileiro tem uma fraca organização como ator coletivo, uma baixa capacidade de ação conjunta. Uma das causas desta desarticulação sistêmica – a despeito do peso econômico de muitos grupos – é a própria estrutura corporativa de representação de interesses, herdada do modelo sindical varguista dos anos trinta. A inexistência de uma organização de elite, de natureza multi-setorial, capaz de concentrar a representatividade de múltiplos setores, aliada à incapacidade dos empresários industriais formularem um projeto mais amplo que seus próprios interesses imediatos (incorporando os trabalhadores e os setores médios da sociedade, por exemplo), estaria entre as causas endêmicas da sua baixa influência.

A aplicação da agenda pró-mercado produziu efeitos colaterais extremamente nocivos, tais como a reconcentração de renda, um crescimento desproporcional do setor financeiro, insatisfação dos trabalhadores pelas políticas de contenção salarial, aumento da vulnerabilidade externa, apreciação cambial exagerada, etc. O aumento da instabilidade política na região da América Latina resultou, num espaço temporal relativamente curto, na eleição de presidentes de centro-esquerda ou que se opuseram ao receituário macroeconômico ortodoxo, entre os países que sofreram esta inflexão política podem ser citados o Equador, a Bolívia, o Uruguai, o Paraguai, a Argentina, o Peru, a Venezuela e mesmo o Brasil, em 2002,

com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva. Estes governos, de corte nacionalista e com fortes prioridades na agenda social (fruto de compromissos com bases sociais de trabalhadores e excluídos), se equilibraram numa macroeconomia de transição, entre o modelo ortodoxo e o modelo heterodoxo.

Em 1998, acontece a primeira grande crise após a implantação do Plano Real, de 1994. Naquele ano houve uma desvalorização cambial profunda com fortes impactos sobre a política de exportações industriais. Paralelamente, o IEDI retoma o viés de defesa de uma política industrial ativa. Pesou nesta retomada de posições, a liderança de Julio Almeida, professor de Economia da Unicamp, que recolocou nos debates da indústria, os temas macroeconômicos. Outra mudança significativa neste período foi a eleição para a direção da FIESP, Federação das Indústrias de São Paulo e poderoso centro de pressão e defesa de interesses do empresariado industrial, de Horácio Lafer Piva e na Confederação Nacional da Indústria, de Armando Monteiro, ambos empresários com forte viés nacionalista e sensibilidade para temas de maior universalidade, de interesse social mais geral.

A eleição de uma coalizão de centro-esquerda encabeçada por Lula em 2002, a princípio, provocou uma reação negativa de parte do empresariado industrial que temia, por razoes ideológicas e históricas, um governo restritivo aos interesses do mercado. Na medida em que Lula define um perfil de compromisso com as bases do antigo modelo (cumprimento dos acordos internacionais, manutenção da política monetária, pagamento da dívida externa e interna, etc.), já na campanha, com a conhecida "Carta aos Brasileiros", o empresariado industrial se aproxima do governo. Por outro lado, o Governo Lula, tendo parte de seus quadros dirigentes originado no ambiente industrial mais dinâmico do país – a indústria automobilística do "ABC paulista" - vai retomar ativamente a proposição das políticas industriais. A criação de colegiados negociais e pactuais (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CNDI, câmaras setoriais no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), com o convite explícito às maiores lideranças industriais, sinalizava um novo período de relação entre Estado e indústria.

O processo de recepção e acomodação do ideário lulista ao *mainstream* das elites industriais é um dos elementos marcantes do ambiente político de rearticulação dos empresários e sua aproximação cautelosa, porém concreta ao lulismo. Aliás, o movimento foi de convergência recíproca, desde o convite do líder nacional da indústria têxtil e político mineiro, José Alencar, para compor a chapa majoritária.

Desde 2002, o IEDI e a FIESP, assim como a CNI, através de suas assessorias econômicas, sugeriram uma série de temas típicos ao debate da estabilização econômica com crescimento: retomada das exportações, os juros altos inibindo o crédito, o problema da inovação nas empresas, a desindustrialização pelo câmbio super valorizado, etc. A aproximação do empresariado, antes de ser ideológica, se justifica pelas medidas que os governos do Presidente Lula adotou em benefício da indústria manufatureira. O tema do "custo Brasil", que foi o mantra da FIESP e CNI nos anos oitenta e noventa, é substituído pelo "apoio crítico" e comedido e pela bandeira da "desindustrialização". Esta última é alegada por Lula, como justificativa para a adoção de medidas protecionistas de defesa do mercado interno, diante da concorrência asiática.

A eleição de Lula em 2002 com uma proposta de retomada de uma estratégia baseada no mercado interno de massas, porém sem desconstruir as bases da estabilidade monetária conquistada anteriormente (geração de superávits públicos, câmbio flutuante e independência operacional do Banco Central), inaugura uma terceira fase, marcada pela retomada dos empresários industriais como produtores de políticas. Os empresários, entretanto fazem desde o início uma crítica muito forte à política monetária das taxas de juros muito altas e às flutuações cambiais. A reeleição de Lula para um novo mandato presidencial em 2006 demonstrou que a macroeconomia de transição, se equilibrando entre a política econômica herdada, com um forte componente redistributivo (programas de renda mínima, aumento real do salário mínimo e das pensões) e um forte programa de investimentos públicos estruturantes, foi politicamente exitosa. A crise internacional de 2008 veio a reforçar o cenário de retomada do papel coordenador do Estado e de novas oportunidades para países emergentes na geopolítica mundial.

Este terceiro ciclo, conforme o esquema proposto por Diniz e Boschi (2009), ainda não está consolidado. De um lado, o protagonismo coletivo de entidades como a CNI aumentou, o que pode ser visto pela influência junto ao Congresso Nacional, nos meios de comunicação e na própria natureza das medidas de política econômica. O Governo Lula, especialmente no segundo mandato, valorizou políticas distributivas que amenizaram o problema da manutenção da política econômica anterior, sem alterá-la na sua lógica operacional. Os fóruns de debate e consulta envolvendo empresários e trabalhadores continuam a se reunir com uma pauta e agendas com relativo poder de influência no governo, em especial o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o CDES e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (o CNDI), este último com maior intensidade entre 2005 e 2007.

A Política de Desenvolvimento Produtivo, por exemplo, lançada em 2008, contou com a presença e apoio explícito e ativo das entidades empresariais e de trabalhadores. O governo federal tem um protagonismo central, é o Estado que organiza as pautas, as agendas, convoca os atores e os legitima nestas instâncias, como se fosse um modelo corporativo clássico. Mas persistem sérios problemas, por exemplo, o tema da reforma sindical e trabalhista tem pontos de antagonismo e conflito claramente não resolvidos entre trabalhadores e empresários. A política monetária é outro conflito que une trabalhadores organizados e empresários industriais de um lado e o governo de outro. Mesmo dentro do governo os setores mais ligados à produção e às políticas sociais fazem críticas veladas à manutenção do receituário econômico ortodoxo. O CDES já deliberou, por exemplo, moções dirigidas ao Governo solicitando a democratização e ampliação do Conselho Monetário Nacional, sem resultados concretos.

Fato é, que os empresários se rearticularam, ganharam potência propositiva e reocuparam espaços de *lobby* e *advocacy* importantes no governo e na sociedade. Há vários exemplos, a adoção por várias entidades de um modelo profissional de gestão, se colocando como articuladoras políticas e prestadoras de serviços para as empresas foi fator marcante (DINIZ e BOSCHI, 2003). A Associação Brasileira da Indústria Química, a ABIQUIM, é um exemplo emblemático de empreendedorismo coletivo, agora aplicado setorialmente na representação de interesses da indústria química. A gestão foi toda profissionalizada, a direção é dada por um conselho superior e a entidade apoia as empresas num sem número de funções, que ultrapassam a mera atividade de representação, tais como a capacitação empresarial, a promoção comercial no exterior. Outras entidades podem ser citadas, como o Instituto Brasileiro de Siderurgia, a Associação Brasileira de Indústria Farmacêutica ou a Associação Brasileira de Indústria Eletro-Eletrônica, a ABINEE, entre outras entidades nacionais de representação. A existência de uma burocracia estável e qualificada nestas entidades permitiu que elas desenvolvessem desde o início da década atual, uma forte ação de *lobby* no governo federal e no Congresso Nacional. Muitas têm gestores profissionais, contratados no mercado de executivos do país.

Esta atuação demandou forte modernização da estrutura de representação de muitas organizações. A Organização Nacional da Indústria do Petróleo, a ONIP, por exemplo, foi por excelência o emblema de uma nova matriz organizacional. Estruturada como uma Organização Não Governamental – de adesão voluntária, não obrigatória, ela significou um espaço de articulação entre o setor estatal – a Petrobrás - e as empresas privadas, de classe ou

profissionais e órgãos governamentais na busca de estratégias para expansão e fortalecimento da cadeia produtiva como um todo. Outro exemplo foi a criação da "Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica" (PROTEC), criada em fevereiro de 2002, num evento da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos, a ABIMAQ.

Este movimento de rearticulação política do empresariado, *pari i pasu*, a retomada da normalidade democrática pós-regime militar e ao processo de reorganização / reacomodação industrial gerada pelo processo de desindustrialização, tem suscitado um debate sobre o papel deste segmento na vida nacional. Segundo Mancuso (2007b), a literatura sobre o empresariado industrial no Brasil tem girado em torno da pergunta: os industriais constituem um ator forte ou fraco no cenário político brasileiro? O grau de poder seria medido por quanto dos interesses empresariais, *stricto sensu*, se refletem sistematicamente nas decisões formais do poder público. Por muito tempo predominaram os argumentos críticos ao modelo corporativo como um sistema de "representação fraca", no contexto do processo de reorganização da ação coletiva nos anos noventa. Esta mesma literatura aponta que, nos anos sessenta, a "burguesia industrial" era fraca, dependente do Estado, tinha eleito como adversário central a representação dos trabalhadores e uma aliança indireta com as elites rurais. Foi neste contexto, que o então professor Fernando Henrique, formulou o modelo dos "anéis burocráticos" (CARDOSO, 1972, 1973), para expressar a interação entre empresários, tecnocracia e os militares que então hegemonizavam o aparelho de Estado. No final dos anos oitenta, com a democratização avançando, novos atores surgem quebrando o monopólio do sistema classista: o Instituto de Estudos Industriais, o IEDI, o PNBE, Pensamento Nacional de Bases Empresariais[138], os Institutos Liberais, etc.

Mobilizados por empreendedores políticos (singulares e coletivos), os empresários modernizam sua pauta de demandas e propostas, tentam sair do particularismo corporativo e pensar um projeto mais abrangente, opinando sobre temas antes esquecidos na agenda empresarial, como saúde, educação, políticas sociais, etc. Este movimento coloca em cheque a tradição de representação corporativa varguista, que se enfraquece inclusive com os novos

[138] O PNBE foi criado em São Paulo em 1987 como resultado direto da estrutura sindical patronal em especial da gestão verticalizada da FIESP à época dirigida por Mario Amato. Num contexto peculiar de fracasso do primeiro plano de estabilização, o Plano Cruzado, e convocação da Assembléia Constituinte de 1988. O PNBE insistia muito em soluções concertadas, tripartites, para os problemas da indústria. Muitos empresários fundadores do movimento participariam do CNDI no Governo Lula ou do CDES, vinte anos depois, como Luis Carlos Delben Leite da ABIMAQ, Eugenio Staub (Gradiente), Oded Grajew (ABRINQ), Jorge Gerdau, Ricardo Young, entre outros. Segundo Bianchi (2001) o PNBE deixou de ser uma entidade de representação ao se integrar ao governo Cardoso a partir de 2003, pode-se ler no sitio da organização atualmente que o PNBE tornou-se uma frente civil de defesa de direitos variados, inclusive os empresariais.

dispositivos da Constituição Federal de 1988 e com o fim da unicidade sindical. Outros fatores também contribuíram para a reorganização dos empresários: a internacionalização da economia e uma maior exposição à competição externa estimulou uma reação defensiva. Neste período de rearticulação as formas de representação e atuação política se diversificam, ficam mais sofisticadas e complexas: influenciam as nominatas eleitoras dos partidos políticos mais próximos ideologicamente, formam bancadas ativas no Congresso Nacional (veja-se que todos os presidentes da CNI do período foram congressistas), exercício de *lobby* sistemático junto ao Congresso e ao Executivo, influencia sobre o Poder Judiciário e participação permanente e sistemática em instâncias e colegiados propostos pelo Governo.

Confirmando a dualidade apontada por Mancuso, diversos autores vêm tentando explicar a evolução do comportamento político dos empresários brasileiros[139] no Brasil contemporâneo. Há pelo menos três tendências claras no período recente, dos anos noventa em diante: (a) uma expansão de novas organizações que representam setores econômicos novos ou marginalizados, como foi o caso das pequenas e médias empresas; (b) uma difusão de *think tanks*, centros de divulgação e estudo de temas de interesse dos empresários, como foi o Instituto Liberal (1983) ou o IEDI (1989) e (c) há novas organizações empresariais de cúpula, multisetoriais, que transcendem as fronteiras corporativas setoriais e uma grande renovação de quadros dirigentes das entidades do sindicalismo setorial convencional, criando o que Eli Diniz chama de "padrão dual" de representação. Não há um único fator que explique estas mudanças, mas um conjunto desigual e combinado de processos, alguns meramente conjunturais e outros surgem como resultados temporais de uma dinâmica de estruturas. Entre os fatores mais recorrentes estão: (1) Um ciclo de democratização política iniciado com o fim dos regimes militares no Brasil e na América Latina que viabilizou maior liberdade de organização e expressão, inclusive para os empresários; (2) a crise recessiva dos anos oitenta e noventa que provocou ajustes na indústria; (3) a maior abertura econômica a partir dos anos noventa que expôs as empresas nacionais à concorrência externa criando claros incentivos para defesa de interesses das indústrias nacionais; (4) as políticas liberais adotadas pelo governo, no Brasil e em vários países da América Latina, com políticas monetárias recessivas e apreciação cambial; (5) uma nova geração de empresários industriais, ligados à tecnologias mais dinâmicas e intensivas em conhecimento substitui a geração ligada aos setores tradicionais com alta dependência estatal e (6) os empresários se reorganizam também diante

[139] Cujos argumentos e suas diversas vertentes, já foram discutidos neste trabalho em sua totalidade ou parcialmente, é o caso de Eli Diniz, Renato Boschi, Maria Leopoldi, Alvaro Bianchi, Wagner Mancuso e Ben Schneider.

da maior organização e combatividade do movimento sindical que expande sua esfera de atuação para envolver setores mais amplos da sociedade civil.

O próprio Estado democratizado cria incentivos ao associativismo empresarial. Conforme Schneider (1997), interessa pelo menos em tese, ao Estado, estimular soluções coletivas, para inibir comportamentos rentistas e interesses particularistas que seriam obstáculo a um projeto de desenvolvimento do mercado interno. Schneider chama estas organizações de *encompassing associations* (associações de natureza representativa multi ou pluri setorial), cuja natureza distintiva seria exatamente a de tirar o empresário de seu micro-cosmos setorial estreito, em direção a um projeto de consenso multi ou pluri-setorial. Schneider e Doner (2000), em estudo sobre as associações empresariais nos anos noventa, se perguntaram qual o impacto sobre o desenvolvimento econômico:

> *[…] under certain conditions business associations have contributed to economic development without intending anything more than defense of their members' interests…, we divided these contributions into two categories. One, **'market-supporting'** activities, included the promotion of property rights, infrastructure, and cleaner bureaucracies. Associational pressures for these kinds of goods and services can lead to an expansion of public goods whose benefits for other sectors may be especially great where capitalism is incipient. The second category of contributions—labeled **'market complementing'**— included activities ranging from reducing inflation, to setting standards for agricultural exports, promoting training, and reconciling differences between upstream and downstream parts of value chains*.[140] (SCHNEIDER e DONER, 2000, p. 278, grifo nosso)

A força institucional destas associações dependeriam, segundo os autores, de quatro fatores relacionados: a densidade da participação dos filiados, a natureza seletiva dos benefícios, a eficácia dos mecanismos de mediação, especialmente para as grandes empresas e a disponibilidade de recursos (materiais e humanos). Os incentivos funcionam segundo a lógica olsoniana, evitam o comportamento oportunista tornando o custo da não-participação maior que seu benefício. Haveria uma gama de itens neste último quesito, desde incentivos para promoção comercial, acesso ao governo, defesa comercial, *upgrade* tecnológico, etc. Além disso, haveria característica internas que poderiam fortalecer a capacidade institucional, tais como sistemas de escolhas (através do voto) baseado no peso dos participantes,

[140] "[...] Sob certas condições, as associações empresariais têm contribuído para o desenvolvimento econômico sem querer nada mais do que a defesa dos interesses dos seus membros [...], dividimos essas contribuições em duas categorias. Um, as atividades 'de apoio ao mercado", incluiu a promoção dos direitos de propriedade, infraestrutura e burocracias mais limpas. Pressões de associação para esses tipos de bens e serviços podem levar a uma expansão de bens públicos cujos benefícios para outros setores pode ser especialmente grande, onde o capitalismo é incipiente. A segunda categoria de contribuições são para complementar a ação do mercado - incluído atividades que vão desde a redução da inflação, ao estabelecimento de normas para as exportações agrícolas, promovendo a formação e conciliando as diferenças entre as partes a montante e a jusante da cadeia de valor." (tradução livre, do autor).

flexibilidade de associação, transparência nas decisões ou oportunidades amplas de participação dos filiados[141]. No Brasil o sistema sindical corporativo construiu um padrão de atrelamento da representação empresarial ao Estado. Na verdade os dilemas de representação de classe e por efeito o tipo de padrão de relacionamento estabelecido como Estado depende muito da dinâmica de formação de interesses do empresariado industrial.[142]

5.2 A atuação da Confederação Nacional da Indústria

O entendimento do papel ativo que o sindicalismo patronal vem desempenhando nas na renovação das relações Estado-Sociedade-Mercado exige uma compreensão mais profunda da

[141] Schneider identificou um problema de representação no sistema brasileiro que combina participação compulsória com voto de mesmo peso para todos filiados: "*Confederação Nacional da Indústria (CNI), have near complete density due to compulsory membership, and control hundreds of millions of dollars spent largely on worker training programs, in principle a major selective benefit. However, internal representation is highly distorted. In FIESP, each of the over one hundred member sectoral associations has an equal vote, regardless of size, so in essence small member associations, like those representing the umbrella sectors, dominate. Representation in the CNI is by state, so again tiny states with very little industry holds way. Leadership in both associations is dominated by marginal capitalists, […] These kinds of associations have huge bureaucracies and dozens of well paid positions that provide attractive career alternatives for small businessmen. In the extreme case, lack of effective representation of large workers leads to their defection, reduced density, and even hijacking of the association agenda by minorities of members and/or the association's staff*." (p. 274). [" A Confederação Nacional da Indústria (CNI), tem representatividade completa, devido à adesão obrigatória e ao controle de centenas de milhões de dólares gastos em grande parte com programas de formação profissional, em princípio, uma grande vantagem seletiva. No entanto, a representação interna é altamente distorcida. Na FIESP, mais de cem associações setoriais, que são membros, tem um voto igual, independentemente do tamanho, portanto, em essência pequenas associações membros, assim como aqueles que representam setores guarda-chuva, dominam. A representação na CNI é por estado, por isso novamente pequenos estados com muito pouca indústria tem destaque. A liderança em ambas as associações é dominada pelos capitalistas marginais, [...] Esses tipos de associações têm enormes burocracias e dezenas de cargos bem pagos que oferecem alternativas atraentes de carreira para os pequenos empresários. No caso extremo, a falta de representação efetiva conduz à sua deserção, a densidade reduzida, e até mesmo a apropriação da agenda da associação por minorias de membros e / ou funcionários da associação." Tradução livre, do autor]

[142] Historicamente, este tem sido um caloroso debate na literatura, em especial aquela de inspiração marxista e estruturalista: poderiam os empresários atuar como classe hegemônica e construir um projeto universal capaz de inspirar um projeto nacional dominante? Sob influência de autores mais ortodoxos à esquerda, há autores que acreditaram que sim: a "burguesia nacional" poderia conduzir um processo radical de modernização social e romper com a oligarquia do latifúndio e o modelo agro-exportador. Entretanto esta visão foi questionada, não só pelos fatos, mas por novas formulações como as do então sociólogo e pesquisador Fernando Henrique Cardoso, que já em meados dos anos sessenta afirmava que num país subdesenvolvido como o Brasil, o empresariado não seria a mola-mestra do projeto nacional, mas sim o capital estrangeiro e o Estado, trabalhando em profunda simbiose (CARDOSO, 1972). O empresariado, diante do surgimento de uma sociedade de massas, tinha apenas duas opções, apoiar e incorporar demandas dos setores populares e trabalhadores ou aliar-se ao capital externo num projeto mais concentrador de renda. Cardoso sugeriu há quase quarenta anos (o livro foi publicado em 1964) que, premido pela impossibilidade de incorporar demandas populares e associado ao capital externo, o empresariado brasileiro optou por um projeto "incompleto e contraditório" em si mesmo, impedindo estruturalmente a consolidação de um projeto hegemônico. Segundo Bianchi: "Assim, em grande medida, os empresários industriais **estariam acomodados à dominação tradicional.** Criticariam a política clientelista do Estado, ao mesmo tempo em que exigiram, em troca de apoio a essa política, favores, privilégios e concessões. Preso a interesses contraditórios – interesses de tipo tradicional e aqueles ligados ao capitalismo internacional, ao qual se associou -, **o empresariado industrial realizou uma política à beira do abismo, estruturalmente contraditória.**" (BIANCHI, 2010, p. 261, grifo nosso)

capacidade explicativa da abordagem corporativista e suas nuances argumentativas. O argumento do corporativismo se consolidou como um modelo interpretativo das relações entre Estado e Sociedade, alternativo ao paradigma marxista e pluralista (SCHMITTER, 1983). O paradigma pluralista é criticado por apresentar o pressuposto de um mercado politicamente competitivo, baseado no voluntarismo e no individualismo metodológico, o Estado é um elemento neutro, alheio aos conflitos de interesses. Contraposto ao o paradigma neomarxista que possuia uma tendência a reduzir o processo de mudança política à mudanças da base econômica e de que os interesses estão condicionados pela estrutura das classes sociais, em última instância. O Estado é visto como um mero instrumento de classe, impermeável aos conflitos. Schimitter (1992), se diferenciando da abordagem marxista, definiu assim o modelo de análise:

> *"El corporativismo puede definirse como um sistema de representación de intereses em que las unidades constitutivas están organizadas em um número limitado de categorias singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por ele Estado, y las que se há concedido um deliberado monoplito representativo dentro de sus respectivas categorias a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos" (p. 24)*[143]

Comparando o pluralismo[144] e corporativismo ele assinala:

> "*em suma, tanto los pluralistas como los corporativistas reconcocen, aceptan y tratan de superar la creciente diferenciación estructural y diversidad de intereses de la sociedad moderna, pero ofrecen remédios políticos opuestos e imágenes divergentes de la forma institucional que asumirá semejante sistema moderno de representación de intereses. Los primeiros sugieren uma formación espontânea, uma proliferación numérica, uma extensión horizontal y uma interección competitiva; los segundos defienden el surgimiento controlado, la limitación*

[143] "O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses eleitorais em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, obrigatórias, não competitivas, hierarquicamente e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado, e as que são concedidas um monopolio deliberativo e representativo dentro de suas respectivas categorias em troca de observar certos controles sobre a sua seleção de líderes e de articulação de suas demandas e apoios" [tradução livre do autor]

[144]As condições institucionais e políticas de uma sociedade pluralista corresponderiam a uma "poliarquia", conforme definida por Robert Dahl e O'Donell (1998). Uma poliarquia é uma forma de organização democrática do Estado, cujas características são: 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) O direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; 7) Liberdade de associação; 8) Impossibilidade de destituição arbitrária de autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes de cortes supremas) antes do final do mandato; 9) Inexistência de constrangimentos severos e vetos sobre autoridades eleitas ou sua exclusão de determinados domínios políticos por parte de atores não eleitos (especialmente as Forças Armadas); 10) Território inconteste define claramente a população votante.

> *cuantitativa, la estratificación vertical y la independência complementaria. Los pluralistas depositan su fe em el equilíbrio cambiente de fuerzas que mecánicamente se intersectan; los corporativistas apelan al ajuste funcional de um todo orgánicamente interdependiente...intuyo que estos dos síndromes contrastantes pero no diamentralmente opuestos, no agotan ni mucho menos, los posibles sistemas alternativos de lar epresentación moderna de intereses" (p. 27)*[145]

Schimitter fez a distinção entre corporativismo "societal" contraposto ao corporativismo "estatal". O primeiro representaria uma articulação de atores sociais autônomos em direção ao Estado, enquanto o segundo tipo se aproxima da definição clássica de hegemonia do estado. O primeiro tipo "societal" seria típico da experiência européia dos modelos de barganha e welfare state, em especial, das democracias da Europa do norte. As diferenças entre os dois tipos são substantivas, como pode-se constatar no quadro a seguir.

[145] "em suma, tanto os pluralistas como os corporativistas reconhecem, aceitam e tratam de superar a crescente diferenciação estrutural e diversidade de interesses da sociedade moderna, mas oferecem remédios políticos opostos e imagens divergentes da forma institucional que assumirá semelhante sistema moderno de representação de interesses. Os primeiros sugerem uma formação espontânea, uma proliferação numérica, uma extensão horizontal e uma interação competitiva; os segundos defendem o surgimento controlado, a limitação quantitativa, a estratificação vertical e a independência complementar. Os pluralistas depositam sua fé em um equilíbrio que muda de forças que mecanicamente se interceptam; os corporativistas apelam ao ajuste funcional de um todo organicamente interdependente...intuo que estas duas síndromes são contrastantes mas não diametralmente opostas, nem esgotam, muito menos, os possíveis sistemas alternativos da representação moderna de interesses" [tradução livre do autor]

Corporativismo	Societal (Neocorporativismo)	Estatal
Número limitado de unidades	Estabelecido por processos de arranjo inter-associacional ou por "cartéis políticos" desenhados pelos participantes a fim de excluir aos recém chegados	Estabelecido por deliberada restrição do Estado
Unidades singulares	Resultante da cooptação espontânea ou da eliminação competitiva pelas associações sobreviventes	Resultante da erradicação, imposta pelo Estado, das associações múltiplas ou paralelas
Unidades obrigatórias	Obrigatórias *de facto*, por meio de pressão social, supervisão dos deveres contratuais, prestação de serviços essenciais e/ou aquisição da capacidade privada de autorizar	Obrigatórias *de jure*, por meio do código trabalhista ou de outra autoridade oficialmente decretada e exclusivamente concedida
Unidades não-competitivas	Como resultado das tendências oligárquicas internas ou de acordos voluntários externos entre as associações	Como resultado da contínua interposição da mediação, arbitragem e repressão estatais
Unidades hierarquicamente ordenadas	Como resultado de processos intrínsecos de extensão e/ou consolidação burocrática	Como resultado da centralização e dependência administrativa decretadas pelo Estado
Unidades funcionalmente diferenciadas	Por meio de acordos voluntários sobre os respectivos "territórios" e de declarações de não intervenção	Por meio de enquadramento de categorias ocupacional-vocacionais estabelecido pelo Estado
Reconhecimento das unidades pelo Estado	Concedido como questão de necessidade política imposta a partir de baixo aos funcionários públicos	Outorgado a partir de cima pelo Estado como condição para a formação de associações e sua contínua operação
Monopólio representativo	Independentemente conquistado	Dependentemente concedido.
Controles à seleção de dirigentes e articulação de interesses	Produto de um consenso recíproco sobre procedimentos e/ou metas	Produto de uma imposição assimétrica dos "monopólios organizados da violência legítima"

Figura 9 - Síntese comparativa entre corporativismo estatal e societal
Fonte: RODRIGUES (1995)

O "neocorporativismo" (do tipo societal), combinaria a expansão de organizações de interesse centralizadas com monopólio de representação, as relações entre o Estado e estas organizações e a consolidação de negociações tripartites. Nos anos oitenta associado à abordagem neocorporativa surgiu o conceito de "concertação" (REGINI, 1987; LEHMBRUCH, 1988) referindo-se ao processo de cooperação entre sindicatos de trabalhadores, empresários e governos. Provavelmente o termo teve origem nos "pactos de concertación" espanhóis (conhecidos com "Pactos de La Moncloa") que marcaram o final da ditadura franquista. O modelo funciona com um alto grau de coordenação vertical, ou seja de centralização do sistema de intermediação, por exemplo, coordenando negociações salariais com objetivos da política econômica.

O modelo foi posto em cheque com a crise no final dos anos oitenta e nos anos noventa, com a crescente heterogeneidade do mercado de trabalho, desemprego estrutural o que reduziu o poder dos sindicatos. Além das diferentes estratégias de representação política construídas tanto por trabalhadores, quando por empresários, em especial, no decorrer dos anos oitenta.

No Brasil o corporativismo expressou-se mais nitidamente no modelo de representação sindical, com monopólio de representação dentro de cada categoria ocupacional, estrutura vertical baseada em sindicatos municipais e federações estaduais por categoria e nacional por setor econômico. Durante um certo tempo com poder de intervenção do Ministério do Trabalho, com orbrigatoriedade de contribuição sindical. Um modelo idêntico também organizou os empresários industriais. Em suma, a lógica do arranjo institucional operava para evitar conflitos e garantir a intermediação "pacificadora" e "disciplinadora" do Estado, inclusive usando a Justiça do Trabalho como parte da estratégia.

Sumarizando, a abordagem dos modelos corporativos é extremamente útil para entender o período desenvolvimentista, em especial a chamada "era Vargas" e a consolidação de uma estrutura de intermediação de interesses e representação de classe (representação corporativa) que foi funcional ao regime de acumulação do período. A ligação entre formas autoritárias e a experiência corporativa tal como ela aconteceu no Brasil emprestou ao termo uma conotação pejorativa. Ou como símbolo de controle quase absoluto do Estado, ou como defesa de interesses estreitos, particularistas e não republicanos. Como disse Fábio Wanderley Reis:

> "...o corporativismo é também um ponto notável de convergência e acordo, pois todos concordam em condená-lo. A ideia de corporativismo se acha estreitamente ligada, entre nós, com os traços ditatoriais do Estado Novo e com o fascismo, e a expressão "corporativismo" significa antes de mais nada controle autoritário por parte do estado – apesar de ser também usual um outro sentido (não menos negativo) da palavra, que se refere à defesa egoísta de interesses estreitos, particularmente de categorias ocupacionais". (REIS, 1991, p.10)

Para em seguida relativizar o argumento e construir uma mediação entre formas corporativas e democracia política, sinalizando os aspectos positivos do modelo corporativo:

> "...assegurar o estado democrático e eficiente envolveria justamente encontrar o ponto de equilíbrio entre esses extremos [a democracia e a eficiência], de sorte que o estado venha a ser sensível à diversidade de focos de interesses existentes na sociedade sem deixar aprisionar por qualquer deles. Nessa ótica, parece bastante claro que a articulação corporativa (ou "neocorporativa", se se preferir) dos interesses com o estado (em especial dos interesses funcionais ou ocupacionais, dada sua importância singular) não tem por que ser vista como obstáculo, em si mesma, à democracia. Ao contrário, **tal articulação se revela um componente indispensável da necessária articulação geral do estado com a sociedade e, se realizada de maneira adequada, contribuirá para impedir tanto a excessiva autonomia do estado, ..., como sua própria subordinação unilateral a determinados interesses**...O corporativismo, bem entendido, é parte da própria democracia; ... cumpre enfrentar lucidamente a tarefa de construir com senso de equilíbrio e medida, nosso corporativismo" (idem, p. 12, grifos meus).

É verdade, por outro lado, que o corporativismo na sua versão "neocorporativista" ou "societal" (tal como aconteceu na Europa) atenua e mesmo anula, a conotação autoritária, pois a representação de interesse deixa de ser "concedida" pelo Estado, para ser "conquistada". Na verdade o corporativismo, como historicamente aconteceu na América Latina (e menos como modelo abstrato de análise política), sempre foi constituído por uma ambigüidade identificada há muito por Guilhermo O'Donnell (O'DONNELL, 1979), de um lado é compatível com um viés estatizante de racionalidade burocrático-autoritária, do outro, ao criar e abrir canais de acesso ao Estado, limitou sua excessiva autonomia e ampliou os públicos e interativos (teria, portanto, uma natureza conceitual bifronte). Independente da interpretação dada à experiência brasileira de corporativismo – se foi indutor do pluralismo desenvolvimentista ou exemplo de inclusão contida e vigiada – o fato é que a redemocratização nos anos oitenta colocou em cheque o modelo de representação e fez surgir novos atores no cenário da relação Estado-Sociedade, constituindo um novo tipo de corporativismo, um neo corporativismo:

> "As consequências dessa ruptura foram particularmente marcantes quanto á organização dos interesses, ao padrão de ação coletiva e ao modelo regulatório. Na sequência das mudanças nas relações entre os principais atores econômicos, destes com relação ao Estado e no papel estratégico do Estado em face do cenário doméstico, **observa-se à flexibilização das estruturas corporativas, uma certa 'americanização' da representação dos interesses –seja no sentido de um maior pluralismo, seja pela adoção de táticas de lobby junto ao Congresso -, uma maior profissionalização das antigas e novas organizações e, sobretudo, uma crescente ênfase no caráter voluntário da ação coletiva"**. (Diniz e Boschi, 2004, p. 24, grifos meus)

A Confederação Nacional da Indústria é um dos ícones do modelo corporativo varguista. Ela é uma organização de defesa de interesses do empresariado industrial que desempenha o papel de maior "empreendedor político coletivo", no campo da política industrial no Brasil[146]. Além disso, a CNI se tornou nos anos do governo Lula a interlocutora

[146] A organização industrial no Brasil inicia com a fundação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (1827 – 1904), uma entidade mais de caráter acadêmico-consultivo voltada para os interesses da agroindústria, que rivalizava com a Associação Comercial do Rio de Janeiro, sua contemporânea. Os grandes debates envolviam as questões típicas da dinâmica de transição do centro dinâmico da agricultura e do mundo rural para a indústria urbana. Os temas daquela agenda giravam em torno das tarifas aduaneiras e dos problemas cambiais. Em 1902 a SAIN unificou-se como Centro de Fiação e Tecelagem do Rio de Janeiro dando origem ao Centro Industrial do Brasil (CIB), para Leopoldi (2000), a primeira entidade de caráter permanente de classe da indústria brasileira organizada sem qualquer interferência estatal. Em São Paulo as divergências sobre importação entre industriais e comerciantes divide a Associação Comercial de São Paulo (fundada em 1894) e cria-se o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, o CIESP, em 1928, presidido por Francisco Matarazzo, empreendedor emblemático deste período. Os empresários industriais, nucleados em São Paulo e Rio de Janeiro, progressivamente construíram um modelo corporativo privado, separando-se das entidades agrícolas e comerciais e unificando sua ação, sobretudo em torno das questões do comércio externo e de proteção do mercado nacional.

privilegiada para o debate de grandes temas nacionais (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006). Para entender o protagonismo da CNI é preciso recuar um pouco no tempo. Nos anos trinta, Getúlio Vargas, lidera o movimento militar contra Washington Luis e a República Velha, tomando posse como Presidente, no chamado "Governo Provisório" (1930-34), que acabaria se estendendo com o cancelamento das eleições em 1934 até 1945, na forma de uma ditadura militar. Getúlio inicia uma série de medidas para fortalecer e centralizar o Estado, processo necessário para alavancar investimentos em infraestrutura e atender demandas sociais, legitimar-se com os setores médios urbanos e a indústria, que se consolidava rapidamente com o mercado relativamente protegido pelos efeitos da grande depressão de 1929.

Neste ambiente, o Decreto 19.770 de 1931, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cria a sindicalização obrigatória e universal para empresários e trabalhadores. As entidades empresariais "oficiais" seriam "órgãos consultivos e técnicos" do Estado. Em 1933, cria-se a Confederação Industrial do Brasil, congregando a representação paulista, mineira, carioca e gaúcha, que permanece em caráter semi-oficial até 1938, quando foi criada a CNI. O processo de adaptação resultou na manutenção de entidades "privadas", o caso do CIESP em São Paulo, e na estreita colaboração entre associações e o governo Vargas durante o período de guerra, tendo a frente Roberto Simonsen da FIESP e Euvaldo Lodi da CNI, sobretudo na elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943.

Nos anos cinquenta o sistema de representação entra em crise, o Governo Kubitschek recruta quadros da FIESP e estimula a criação de associações paralelas, para implementar programas setoriais do Plano de Metas. Foi o caso da Associação Brasileira da Indústria de Base (1955), da ANFAVEA para o setor automobilístico (1956) e do SINDIPEÇAS (1953). A ABIMAQ, de máquinas e equipamentos, e a ABINEE, da Indústria Eletro-Eletrônica, foram criadas em 1963. As entidades "paralelas", em especial o CIESP, tiveram intensa participação no financiamento do movimento contrário ao presidente João Goulart, deposto pelo golpe militar de 1964. A CNI por sua fez sofre intervenção do governo militar em 1964, por estar identificada com João Goulart e ter apoiado o governo do PTB no plebiscito de 1963. Durante os vinte anos de governos militares o sistema corporativo permaneceu intocado. A crise veio com a redemocratização.

O modelo corporativo que já estava se erodindo nos anos oitenta, com o surgimento de novos atores e matizes diversos de formatos, estratégias e instrumentos de pressão e

vocalização das demandas empresariais, sofre um golpe profundo com a Constituição de 1988, segundo Leopoldi (2000):

> Com a Constituição de 1988, o corporativismo passa por uma importante reforma: **termina a intervenção do Estado no sistema associativo**, a qual se manifestava até então através da concessão da carta-patente para a formação de sindicatos, federações e confederações da indústria, do controle sobre as contas e as eleições sindicais e da possibilidade de o Ministério do Trabalho intervir nas entidades corporativas [...] **o novo corporativismo passou a ter maior capacidade de auto-regulação**, mantendo ainda certos vínculos com o Estado [...] de um lado há um sistema legal semi corporativo, constituído por uma **estrutura sindical mais flexível e com capacidade de autogestão**, que insiste em manter laços como Estado no que diz respeito à captação de recursos via imposto sindical e ao monopólio da representação por setor e por região. Do outro [...] a existência de organismos privados de representação (p. 302, grifo nosso).

Para Maria Antonieta Leopoldi, esta estrutura híbrida ou dual, semi-corporativa, deverá ainda ter uma sobrevida, como *locus* privilegiado para encaminhar demandas ao Estado do setor industrial. As razões seriam diversas e focadas em peculiaridades da formação da identidade e da história da indústria brasileira. A primeira delas é a capacidade do sistema sindical corporativo representar nacionalmente o território, neutralizando em parte as grandes heterogeneidades econômicas entre o sul-sudeste industrializado e o norte-nordeste rural. Os últimos presidentes da CNI, Albano Franco (sergipano, mandato de 1980 a 1994) e Armando Monteiro (pernambucano, mandato de 2003 a 2010) tinham suas bases no nordeste. Uma segunda razão é a extensa rede de recursos movimentada pelo chamado "Sistema S" (SENAI, SEBRAE, SESI, SESC, etc.) nos estados, articulados pela CNI[147]. Por fim, talvez o principal fator, a representação corporativa, ainda responde pela interlocução oficial do governo federal, sobretudo nos grandes temas de abrangência nacional e políticas industriais mais transversais. Esta última característica consolidou a capacidade da confederação em unificar as demandas setoriais sob a agenda do "Custo Brasil". A CNI reduziu os custos de participação das demais entidades ao internalizar e recepcionar a agenda de demandas setoriais, solucionando pelo menos em parte os problemas de ação coletiva do empresariado industrial (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006).

Atualmente a CNI reúne 27 federações de indústria (de base regional) com cerca de 1,3 mil sindicatos patronais filiados. Segundo a própria entidade sua Visão de Futuro é: "Consolidar-se como a organização empresarial líder na promoção do crescimento e da

[147] Em julho de 2012 a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada pelo Congresso nacional previu, com base na recente Lei de Acesso à Informação a divulgação pública de dados do "Sistema S" que tradicionalmente são desconhecidos publicamente: remuneração paga por cargos e funções, relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico, os valores arrecadados e a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região e seu orçamento.

competitividade da indústria brasileira, atuando como agente fundamental para o desenvolvimento do Brasil." (www.cni.org.br)

A CNI participa de dezenas de comissões tripartites chamadas pelo Governo, e desenvolve intensa ação de *lobby* no Congresso Nacional e junto aos Ministérios do Poder Executivo[148]. Desde 1996 ela organiza um processo chamado de "Agenda Legislativa" com a publicação de relatórios onde o setor industrial se posiciona diante da matéria legislativa de interesse. Segundo Mancuso (2004), este tipo de atuação revela a capacidade de ação da confederação e desautorizaria um pouco a tese da "debilidade estrutural" da representação política da indústria:

> A constatação de que os industriais desempenham um vultoso trabalho conjunto para identificar os projetos de maior impacto sobre o custo Brasil, definir uma posição comum e promover esta posição durante o processo legislativo **contraria a tese da debilidade política da indústria no Brasil,** defendida com vigor em numerosos trabalhos recentes e que tem atingido o status de sabedoria convencional sobre o assunto na literatura internacional [...] Os expoentes da tese da debilidade política do empresariado industrial não veem nenhuma saída para o problema de ação coletiva do setor dentro do aparato organizacional atualmente existente. Os autores são unânimes em afirmar que a alternativa mais promissora – tanto para o setor, quanto para o país – é a criação de uma inédita associação empresarial de cúpula, que coloque a indústria lado a lado com todos os outros setores da economia – agricultura, comércio, finanças e demais serviços. **A nova associação multissetorial é vista pelos autores como o fórum mais adequado para a formação de um consenso geral em torno de políticas públicas** capazes de tornar a economia nacional mais eficiente. A associação ainda serviria, ao mesmo tempo, para potencializar o alcance da ação política do empresariado e para contrapesar a busca de interesses setoriais exclusivos – problema que não é uma particularidade da indústria, pois também está presente em todos os outros campos de atividade econômica. (p. 513, grifo nosso)

Segundo este autor, esta seria a principal ação a legitimar o papel de representação da CNI para enfrentar os problemas de ação coletiva do empresariado industrial. Ao acompanhar, analisar, tomar posição, orientar e pressionar os congressistas sobre dezenas de matéria de interesse da indústria, a Confederação estaria tendo relativo sucesso e criando um poderoso incentivo para manter a lealdade de seus constituintes. Usando a lógica contra-factual, Mancuso analisou 216 casos relacionadas à temas que afetam a competitividade da

[148] A CNI tem mais de 100 técnicos destinados à análise e avaliação de políticas públicas de interesse da indústria, que monitoram **aproximadamente 140 temas diferentes e 400 decisores no âmbito federal**. O sistema CNI, que inclui o "sistema S", participa de aproximadamente **250 instâncias de representação**. Segundo um executivo da área da CNI: "[...] é um grupo profundamente especializado, desses cento e poucos, setenta e tantos são mestres ou doutores, só que são mestres e doutores de energia, mestres e doutores em economia, mestres e doutores em relações de trabalho e que não necessariamente traziam a flexibilidade ou o método necessário para o processo de relacionamento... não existia uma técnica de relações governamentais que estava faltando, que quando fui chamado: 'olha você tem dois objetivos: a gente tem que **tomar mais iniciativas e estruturar um método de atuação'**. Foi o que a gente fez." (P1 - em entrevista ao autor em 18. Jul. 2012, grifo nosso)

indústria, e demonstrou que em quase 67% deles, a estratégia da CNI foi vitoriosa. De fato, a Confederação Nacional tem aprimorado a institucionalidade de defesa de interesses, como relata uma ex-dirigente da entidade:

> A representação empresarial, não de uma maneira generalizada, mas focada nas principais entidades de representação, tanto as Associações Setoriais, como as Confederações e as principais Federações, **se tornaram mais profissionalizadas e mais organizadas pra defesa de interesse.** Muitas delas desenvolvendo metodologia voltada para a defesa de interesses, e é buscando fundamentar sua atuação, não só em critérios e métodos políticos, mas também em critérios técnicos, ou seja, buscando fundamentar suas demandas, seus pleitos em estudos com fundamentação técnica. De novo, não é, não podemos generalizar, acho que ainda há uma concentração muito grande de, em poucas entidades que carregam essa preocupação mais técnica e que praticam isso, mas as principais eu vejo que tem evoluído muito nessa linha, **sem deixar de lado a mobilização como estratégia política fundamental.** (P1 - entrevista ao autor, em 24. Abr. 2012, grifo nosso)

Desde o início do Governo Lula em 2003, a CNI tem jogado um peso fundamental na formação das políticas industriais, na vocalização das demandas de setores estratégicos e na organização de campanhas e eventos de mobilização de formadores de opinião e de mobilização da sociedade em geral.

5.3 A fraca presença dos trabalhadores

Paradoxalmente a ascensão do PT e de Lula ocorreu simultaneamente à diminuição do protagonismo do movimento sindical no cenário nacional, em especial da Central Única dos Trabalhadores, a CUT. A defesa de interesses dos trabalhadores sempre foi problemática na política industrial recente. Nos fóruns setoriais no governo Cardoso havia muito atrito, em especial sobre a legitimação das arenas de diálogo, nas palavras de um experiente ex-dirigente do MDIC que viveu este processo:

> No caso dos fóruns, se convidou, mas os próprios sindicatos estavam meio avessos ao Fernando Henrique, **tinham um discurso do Fernando Henrique que era neoliberal,** não queriam, não tinham muito interesse em sentar à mesa, e cooptar, **eles tinham medo de ser cooptados** assim, aquela coisa de "não, vamos lá para validar o que eles vão fazer, não vamos não". Então eles não vinham, não tinham assim, muito entusiasmo em participar não, as vezes vinham algumas das centrais menos radicais, mais representadas também num nível inferior, nunca vinha o presidente da central, essa coisa toda, **e o fórum para mim, naufragou quando ele não cumpriu o enunciado básico dele que é gerar contratos de competitividade.** (P2 - entrevista ao autor, em 12. Jul. 2011, grifo nosso)

A despeito da desconfiança natural e do receio de pactuar alianças espúrias com o capital industrial, mesmo o sindicalismo mais combativo tem mudado de posição. A relação das centrais sindicais, em especial a CUT, mudou radicalmente no Governo Lula, como relata um ex-dirigente nacional da CUT (Central Única dos Trabalhadores):

> [...] essa experiência, essa facilidade de comunicação do **Lula estabeleceu uma relação direta com a sociedade**, mas como movimento sindical, nós tivemos a oportunidade de abrir um novo momento, já que a gente vinha de uma história, de uma trajetória, especialmente da era FHC que nunca recebeu a CUT, que nunca recebeu o movimento sindical. O Lula chega e consegue transformar essa imagem que se tinha do Palácio do Planalto, **transformar num espaço de diálogo social, não só com o movimento sindical, mas com os movimentos sociais**. (P1 - entrevista ao autor, em 08. Ago. 2012, grifo nosso)

Uma crítica comum – normalmente vinda dos empresários - à participação de entidades sindicais em fóruns tripartites, na política industrial, seria uma suposta conduta reivindicativa extremada e pouco propositiva dos sindicalistas. A manifestação do dirigente sindical cutista é taxativamente contrária:

> Hoje a CUT está com seus trinta anos, **nós não ficamos só na reivindicação**. A CUT é uma central que continua avançando no sentido de formular políticas. **Formular as políticas públicas, formular proposta em várias áreas, portanto, então, não é uma central que ficou só reivindicando,** e nós poderíamos enquanto central sindical, ter contribuído muito para esse debate de política industrial. Hoje, as experiências que a gente tem no setor da indústria, especialmente, indústria de transformação [...], a CUT acumulou muito ao longo desses anos. (P1 - entrevista ao autor, em 08. Ago. 2012, grifo nosso)

A preocupação central dos dirigentes sindicais se concentra no processo de desindustrialização e na precarização das relações de trabalho, conforme relata o dirigente nacional da CUT:

> O operariado industrial é o que mais sofreu nesse período, esse foi o impacto maior, nessa reestruturação do mundo do trabalho, ou seja, o operariado industrial teve um impacto maior, teve uma redução muito maior, e com esse modelo da globalização, o fortalecimento especialmente não só da terceirização, de uma nova forma, de contratar o trabalho [...] **A precarização, ele vai levando a uma mudança no perfil da classe trabalhadora brasileira e mundial**, não só do Brasil, mas, mas estamos falando Brasil. Vai cada vez mais mudar esse perfil. A tendência é que o operariado, inclusive o próprio conceito de operário tá cada vez **ficando mais confuso** na verdade. Hoje com o avanço tecnológico, com a modernização tecnológica, este operariado histórico está se transformando com muita rapidez. Hoje não se contrata mais um operário **se não tiver ensino fundamental, ensino médio**, indo para o ensino superior. Então o perfil que tá mudando, e isso exige evidentemente uma seleção maior, e isso consequentemente **vai reduzindo o tamanho, da classe trabalhadora**, mas do operariado industrial especialmente. (P1 - entrevista ao autor, em 08. Ago. 2012, grifo nosso)

Apesar da consciência das grandes transformações globais da economia e do papel que a tecnologia desempenha neste processo, o sindicalismo teve pouca capacidade de intervenção na política industrial lulista. Em 2008 o DIEESE[149] fez um balanço negativo dos resultados da PITCE:

[149] O DIEESE, Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socio Econômicos é o principal órgão de assessoria sindical.

> [a] PITCE não obteve o resultado esperado quando de seu lançamento. **Não conseguiu articular as diversas instâncias públicas** que concorreriam com seu êxito e, também, por sua timidez e pouca abrangência, não empolgou a iniciativa privada. Seu legado foi a instituição de alguns marcos legais que favoreceram restritos setores da economia e a criação de linhas de créditos do BNDES para esses mesmos setores. Portanto, **medidas pontuais que, dadas suas limitadas abrangências, não devem ser caracterizadas como Política Industrial**, conforme a pretensão do Governo àquela época [...]. (NOTA TECNICA, 2008, p.2, grifo nosso)

E ainda:

> Nessas tentativas de se organizar uma política industrial, a despeito dos esforços do MDIC e/ou do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), **as iniciativas esbarravam, invariavelmente, na lógica da política econômica comandada pelo Ministério da Fazenda e BACEN [**...] os pressupostos que garantem o equilíbrio macroeconômico do país não serão sacrificados. Nos últimos anos, desde a implantação do Plano Real, em 1995, a estabilização da economia sempre foi preservada, muito embora houvesse vozes dentro do governo que discordassem da rigidez da política monetária para obtê-la. Nada garante que desta vez será diferente [...] **Há disputas políticas dentro do governo e pontos de vistas conflitantes.** Mesmo que os coordenadores da PDP e parcela do empresariado, da sociedade e mesmo do Movimento Sindical enxerguem na presente proposta de política industrial uma oportunidade real de desenvolvimento sustentado, [...] a estabilidade é prioridade zero. (Nota Técnica, 2008, p.10, grifo nosso)

O documento do DIEESE reconhece explicitamente a PDP como um avanço institucional em relação à PITCE, ainda que registre abertamente a dificuldade de harmonização entre a Política Industrial e a política macroeconômica. Uma alusão indireta ao problema de coordenação intragovernamental e de escolhas estratégicas. A despeito do grande grau de realismo político da organização sindical, a crítica que surge e é reiterada em diversas instâncias, permanece no âmbito da participação dos trabalhadores na formulação da política:

> Há que se registrar, também, **a ausência dos trabalhadores nas várias etapas do plano.** Eles sequer aparecem como **simples destinatários de alguma das metas estabelecidas.** A parceria do setor privado com o setor público, fundamental para a concretização da PDP, segundo seus formuladores, restringe-se ao capital. Temas como metas de emprego, renda, saúde e segurança, ganhos de produtividade, formas de contratação e outros aspectos caros aos trabalhadores não fazem parte explícita da formulação da PDP. Não há previsão da participação direta dos trabalhadores e de suas entidades representativas fortalecendo o diálogo social como instrumento de implementação do plano. Essa postura causa certa estranheza, uma vez que as **discussões tripartites** sobre assuntos dessa natureza têm sido mais do que uma rotina, mas uma orientação política importante do atual governo. (Nota Técnica, 2008, p.12, grifo nosso)

Ainda que haja um alargamento conceitual, talvez inapropriado, do que seja uma política industrial, incluindo itens com saúde e segurança, o fato é que a PDP previa participação dos trabalhadores nos Conselhos, porém de uma forma não paritária e às vezes,

mínima. No CNDI a representação de trabalhadores não chegava à 10% do colegiado[150]. O posicionamento da CUT em relação à política industrial do governo federal continuou a deteriorar-se. Apesar de alguma melhora na participação nos "conselhos setoriais" do "Plano Brasil Maior", já no Governo Dilma, a direção nacional da entidade elaborou uma resolução contrária ao "Plano Brasil Maior", em 2011, criticando em especial, o método empregado na sua elaboração.[151]

5.4 O empreendedorismo público: a criação de uma nova agência

Seguramente um ponto notável na trajetória do campo institucional e da governança pública, pelo seu simbolismo e ineditismo, na política lulista para a indústria, foi a criação de uma agência para-estatal para apoiar a execução de uma política industrial ativa. A ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial foi criada por uma Medida Provisória, convertida em Lei no Congresso Nacional em 30 de Dezembro de 2004 (Lei n. 11.080) e regulamentada por decreto presidencial em 24 de Janeiro de 2005 (D. 5.352, ver ANEXO III). Textualmente, a lei estabelece que a finalidade da agência é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial em sentido amplo. Especialmente, os programas que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia. A ABDI se define juridicamente como um "serviço social autônomo"[152], pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de

[150] No documento "Plataforma da CUT para as eleições de 2010" (Cadernos de Subsídio, n.3, 2011) consta a seguinte proposta feita aos candidatos presidenciais: "Constituir e consolidar os espaços tripartites para a estruturação e a gestão da política industrial; garantindo a efetividade da participação do movimento sindical na sua formulação, em nível nacional e regional, em especial, dos diversos programas, fundos e desonerações tributárias; as condições técnicas para a participação do movimento sindical nos espaços tripartites que debatem o tema da política industrial e a transparência e o controle social no emprego de recursos públicos e desonerações tributárias." (p. 07) Para confirmar a persistência das críticas, o mesmo documento, publicado em Agosto de 2011, logo após a divulgação do "Plano Brasil Maior", a política industrial da Presidente Roussef, sinaliza as mesmas críticas feitas desde 2005 na PITCE: (a) ausência ou pouca participação dos trabalhadores, (b) incompatibilidade com a política macroeconômica e (c) sub representação da temática do emprego e previdência, (d) indefinição sobre as contrapartidas de setores beneficiados e (e) mais transparência nas operações do BNDES.

[151] "A CUT discorda tanto do método utilizado pelo Governo para a elaboração do referido Plano, desconsiderando as propostas dos trabalhadores quanto do conteúdo das medidas apresentadas como integrantes de uma Política Industrial, que não abordam questões cruciais para a valorização do trabalho e o desenvolvimento sustentável [...] a CUT se manifesta contrária à implementação do Plano Brasil Maior e reivindica a abertura de um debate público sobre a pauta dos trabalhadores e seus impactos na vida de nossa nação e população [...]" (Resolução da Direção Nacional da CUT de 03.08.2011)

[152] Esta figura jurídica foi criada na vigência da Constituição de 1946, quando não havia normas específicas sobre a administração indireta, daí a dificuldade na definição da sua natureza jurídica e do seu enquadramento legal entre as entidades da administração indireta. Naquela circunstância o Governo federal agiu muito mais para fomentar a iniciativa privada através da subvenção compulsória do que repassar a prestação de um serviço público. É uma atividade privada de interesse público. Isto significa que a participação do Estado no ato de criação ocorreu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção

utilidade pública, com regime de contratação funcional baseado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A previsão inicial foi de um corpo técnico especializado em torno de 50 a 60 funcionários efetivos, definidos em seleção pública, que rapidamente aumentou ao longo dos anos para aproximadamente 100 empregados, em 2010.[153]

Os diretores são nomeados pelo Presidente da República para o exercício de um mandato de 4 anos, o que é absolutamente incomum em instituições desta natureza jurídica[154]. Apesar de nomeados pelo chefe do poder executivo, a direção da agência se reporta ao Ministro do MDIC. Os mandatos não são independentes como nas agências reguladoras. Um dos aspectos que merecem destaque é a obrigatoriedade legal de um "contrato de gestão", entre a agência e o ministério responsável, no caso o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o MDIC, com a supervisão do Ministério do Planejamento (MP) e da Casa Civil[155]. No contrato de gestão constam as metas, objetivos, prazos e responsabilidades para avaliação dos recursos públicos eventualmente repassados. Além disto, o decreto regulamentador previa que o contrato de gestão explicitasse os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados pelos órgãos supervisores e controladores. Outro instrumento de controle instituído por lei foi a obrigatoriedade de análise das contas anuais pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que também fiscaliza o cumprimento do contrato de gestão.

A agência é financiada pelo adicional de contribuição social que incide sobre os gastos de pessoal das empresas e é recolhido pelo Ministério da Previdência Social, assim como nos

---

garantida por meio da instituição compulsória de contribuições para fiscais destinadas especificamente a essa finalidade.

[153] A estrutura inicial da agência foi bastante simplificada: uma diretoria executiva com 02 diretores com funções técnicas específicas e um Diretor-Presidente. O Conselho Deliberativo foi composto por 15 membros com representação de entidades da indústria (7) e do governo (8) e um Conselho Fiscal. Entre os representantes da sociedade civil, encontra-se a Central Única dos Trabalhadores, a CUT. Os representantes do poder executivo são o MDIC, a Casa Civil da Presidência da Republica, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Integração Nacional, BNDES e IPEA. Pelo setor privado estão presentes a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Agência de Promoção de Exportações do Brasil, APEX-Brasil (serviço social autônomo), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores, (ANPROTEC).

[154] Diferentemente das agências reguladoras, o mandato dos diretores da ABDI não é independente do mandato presidencial. Nas agências reguladoras este dispositivo visa reforçar, em tese, a posição de autonomia e independência frente ao poder executivo, situação que certamente não se aplica à ABDI, antes pelo contrário.

[155] A vinculação da ABDI ao MDIC é eventualmente questionada pelos que compreendem que as tarefas da agência, dada sua abrangência e complexidade institucional, exigiriam um posicionamento em hierarquia mais alta, por exemplo, vinculada à Casa Civil da Presidência.

demais serviços sociais autônomos, além de receber verbas orçamentárias da União mediante condições fixadas no contrato de gestão.[156]

A ABDI foi uma aposta institucional, para solução dos problemas da complexidade das tarefas da política industrial, especialmente na articulação de inúmeras instituições públicas e privadas. Conforme depoimento de um ex-dirigente da agência:

> Já se dizia que tínhamos que ter uma Política Industrial ativa, ou seja, uma Política Industrial que elencasse as prioridades e definisse áreas estratégicas de trabalho. Iniciado o Governo, lá pelo mês de abril/maio, na época o Ministro Furlan, o Ministro Palocci e o Ministro José Dirceu, tiveram uma reunião e de decidiu que iria se iniciar a construção de uma Política Industrial. Na época ela foi distribuída no Ministério da Fazenda, no caso o Palocci tinha duas pessoas, Bernard Appy [Secretario de Pol. Econômica do MF] e Edmundo [Machado, assessor do MF e futuro dirigente da ABDI], que cuidavam disso, [...] na verdade o Palocci chamou o IPEA e era o Mauro Salerno [diretor do IPEA e futuro dirigente da ABDI] e o Glauco Arbix. Tínhamos um BNDES muito ativo com o Lessa e o Darc, quem vinha para as reuniões de Política Industrial era o Fábio Erber [...] As discussões foram iniciadas no mês de maio. **O primeiro resultado das conversas foi a constatação de que não se tinha estrutura institucional para tocar a Política.** [...] o que ficou acertado foi que precisa **se criar alguma coisa para institucionalizar a Política** e se ocupar 100%. Foi aí que **nasceu a ideia da ABDI**. Basicamente o patrocinador central na época foi o José Dirceu, que tinha uma visão que **precisava construir uma instituição**. Na época tinha uma Câmara que chamava Câmara do Desenvolvimento e quem presidia era o José Dirceu e ele que puxou a discussão e o Furlan com o intuito de estabelecer uma Política, [...] e em julho começou-se a construir a Agência e a Agência foi aprovada em dezembro. (P2 - entrevista para o autor em 12. Maio 2012, grifo nosso)

Uma das funções mais estratégicas da agência, que foi a de estabelecer a articulação permanente entre todos os atores envolvidos na execução da PITCE, foi formalizada pelo primeiro "plano estratégico" feito em 2005, no "Programa 10", pode-se ler: "Articulação com o Ambiente Externo". Segundo o enunciado

> [...] a articulação institucional é fundamental na consolidação dos objetivos da ABDI e na implementação da PITCE. Esta articulação deverá privilegiar a parceria, a concertação de interesses públicos e privados e a consistência e viabilidade técnica e institucional dos programas e projetos [...] (ABDI, 2005, p. 50).

Uma das ações finalísticas da agência, foi exatamente a de construir e desenvolver o diálogo com o setor privado, empresários e trabalhadores. Atuando como um "órgão executivo" do CNDI, com as agências de desenvolvimentos regionais e internacionais e especialmente com os Ministérios da administração direta da União. [157]

---

[156] A repartição das receitas a estas entidades (SEBRAE, APEX, etc.) é regulada pela lei federal 8.029/1990. Note-se que a origem não-orçamentária dos recursos financeiros proporciona certa "blindagem" e insulamento da agência em relação às disputas políticas do orçamento federal.

[157] Em abril de 2005 a ABDI realizou o seu primeiro Planejamento Estratégico, estabelecendo como visão de futuro a "mudança do patamar da Indústria pela inovação e diferenciação de produtos e serviços, com inserção e reconhecimento nos principais mercados do mundo" (ABDI, 2005). As restrições identificadas

Nestes Fóruns de Competitividade a *performance* da ABDI era muito diversificada, apoiava a realização das reuniões, em algumas fazia o papel de secretaria executiva, noutras produzia estudos para subsidiar a elaboração de propostas e noutras ainda possuía mais autoridade política, conforme o perfil dos membros, em quase todas apoiava materialmente, com logística e tarefas de secretariado.

O processo de aprovação legislativa da Lei que criou a ABDI foi relativamente tranquilo, sem grandes debates [158]. Na mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo então Ministro Luiz Furlan, do MDIC, em 28 de Abril de 2004, assinalava-se que a nova agência deveria cumprir uma função de articulação e cooperação entre o setor público e privado e que o regime jurídico adotado seria mais flexível e ágil para cumprir tais tarefas:

> Embora a questão da política industrial esteja formalmente afeta a este Ministério, é forçoso reconhecer que sua **formulação e execução**, consistentes com uma política de desenvolvimento industrial, perpassa a maioria dos órgãos que compõem o Governo e seu trato constitui matéria que **requer ampla abordagem**, trazendo para o centro dos debates importantes entidades que atuam no **setor privado da economia**. Nessa linha, Senhor Presidente, tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de Lei, que, autorizando o Poder Executivo a instituir a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, virá a dotar o Poder Executivo de **instrumento ágil, competente e capaz de executar uma política industrial** que coloque o País, em definitivo, no caminho do desenvolvimento industrial, promovendo a execução da política de desenvolvimento

---

para o alcance da visão de futuro localizaram-se nos âmbitos temáticos da educação, na carga tributária, na infraestrutura, no financiamento para atividade produtiva e nos marcos regulatórios. O macro-objetivos propostos foram (1) o fortalecimento e expansão da base industrial, implicando nos desafios do fortalecimento das cadeias produtivas, da estrutura regional (APLs), inserção internacional ativa e a apoio às ações estratégicas e portadoras de futuro (PITCE); (2) o aumento da capacidade inovadora das empresas, implicando nos desafios de incentivar processos de inovação, desenvolver ambiente inovador e instrumentos de P,D&I. A cada desafio sinalizado correspondiam programas de ação específicos. Por exemplo, o desafio de "estimular e desenvolver atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D & I) em micro e pequenas empresas foi trabalhado por um programa de fomento ("P D & I nas MPES") envolvendo ações em relação à compras externas, compras governamentais, financiamento, proteção à propriedade intelectual, encomendas e instrumentos fiscais envolvendo várias parcerias entre setores público e privado. O plano estratégico previu a execução de 11 grandes programas.

[158] Houve, entretanto, algumas poucas intervenções questionadoras. Um exemplo veio da discussão sobre a "Lei de Inovação" promovida pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 16/06/2004, presidida pelo Deputado Renato Casagrande. Nesta ocasião o presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o físico Ennio Candotti, manifestou certo temor com a criação de novas entidades com funções similares e competitivas. Ele assim se pronunciou: "Fiquei muito espantado ao ver que tramita neste Congresso um projeto de lei que cria a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a ABDI, organização social semelhante ao CGEE, à FINEP e a órgãos já existentes, com um conselho, no âmbito da Presidência da República, que duplica a função, o que já está sendo feito com o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, que também tem Ministros e representantes da comunidade empresarial científica e tecnológica. Se não começarmos a discussão da política industrial bem, estaremos implementando a velha maneira que destruiu todos os nossos sonhos ao longo de décadas. Criaremos, em épocas de maré alta, instituições funcionais com grupos de entusiastas que promovem políticas e, daqui a 2 ou 3 anos, encontraremos a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial em dificuldades, assim como a FINEP, o FNDCT sem recursos, o BNDES sem saber se escolhe a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial ou a FINEP para canalizar os recursos, voltando tudo ao início, mostrando que não somos capazes de consolidar o que conseguimos." (disponível em www.camara.gov.br)

> industrial, em cooperação com o Poder Público e o Setor Privado. O modelo sugerido para institucionalização da ABDI é a de um serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, o que certamente virá a dotá-la de **maior agilidade e flexibilidade** para o bom desempenho de suas competências. São numerosas as entidades do chamado "Sistema S" em que tais vantagens de natureza administrativa já foram comprovadas. (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO EXTERIOR, 2004, grifo nosso).

Cabe registrar a ênfase dada ao fato de que a criação de uma nova agência não implicaria em aumento das despesas governamentais, em que pese a permanência dos órgãos de controle, o TCU, por exemplo, como agentes do controle externo[159]. O parecer da Comissão de Educação, relatado pelo Senador Eduardo Azeredo, é mais detalhista, evocando uma imagem recorrente sobre a nova agência, o exemplo da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária):

> Ora, almejar o crescimento e o desenvolvimento de um País, qualquer que seja, sem a adoção de políticas públicas sérias e duradouras no campo da educação, da ciência, da pesquisa e da tecnologia, é o mesmo que "pregar no deserto". Não existe exemplo de país do primeiro mundo que não tenha dado a máxima atenção a esses fundamentos básicos do progresso. No Brasil, os recursos empregados pela EMBRAPA em pesquisa e na transferência da tecnologia para o setor agrícola, só para dar um exemplo, elevaram nossa produção para mais de 100 milhões de toneladas anuais de grãos, hoje o motor principal de nossa pauta de exportações. Portanto, **a instituição de uma entidade voltada para execução das diretrizes estratégicas de política industrial**, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, só merece encômios, na medida em que, efetivamente, deve haver sempre uma atuação integrada dos diversos setores envolvidos em tão importante *desideratum*. (Comissão de Educação do Senado, 2004, grifo nosso)

O fato de maior relevância política no processo de criação jurídico-formal da ABDI foi o veto da Casa Civil da Presidência da República ao parágrafo segundo do projeto original aprovado no Senado. O texto original era o seguinte:

> § 2o São competências da ABDI:
> I - **propor ao Poder Executivo planos de ação da política de desenvolvimento industrial;**
> II - articular-se com órgãos públicos e entidades privadas para execução das diretrizes estratégicas da política industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia;

---

[159] Na Câmara Federal foi relator o deputado gaúcho Beto Albuquerque do PSB (Projeto de Lei n. 3.443/2004). O Relatório registra que os recursos da nova agência só puderam se viabilizar com a redução da taxa de administração do INSS de 3,5% para 1,5%, pois é o Instituto que arrecada, fiscaliza e distribui os recursos considerados para-fiscais de todo o assim chamado "Sistema S" (SEBRAE, SENAI, SENAC, etc.). Foram apresentadas 06 emendas, quase todas de natureza formal, procurando alterar o regime de trabalho, o nome da agência ou até o processo seletivo. O relator acolheu somente duas. A primeira delas, a emenda n. 1 do Dep. Antonio Carlos Thame, estabelecia que a participação no recebimento dos recursos repassados pelo INSS ficaria do seguinte modo: SEBRAE, com 86,5%, APEX com 11,5% e ABDI com 2%. A segunda, do deputado Fernando Coruja, estabelecia que o Conselho Deliberativo poderia recomendar, mediante certos critérios, a substituição de membro da Diretoria ao Presidente da República. No Senado os pareceres das Comissões de Justiça e Educação também aprovaram a iniciativa do poder executivo.

> III - **coordenar e promover** a execução das políticas de desenvolvimento industrial. (Projeto de Lei n. 48/2004 do Senado Federal, grifo nosso)

A Sub-Chefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil – responsável pela análise de mérito dos temas que vão à sanção do Presidente - vetou os termos grifados, pois entendeu à época que não se coadunavam com a natureza jurídica da ABDI:

> O presente Projeto de Lei visa autorizar o Poder Executivo a instituir um Serviço Social Autônomo, que consoante Hely Lopes Meirelles, [...] tais entidades 'embora oficializadas pelo estado, **não integram a Administração direta nem a indireta**, mas trabalham ao lado do estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem por isso, oficialização do poder público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou'[...] as competências estabelecidas pelo §2o do art. 1o **não se coadunam com a natureza privada dessas entidades**. (Casa Civil, 2004, grifo nosso)

O problema todo estaria na ideia colocada pelo parágrafo de que a ABDI, além de executar a Política industrial, teria funções de planejamento e formulação da mesma política, o que caberia com exclusividade ao Poder Público, no caso, ao MDIC.

> Assim nos ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro, 'Essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso são incentivadas pelo poder público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público'. Em outras palavras, a participação do Estado na criação da entidade se dá simplesmente para incentivar a iniciativa privada, mediante garantia de subvenção. **A entidade não pode realizar, portanto, atividades que são incumbidas ao Estado, como ação de planejar e coordenar a política de desenvolvimento industrial do país** subentendidas nas competências estabelecidas pelo já citado § 2o que se pretende vetar. Pelo contrário, as ações da ABDI devem se restringir a atividades privadas de interesse público, finalidade esta plenamente assegurada pelo que dispõe o caput do art. 1o, ao estabelecer genericamente que a finalidade da ABDI é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial. **Ressalte-se a diferença entre promover (atuar em promoção, apoio, incentivo) com a própria execução das políticas**, esta ação de exclusiva competência do Ministério da Indústria, do Desenvolvimento e do Comércio Exterior, órgão integrante da Administração direta da União. (CASA CIVIL, 2004, grifo nosso)

A controvérsia original sobre as competências e a autoridade da agência revela um debate que até hoje, oito anos depois, está inconcluso e se relaciona com a própria identidade ambígua da organização. Revela um potencial conflito inter-burocratico com o MDIC[160]. A

[160] O problema não passou desapercebido pelo empresariado industrial, segundo a FIESP "o veto é muito significativo porque explicita os limites do campo de atuação da ABDI. Ou seja, a nova agência não tem poderes para definir ou executar a política industrial, devendo se restringir a propor medidas para o governo federal, o qual pode, ou não acatá-las. Mesmo que as suas propostas venham a ser aceitas a ABDI não pode se responsabilizar pela sua implementação ou pela fiscalização das ações públicas. Este problema se manifesta desde a instituição da ABDI, pois a tarefa de implementar a política industrial implica coordenar diversas instituições do setor público para que trabalhem de acordo com as diretrizes definidas pelo governo [...]" (FIESP/DECOMTEC, p. 20).

existência formal de um Contrato de Gestão onde estão, por lei, inscritas metas e métricas de desempenho, onde o MDIC exerce o papel de "principal", não garantiu a solução desta ambiguidade. Na prática de execução das políticas industriais, a PITCE e a PDP, a linha que separa a ABDI da formulação – e execução - de políticas é muito tênue ou inexistente. O que ocorreu de fato, e os testemunhos colhidos comprovam, foi uma elaboração (planejamento e formulação) e execução conjunta entre a ABDI e as organizações da administração pública direta e indireta, a despeito das formalidades jurídico-legais. Este debate dialoga também com outros debates, como o já conhecido problema de coordenação intragovernamental, a inexistência de "organizações-ponte" com o setor privado, sem risco de captura, a eficácia e eficiência da administração direta na produção de políticas efetivas e as inadequações jurídico-legais dos regimes paraestatais.[161]

5.5 O papel dos *think tanks* na formulação de políticas

No processo de produção de políticas potenciais para os problemas que ganham relevância há certas instituições que pelo seu posicionamento como porta vozes de setores

[161] Em 2009, em seminário sobre inovação organizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o professor de sociologia da USP, Glauco Arbix, ex presidente do IPEA no Governo Lula, coloca novamente o problema das dificuldades institucionais: "Em 2003, nós começamos a trabalhar intensamente, com uma comissão ligada à política econômica e toda a política industrial, e quando a política tomou forma, acredito que ela foi bastante avançada, ainda que com todas as limitações e as resistências da época. Houve uma resistência muito forte, até mesmo de instituições públicas e de partes do governo, apesar de ter sido programa do candidato e depois presidente Lula, à política industrial. Nós conseguimos definir uma política industrial com apoio quase que unânime dos ministros cujo centro era a inovação, com muita dificuldade para definir os instrumentos para sua implementação. **E tentamos localizar um elemento-chave que era a fragmentação e a descoordenação das atividades da política industrial.** Ou seja, o Estado brasileiro, por estar despreparado e desatualizado no que diz respeito à implantação de uma política industrial, com foco na inovação, **tinha instituições que se sobrepunham umas às outras,** que tinham missões imprecisas e que tinham objetivos que não eram claros. Eram **instituições que disputavam.** Então, eu não tenho nenhuma ilusão de que essa situação vai se acalmar e que nós vamos encontrar um mar de rosas pela frente." (SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, 2009, p. 86, grifo nosso). Para o Professor Arbix a ABDI tenderia a se tornar um apêndice do MDIC: "Mas acho que a gente exagerava na confusão naquele momento. **A ideia foi criar uma agência voltada para ajudar a coordenação da política industrial.** Essa agência veio a receber o nome de Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que na época tinha uma concepção muito integradora que era dirigida pelo ministro do Desenvolvimento, ministro Furlan; secretariada pelo ministro de Ciência e Tecnologia, que era o ministro Eduardo Campos, e depois foi o ministro Sérgio Resende. Dentro do Conselho pequeno da Agência estavam o ministro José Dirceu, que era chefe da Casa Civil; o ministro Antonio Palocci, das Finanças; e o ministro Guido Mantega, que era ministro do Planejamento. Junto com eles, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Finep. Essa era a concepção da Agência. A realidade mostrou que não adiantava termos esse conjunto articulado para criar uma agência de coordenação da política industrial. **Não funcionou**. **A ABDI até hoje procura um pouco a sua identidade.** Eu estou tomando um pouco a liberdade de falar essas coisas, sem nenhuma maldade, foi uma experiência da qual eu participei. **E a tendência é que ela se transforme cada vez mais numa secretaria do Ministério do Desenvolvimento** ou **num apêndice do ministro** do Desenvolvimento. Tudo bem, ela pode ter seus méritos, mas ela não cumprirá, se permanecer do jeito que está (e eu acredito que permanecerá) nenhuma tarefa mais positiva, altaneira ou grande no que diz respeito à coordenação da política industrial." (SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, 2009, p. 87, grifo nosso).

ativos e formadores de quadros políticos, tem um papel fundamental. Elas unificam valores, produzem uma convergência de interesses e ocupam espaços na mídia, produzem eventos e fazem as ideias circularem, além de dar suporte à ação dos empreendedores políticos. É o caso do IEDI e da CEPAL, tomados aqui como exemplo de um conjunto bem mais amplo de instituições.

Nos final dos anos oitenta, com o prolongamento da crise econômica e a estagnação da indústria, alguns setores industriais de capital nacional resolveram se organizar para apresentar e disputar visões alternativas de política econômica. Estas formas de articulação ocorreram por fora das estruturas de representação sindical patronal e assumiram a forma de organizações não governamentais.[162]

A mais importante delas foi o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, o IEDI, ainda que neste período surgiram diversas formas de articulação do setor industrial diante da incapacidade dos órgãos tradicionais de representação oferecerem uma alternativa consistente às políticas neoliberais, em especial, a abertura comercial indiscriminada e a política monetária e cambial[163]. Entre estas novas entidades, cabe citar, para ilustrar o Pensamento Nacional de Bases Empresariais, o PNBE; a União Brasileira dos Empresários, os Institutos Liberais e a Ação empresarial (a maioria de vida efêmera).

A expectativa do IEDI quando da vitória do governo Cardoso, era de retomada do ciclo de investimentos, após o período de estagnação do governo Collor/Sarney:

> [...] a indústria genericamente sobreviveu ao longo do período de mais de uma década de crise [...] elas reduziram drasticamente seu endividamento estando agora

[162] O termo *think tank* surgiu na literatura norte-americana sobre a formulação de políticas públicas, normalmente de entidades privadas ou não-estatais, desde os anos quarenta. Em geral eram institutos de pesquisa e divulgação, sob orientação liberal, de projetos em temas sujeitos à regulamentação pública. Tiveram papel importante no fortalecimento de uma agenda conservadora, como o *Institut of Economic Affairs* na Inglaterra ou a *Heritage Fundation* nos Estados Unidos, contra o *welfare state* e foram sempre financiados por grandes empresas (Hollings, 1993). *Think tanks* são, por definição, instituições difusoras de ideias que participam das redes de formulação de políticas. Porém, cabe registrar que *think tanks* públicos ou voltados para formação de teses e argumentos no debate de políticas industriais, também existem, ainda que sejam quase todos governamentais como as Universidades, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o IPEA ou organizações sociais como o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Na área econômica é bastante conhecida o Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG) um *think tank* conservador, foi constituído em 30 de outubro de 2003, como uma associação civil de direito privado sem fins econômicos, aglutinando pensadores de corte ortodoxo e liberal com foco na produção de críticas aos projetos do Governo Lula.

[163] Talvez outra referência válida para explicar a ação dos *think tanks* tenha sido os "Institutos Liberais" surgidos nos anos oitenta com forte conteúdo ideológico anti-estatal. No Brasil eles foram financiados por empresas como a Shell, Xerox, Hoescht, Dow Quimica, Gessy Lever, Nestle, Carrefour, Mesbla, Villares, Bradesco e Citibank e mantinham redes internacionais com entidades como o *Cato Institute,* nos Estados Unidos. Os IEE (Instituto de Estudos Liberais) organizam anualmente o "Forum da Liberdade", são radicalmente contra o uso de políticas industriais (GROSS, 2003)

> capitalizadas e prontas para um novo ciclo de investimentos. Se considerarmos ainda o esgotamento do ciclo de vida dos equipamentos e da utilização da capacidade instalada, somos levados a crer que efetivamente estamos no limiar de um novo ciclo de investimentos. (IEDI, 1994).

O IEDI foi criado no dia 23 de maio de 1989, ano em que Fernando Collor venceu a eleição presidencial, contra Lula, com a finalidade de defender um projeto nacional, onde a indústria tivesse um papel destacado, num modelo que incorporava ainda valores como a justiça e uma sociedade mais igualitária. Praticamente todas as grandes indústrias nacionais da época participaram da criação do IEDI: Aracruz Celulose, COFAP, Gerdau, Gradiente, Votorantim, Grupo Monteiro Aranha, entre outros. Algumas entidades setoriais que se construíram ao largo da estrutura sindical também tinham uma relação estreita com o instituto, tais como a ABIMAQ, a ABINEE e a ABDIB. Em entrevista o empresário Eugenio Staub, em 1997 afirmava sobre os fundamentos do Instituto:

> A primeira [crença] é que o desenvolvimento econômico e social está intimamente ligado ao desenvolvimento da indústria, e a segunda é que nós empresários, como membros da elite, temos a responsabilidade de desenhar e construir o futuro do país. (Folha de S. Paulo, 11.08.1997, p. 1-4)

O objetivo do IEDI não era a representação de classe ou setorial, mas a formulação de estratégia política de longo prazo em torno da ideia de um projeto nacional. Seu corpo de associados era praticamente o mesmo que anos antes fundara o PNBE e que atuara conjuntamente na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, defendendo uma plataforma comum de propostas. Na percepção do próprio IEDI:

> As entidades de classe então existentes, organizadas segundo os setores industriais, estavam, naquela época, **excessivamente envolvidas com questões específicas e com o curto prazo**, algo que era imposto pela crise econômica e sua rápida evolução. A percepção dos empresários que vieram a criar o IEDI era a de que tornava-se necessário reunir forças e pensamentos para além dos desdobramentos conjunturais ou de curto prazo da crise da economia brasileira. O diagnóstico era de a crise apresentava dimensão e profundidade estruturais e que simbolizava o fim de um modelo de desenvolvimento sem que um modelo alternativo tivesse sido ainda implantado no país. Em outras palavras, foram a percepção da gravidade da crise dos anos 80 e o entendimento de que **era necessário conceber um modelo alternativo de desenvolvimento para o país**, os fatores determinantes da criação do IEDI. (IEDI, 2001, p.4, grifo nosso)

O IEDI se aproximou muito do governo Cardoso em 1994, ainda que a situação cambial pré-desvalorização de 1999 tenha provocado uma cisão entre os empresários do Instituto e o então Ministro da Fazenda, Ciro Gomes. Um sinal inconteste desta aproximação foi a adoção de práticas protecionistas, uma reivindicação permanente do IEDI em favor da indústria nacional. Em 1995 as tarifas do emblemático setor automobilístico foram elevadas para 32% e em maio, para 70%. Segundo Valente (2002):

> O próprio presidente já havia encontrado os empresários em dezembro de 1994, voltou a visitá-lo sem dezembro de 1995 em jantar na casa de Luís Fernando Furlan, presidente do conselho de administração da Sadia, em homenagem ao secretário do Tesouro dos EUA, Robert Rubin. Presentes estavam, então, Paulo Cunha, Jorge Gerdau, José Mindlin (Metal Leve), Antonio Ermírio de Moraes (Votorantim),Carlos Antonio Rocca, e Lázaro Brandão (Bradesco). (p. 40).

Com o aprofundamento da política econômica de Cardoso o IEDI voltou a se afastar, Valente (2002) considerou os seguintes fatores: favorecimento do Governo à transferência de ativos (estatais e privados), para o controle de empresas estrangeiras[164], inefetividade de uma política industrial e o aprofundamento de uma política econômica hostil à indústria, em especial na política monetária e cambial.

No governo Lula, o IEDI evoluiu de uma postura cautelosa para o apoio discreto, em especial à formalização de uma política industrial, ainda que limitada. O economista Júlio Gomes de Almeida, professor de Economia da UNICAMP e Diretor Executivo do IEDI, foi inclusive, Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, durante o segundo governo Lula. Nos documentos do IEDI fica claro uma transição entre a ortodoxia liberal e um argumento pró-desenvolvimentista. Por exemplo, a intervenção estatal é admitida para "regular" as relações produtivas, em especial para evitar processos abertos de desnacionalização ou a financeirização da economia. No documento "A Política de Desenvolvimento Industrial – O que é e o que representa para o Brasil", de abril de 2002, o conceito-chave que organiza o argumento pró-política industrial é o incremento da competitividade e produtividade, entendendo a segunda como uma das causas da primeira. O documento adota o "diagnóstico da dupla pressão" sobre a indústria brasileira, por baixo existe a concorrência de produtos de baixa e média tecnologia em especial da China, por cima, a concorrência de produtos de média e alta tecnologia da Europa, Japão e Estados Unidos. O prognóstico é muito parecido com a PITCE, anunciada em 2004, em direção à inovação e à exportação de produtos de média e alta tecnologia. Cabe ressaltar a ênfase deste e noutros documentos do IEDI, na criação de "canais institucionais" de interlocução com o empresariado industrial e o apoio explícito à criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, já anunciado pelo então candidato Lula na campanha eleitoral de 2002. O acompanhamento das "Cartas IEDI" publicadas regularmente no site da entidade[165] sugere que as principais divergências com a política industrial de Lula eram pontuais, sobretudo

[164] Entre elas a Metal Leve, Freios Varga, COFAP, Brasmotor, Ioschpe-Maxion, Batavo, Etti, Prosdocimo, Arno, Continental, Dako, Bom Preço e Cica, a maioria pertencente à empresários do IEDI.
[165] Disponível em: <www.iedi.org.br>

naquilo que não era, estritamente, parte de uma PI: a carga tributária, a manutenção do patamar de juros e o cambio valorizado.

No último documento público do período Lula (IEDI, 2010), o Instituto coloca claramente sua visão de futuro, muito próxima dos argumentos, inclusive dos termos, dos documentos oficiais do governo Lula[166]:

> [...] a visão de futuro para o Brasil é a de um País democrático com partidos políticos fortes e de ideais definidos e em que **a sociedade é participativa**. É também a de um País inserido no mundo desenvolvido, constituindo-se em uma das cinco maiores economias do planeta. **A fome e a miséria terão sido erradicadas** como consequência do crescimento e da **melhor distribuição de renda**, sendo, por conseguinte, um país com um grande mercado interno. A qualidade de vida alcançará níveis comparados aos de outros países mais avançados nas áreas da educação, saúde, habitação, saneamento básico, alimentação, e equilíbrio ecológico e segurança. **O Governo será ativo**, mas de tamanho reduzido, eficiente e sua ação voltada para os interesses coletivos. No campo econômico, a moeda estável, dará sustentação ao crescimento. É um País em que todos os setores econômicos contribuem para o desenvolvimento, mas que **tem em um setor industrial diversificado, competitivo e inovador** o principal promotor desse processo. (IEDI, 2010, p. 12, grifo nosso)

Outro centro irradiador de ideias desenvolvimentistas tem sido a Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL. Durante os anos de hegemonia liberal a CEPAL, com sede no Chile, foi praticamente abolida dos debates de política econômica. Com a retomada de governos democrático-populares na América latina, nos anos noventa, ela adquiriu um novo significado. Seus eventos contam sempre com a participação de Ministros e não raro, Presidentes. Ela tem uma profusão de publicações e acolhe diretores e pesquisadores em sua sede, que depois, se tornam *policy makers* e/ou professores de cursos de pós-graduação em Economia em seus países de origem.[167]

Em documento recente, a CEPAL reafirmou a importância de construir uma nova institucionalidade com protagonismo do Estado na retomadas das políticas desenvolvimentistas:

---

[166] A capacidade de influência do IEDI pode ser inferida, também a partir dos nomes de seus integrantes e quanto estes ocupam espaços de interlocução com o governo ou frequentam a grande mídia, este documento foi assinado, entre outros conselheiros, pelos empresários: Amarílio Macedo (CNDI e CDES), Benjamim Steinbruch, Carlos Jereissati, Eugenio Staub (CNDI), Ivoncy Ioschpe, Jorge Gerdau (CDES e CNDI), José Ermínio de Moraes, Josué Gomes da Silva (CNDI), Láercio Cosentino, Marcelo Odebrecht (CDES), Pedro Piva, Pedro Passos, Roger Agnelli e Roberto Vidigal.

[167] Um exemplo representativo destas "redes informais", em que a CEPAL é ou foi um elo importante, durante a política industrial do Governo Lula, é seguramente o do Economista João Carlos Ferraz, Professor da UFRJ e atual Vice Presidente do BNDES, ele exerceu, entre julho de 2003 e junho de 2007, o cargo de diretor da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial da Cepal em Santiago, antes de dirigir o banco. Foi um dos principais defensores da política industrial desenvolvimentista no governo Lula.

> *Sin embargo, la región adolece de una aguda falta de políticas industriales y, sobre todo, de una* ***institucionalidad pública coherente*** *para poder llevar adelante estas políticas de manera sostenida, selectiva, financiada y em sintonia com lós actuales desafios tecnológicos, productivos, ambientales y de inserción global. Así pues,* ***la prioridad es la institucionalidad por construir****. Tal como em lós años ochenta y noventa del siglo pasado se consolidaron bancos centrales y ministerios de hacienda o finanzas altamente profesionalizados, com capacidad de decisión y com la necesaria autonomia para mantenerla coherencia a lo largo del tiempo y más allá de los va i venes electorales, del mismo modo* ***hoy se necesitan bancas de desarrollo y ministerios de indústria o de la producción [...]***[168] (grifo nosso)

E reafirma o protagonismo estatal:

> *[...] Sin una institucionalidade apropiada, no existe viabilidade ni em capacidad de gestión ni em voluntad política para avanzar de modo consecuente, y con una* ***mirada selectiva y de largo plazo****, em las líneas que aquí se han planteado em materia de política industrial... Entre los distintos agentes,* ***solo el Estado, mediante una institucionalidad y una capacidade tecnopolítica adecuadas, puede coordinarlos componentes del cambio estructural*** *para promover sinergias em el conjunto de la economía, com emcadenamientos hacia atrás y hacia delante, incluído el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinâmica com empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo em productividad. Por otro lado, desde uma* ***institucionalidad estatal com la capacidad técnica pertinente se puede evaluar el impacto de las políticas*** *em función de sus objetivos finales: crecimiento económico, innovación y progresso tecnológico, y aumento de la productividad y de las capacidades... Puesto que los recursos públicos son escasos,* ***solo efectuando evaluaciones oportunas, el Estado podrá reasignar recursos y conciliar espacios fiscales*** *en áreas tan diversas como el fomento y la inversión productiva, la educación, la salud pública, la protección ambiental o la seguridade ciudadana.*"[169] (CEPAL, 2012, p. 293, grifo nosso)

Outro traço marcante da CEPAL pós-liberalismo é a recomendação de alianças do Estado com o setor privado, ainda que não apareça a sociedade civil em sua extrema diversidade, mas basicamente os empresários industriais:

> Trata-se de propor e rearticular um Estado com intervenção na orientação do desenvolvimento e com real capacidade de alocar recursos e cumprir funções de regulamentação. Isto, no marco de novas relações com a sociedade, com o sistema

---

[168] "No entanto, a região sofre de uma aguda falta de política industrial e, acima de tudo, uma das instituições públicas coerentes, a fim de realizar essas políticas em um sustentada, seletiva, financiados e sintonizada aos atuais desafios com tecnológico, produtivo, ambiental e inserção global. Assim, a prioridade é a construção de instituições. Como nos anos oitenta e noventa do século passado foram os bancos centrais e ministérios de finanças, consolidados ou altamente profissionalizados, com capacidade de decisão e autonomia necessária para manter a consistência ao longo do tempo, e além dos ciclos eleitorais, do mesmo modo são necessários bancos de desenvolvimento e ministérios de Indústria ou da Produção [...] " (Tradução livre, do autor)

[169] "[...] Sem uma institucionalidade adequada, não há viabilidade na capacidade de gestão ou vontade política para se mover de uma forma consistente, e uma visão seletiva a longo prazo nas linhas que foram levantadas aqui da política industrial [...] Dentre os vários agentes, só o Estado, através de um quadro institucional e tecnopolítico apropriado, tem a capacidade para coordenar os componentes da mudança estrutural para promover sinergias em toda a economia, com encadeamentos para frente e para trás, incluindo apoio para setores produtivos intermediários, com empresas ou sectores maiores e mais ligadas dinamicamente com maior produtividade e liderança. Por outro lado, a partir de instituições estatais com capacidades técnicas relevantes que podem avaliar o impacto das políticas, dependendo de seus objetivos finais: o crescimento econômico, a inovação e o progresso tecnológico e aumento da produtividade e das capacidades [...] Como os recursos públicos são escassos, para fazer avaliações em tempo útil, o Estado pode realocar recursos e conciliar espaço fiscal em áreas tão diversas como o desenvolvimento e investimentos produtivos em educação, saúde pública, proteção ambiental e seguridade." (Tradução livre, do autor)

> de representação e a base desconstituição dos atores sociais ou, melhor, da sociedade civil. **Um pacto social reclama e promove mudanças na política.** Exige um Estado mais proativo, mecanismos reforçados de legitimidade e representatividade, a **participação mais decidida dos agentes econômicos** e de muitos diversos atores sociais, assim como a **criação de instâncias para isso**. O pacto, mais que resultado, é processo. Neste processo são necessários os debates e acordos sobre projetos de convivência de longo prazo, os **sacrifícios de interesses imediatos em prol do bem comum e da dinâmica do desenvolvimento**, e o compromisso de todos de construir uma sociedade melhor e uma política de melhor qualidade. É fundamental, neste marco, legitimar novamente a política, dado que o que está em jogo é a democracia nos países e também a inserção em uma ordem cada vez mais globalizada. (CEPAL, 2010, p. 49, grifo nosso)

Resumindo, o relacionamento entre empresários industriais e o Estado vem mudando também pela influencia de um conjunto de entidades e organizações, a maioria delas não-governamentais, que difundem conceitos sobre desenvolvimento e política industrial que apoiam os processos cooperativos. Estas organizações são muito atuantes no meio empresarial, mas também podem estar dentro das organizações multilaterais de cooperação internacional. Muitos dirigentes públicos no governo Lula, ocuparam funções de destaque nestas entidades. Há também inúmeras atividades de treinamento, capacitação e pesquisa promovidos por organizações como estas, influenciando as agendas governamentais.

Conclusões

O maior desafio de um empreendedor político coletivo, como uma organização de classe, uma entidade representativa ou uma agência governamental, é cuidar para que os participantes de uma determinada coalizão estejam permanentemente envolvidos e comprometidos com os princípios de natureza cooperativa e não os negligenciem diante da tensão permanente entre interesses e objetivos comuns e os interesses e objetivos competitivos individuais, corporativos e singulares. Isto gera uma tensão normal e esperada, mas que precisa ser administrada convergindo para um ponto de equilíbrio, pois os dois vetores atuam em direções opostas simultaneamente na maioria dos casos. O que vimos neste capítulo foi a descrição de uma teia de organizações e instituições público e privadas articuladas desde os anos noventa, para recepcionar e reproduzir as novas ideias sobre desenvolvimento e sobretudo as novas políticas industriais. Foi sobre este terreno institucional fértil que a PITCE e a PDP, assim como a criação de um conselho de alto nível entre empresários e trabalhadores, ganhou força, materialidade e apoio. Este processo aconteceu em níveis diferenciados e articulados.

Em primeiro lugar os empreendedores individuais, lideranças empresariais constituíram um núcleo de resistência às políticas liberais e desnacionalizantes dos anos

noventa. Este núcleo mais homogêneo esteve envolvido diretamente no papel ativo de algumas federações (FIESP, por exemplo), na renovação da agenda da CNI e na criação de *think tanks* (IEDI, por exemplo) e novas entidades representativas setoriais (ABIQUIM e ABIMAQ, por exemplo). Por isso é razoável afirmar que já havia um terreno ideacional fértil em parcela siginificativa das lideranças industriais de capital nacional para recepcionar positivamente as ideias de desenvolvimento com inclusão social do Governo Lula. Estes movimentos começaram no final dos anos oitenta e permaneceram mais ou menos latentes até o final do governo Cardoso em 2002.

Em segundo lugar, foi este mesmo núcleo chamado pelo governo Lula para a interlocução privilegiada no Palácio do Planalto, sobretudo através do CDES e do CNDI, mas também, num sem números de reuniões diretas com o Presidente da República e com os Ministros da área econômica e política (PALOCCI, 2007 e DULCI, 2013). Reuniões que foram registradas na sua maioria, pela mídia nacional e foram registradas no sistema de agenda do Presidente da República, disponível publicamente na *Internet*. Esta trajetória explica em grande parte o surgimento de relações fecundas entre os industriais participantes do CNDI, consolidas previamente nos anos de convivência e refinamento de sua ação coletiva.

Em terceiro lugar, mas não menos importante, foi a contribuição de organismos multilaterais (a CEPAL, por exemplo) e de núcleos de pesquisa econômica heterodoxa (UFRJ e UNICAMP, por exemplo), não só na "legitimação acadêmica" das novas políticas, como também no fornecimento de quadros dirigentes para o governo entre 2003 e 2010.

Cabe registrar que o processo de convergência programática, não resultou somente da coincidência de ideias e objetivos, mas também dos próprios relacionamentos pessoais dos participantes, reiterados por um sem número de oportunidades de encontros e debates, na esfera pública e privada. A combinação destas três dimensões, ao longo dos últimos vinte anos, constituiu um ecossistema político-institucional que sedimentou o cenário e o contexto sob o qual agiu e se desenvolveram novas ideias, novos atores e novos protoganistas.

CAPÍTULO VI

A TRAJETÓRIA DAS ARENAS PÚBLICO-PRIVADAS

> [...] na maioria dos setores econômicos não existem em todas as partes da cadeia produtiva lideranças capazes de assumir e manter compromissos, e a presença de representantes com essa capacidade é o elemento crucial para o sucesso de uma Câmara Setorial. A representação formal não equivale à representação real e muitas vezes essa representação real sequer existe, ela é muito pulverizada. Naqueles setores onde prevalecem visões particularistas e imediatistas eu não vejo possibilidade de progresso a curto prazo de experiências como a das Câmaras.
>
> Claudio Vaz, dirigente do SINDIPEÇAS, 1994

Introdução

Este capítulo dedica-se ao detalhamento da trajetória e da dinâmica institucional de funcionamento das arenas setoriais de colaboração público-privada na política industrial brasileira. Desde a redemocratização do país nos anos oitenta o governo federal vem implementando instâncias de diálogo com o setor industrial. Entretanto estas arenas não têm funcionado com a efetividade esperada pelo governo, tampouco atendeu às expectativas empresariais, em especial as instâncias setoriais. Apesar de constarem como instrumentos oficiais na tentativa de superarem as "falhas" comuns das políticas industriais, os fóruns da PITCE e da PDP no governo Lula receberam muitas críticas, como já foi visto em capítulos anteriores. Os empresários reclamavam do pouco prestígio governamental e poder decisório, passado o ímpeto inicial do seu anúncio público. Os quadros governamentais, depois de algum tempo, apontaram seu esvaziamento por parte das entidades empresariais como um dos principais problemas. O capitulo reforça a ideia de que o protagonismo dos empreendedores políticos decisivos é fundamental para a efetividade das instâncias. De fato este protagonismo tem mais probabilidade de acontecer em colegiados da mais alta hierarquia, cuja agenda horizontal e transversal tem mais impacto num conjunto maior de setores industriais. Não é só um problema de fragilidade da liderança pública, mas de baixo empoderamento destas instâncias que se reflete na quase total ausência de institucionalização formal. Com exceção da experiência automotiva, cujo sucesso esteve fundamentado num mandato legal claramente definido, não se tem notícia de êxitos mais permanentes e sistemáticos das arenas setoriais.

6.1 A longa trajetória das interações tripartites na política industrial

O Brasil possui uma longa tradição de funcionamento de instâncias ou colegiados organizados pelo Governo Federal com a participação de empresários, gestores públicos e

trabalhadores. A estratégia de gerar consensos com o setor privado através de mecanismos de diálogo direto faz parte, também, de uma opção de política, de estratégia industrial "aberta" e flexível. O Brasil tem vivido, desde os anos noventa, um aumento substantivo de espaços onde estes diálogos acontecem, esta é uma experiência histórica de quase toda a América Latina. Moguillansky e Devlin (2009a, 2009b, 2010 e 2011), pesquisadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, identificaram experiências diversas que variam conforme a institucionalidade e a história de cada país.

Os autores sugerem cinco padrões diferenciados para caracterizar o contexto político em que a relação público-privado se desenvolve: implementação, prioridades, estratégia, consenso/entendimento e aliança público-privada (primeira coluna do próximo quadro). Os padrões de interação podem envolver atores diferenciados em combinações diversas: governo, empresários, academia, sindicatos de trabalhadores e organizações não governamentais. A modulação da relação pode passar numa escala não discreta do tipo "diálogo", quando a cooperação define entendimentos, estratégia, prioridades e implementação de políticas, sinalizando um alto grau de maturidade institucional, até o tipo "consulta", quando a relação envolve simplesmente a consulta de uma estratégia governamental, com algum grau de entendimento e finalmente o tipo "imposição". O tipo de relacionamento pode acontecer em estruturas formais e explícitas, ou com estruturas formais *ad hoc* ou ainda como redes informais e acordos tácitos.

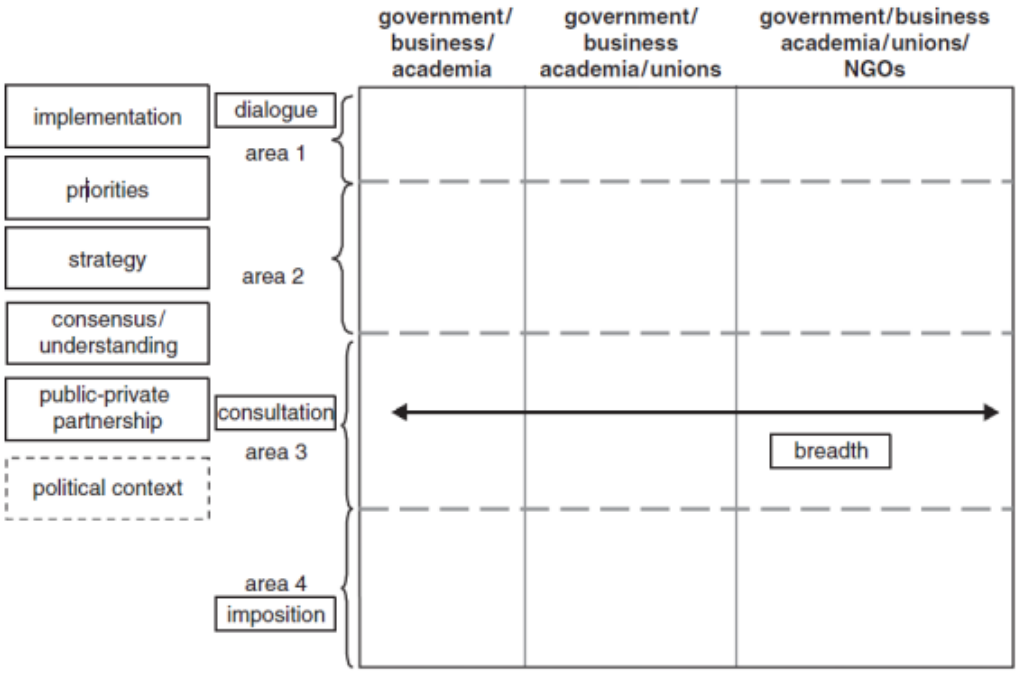


Figura 10 - Cooperação Público-Privadas: esquema interpretativo

Fonte: Moguillansky, G. e Devlin, R. (2011)

Cada país tem uma trajetória única de relação público-privada, fortemente influenciada por fatores conjunturais como a redemocratização, no caso espanhol, a crise econômica, no caso da Irlanda ou a mudança na orientação do governo, como na Nova Zelândia. Estes processos tem produzido maior capacidade de tornar grandes processos ou conflitos mais estáveis e previsíveis (por exemplo, a definição de uma política salarial ou o controle de preços): maior coesão social com redução de conflitos de larga escala, influência sobre o ciclo eleitoral e a agenda partidária e congressual, por exemplo.

Estudando o caso Brasileiro, os autores classificam o CDES como um tipo de parceria "formal estruturada", enquanto o CNDI seria uma parceria "formal de escassa participação". A relação entre o mundo "público" e o mundo "privado" é permeada por ambiguidades. Na América Latina, uma visão histórica e cultural, teria estabelecido uma relação dicotômica entre o público e o privado, de um lado, há uma visão de antagonismo total e exclusão mútua, do outro, uma longa tradição de práticas de captura e rentismo por parte do setor privado, e um Estado totalmente poroso aos interesses do capital, interesses nem sempre lícitos. De fato, a construção de estratégias público-privado é um processo multideterminado:

> Lamentavelmente, **a construção de consensos não é fácil**. Depende de diversos fatores, como a disposição cultural, as estruturas e a configuração políticas, o poder dos diferentes grupos sociais, a liderança, a visão, a representatividade e o prestígio público dos interlocutores sociais, **os êxitos atingidos e o senso de urgência**. Não obstante, os marcos institucionais, corretamente estruturados em função das

> características sociopolíticas do país, também poderão criar consensos com o tempo. (p. 36, 2009a, grifo nosso)

Segundo eles, os problemas mais significativos para o êxito de políticas de cooperação é a falta de articulação entre instâncias nacionais, locais, regionais e setoriais e a descontinuidade no tempo das estratégias acertadas, devido à renovação permanente dos ciclos eleitorais e ausência do "sentido de urgência". Além disto, diversos programas de interface empresários/governo tem padecido pelo seu próprio *design,* com excesso de objetivos, metas e ações ou planos em desconformidade com a capacidade instalada e/ou a disponibilidade de recursos. O desenho operacional deste processo pode paralisar o processo decisório ou bloquear as deliberações.[170]

No Brasil a clareza dos agentes públicos sobre a necessidade de articulação com o setor privado só se estabeleceu como relativo consenso só recentemente. Conforme o Presidente do IPEA no período Lula, Glauco Arbix, relatou em Seminário da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em 2009:

> [...] Na época em que eu estava ocupando um cargo público [Presidência do IPEA], quando trabalhamos na primeira política industrial, sofremos isso que o [João Carlos] Ferraz levantou, **essa ideia de que nós estávamos há mais de vinte anos sem uma política industrial**. E encontramos, num primeiro momento, entidades do poder público bastante **despreparadas para fazer política industrial**. Política industrial do ponto de vista sistêmico, integrado, organizado, e que não fosse decidida em Brasília, como se nós pudéssemos apertar alguns botões no Planalto, no sistema de governo, e o mundo, ou a sociedade brasileira iria se colocar em movimento. Não sei se foi assim no passado, na época do desenvolvimentismo, mas tenho certeza de que não é assim hoje, e não será assim amanhã. **A sociedade brasileira é muito mais complexa. É fundamental que abramos interfaces com o setor privado [**...] (grifo nosso)

E reforça a importância de canais "de negociação" com o setor privado no debate das políticas de desenvolvimento em geral e industriais, em particular.

> [...] O Estado sozinho não conseguirá jamais, nas condições atuais, seja pelas mudanças no planeta, seja pelas mudanças da sociedade brasileira, ou pela evolução da própria ciência ou tecnologia, **o Estado sozinho não conseguirá definir, como fez em outras épocas, as políticas de desenvolvimento e as políticas industriais.** Não conseguirá. Irá falar sozinho, decidir, fingir que está implementando e terá dificuldades para implementar. Por isso, é uma tarefa-chave – e nesse ponto eu

[170] Com base nos estudos de caso, inclusive da América Latina, os autores apontam diversas recomendações de natureza normativa para o bom funcionamento das instâncias de cooperação público-privado, entre elas está, por exemplo, a seguinte: "(2) Os representantes do governo devem ser dos mais elevados níveis para sinalizar aos participantes de que a parceria civil pode realmente resolver seus problemas dos participantes e do país. Mas estes representantes devem também incluir Ministros e agências para fazer avançar e / ou coordenar a formulação e implementação de estratégias. O governo, como um membro da aliança, deve continuamente demonstrar a sua liderança política, a seu compromisso com o processo e a importância que confere às recomendações da aliança para as estratégias que sustentam a política pública, será a única forma da aliança atrair e manter a participação de jogadores-chave da sociedade civil; [...]" (MOGUILLANSKY, G. e DEVLIN, R., 2009b, p. 76, em espanhol no original, tradução livre do autor)

> concordo bastante com o que levantou o ministro Mangabeira – **é fundamental que a gente encontre pontos de contato, multiplique os canais de negociação entre o setor público e privado, para que possam surgir sínteses diferentes e novas**, para que possam ser otimizadas as forças do setor público e privado, para que o Brasil recupere e mantenha o seu ritmo de desenvolvimento. (Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2009, p. 86, grifo nosso)

Surpreendentemente esta percepção dos agentes públicos de que o governo deveria tomar a iniciativa para construir as pontes com o setor privado já existia no início do governo Cardoso, mas foi perdida ao longo do mandato. Como relata um dos mais antigos dirigentes da Secretaria de Produção do MDIC, da área de setores intensivos em capital e tecnologia:

> No Fernando Henrique Cardoso a gente começou a trabalhar uma política industrial já com as câmaras setoriais transformadas nos chamados "Fóruns de Competitividade", houve uma migração do conceito tripartite de como se chamam as "câmaras de dialogo". Houve para os Fóruns de Competitividade, uma ideia das câmaras, um pouco se baseou a criação dos fóruns. O mesmo esquema de tripartite só que mais organizado, **o fórum já criou um manual, um diagnóstico com tudo organizado, com etapas e aí subia de forma organizada para tomada de decisão,** havia conselhos, etc. Então os fóruns tinham certa organização, que as câmaras eram meio informais, não havia muita regra, não havia muito manual em cima das câmaras setoriais, uma coisa mais informal. Você chamava os sindicatos, os lideres daquele setor, o governo sentava e discutia, [...] para você ter uma ideia, se tentou até levar para o âmbito do MERCOSUL, essa ideia das câmaras setoriais, no Sub grupo 7 da indústria, tentou-se institucionalizar as câmaras englobando o interesse de vários países, chegamos até a rascunhar para a siderurgia, essa câmara setorial, mas infelizmente por mudança de governo, etc., não andou. Você tem que renunciar alguma coisa, os trabalhadores renunciam aos salários, segura o salário um pouco! Os empresários: diminui a tua margem. O governo: reduz impostos, etc, para a gente poder sair desse imbróglio. **Vamos escrever um pacto setorial**, me lembro dessa ideia dos pactos. Do pacto setorial, se evoluiu para os "Contratos de Competitividade" nos fóruns, [...] quer dizer, você se juntava, discutia, tinha o diagnóstico, depois tinha a proposta de ação, havia uma metodologia de pontos fortes e fracos, matriz forte,[...] (P2 - entrevista ao autor, em 14. Jul. 2011, grifo nosso)

Antes da experiência nos governos do PSDB, as Câmaras Setoriais, já haviam sido criadas por decreto presidencial, em 19 de Maio de 1988, no governo Sarney, junto com o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). O objetivo explícito e formalizado era elaborar um diagnóstico setorial e indicar a estratégia para enfrentamento dos gargalos de competitividade. As Câmaras foram criadas no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP)[171] e do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria

[171] O PBQP "[...] tinha por finalidade apoiar o esforço de modernização da empresa brasileira através da promoção da qualidade e produtividade, organizava-se em um conjunto de subprogramas de conscientização e motivação para a qualidade e produtividade, de desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, de capacitação de recursos humanos, de adequação da infraestrutura de serviços tecnológicos e de articulação institucional. O empresariado havia se engajado nos programas e os trabalhadores começavam a participar de programas de conscientização. Além de subprogramas gerais, o PBQP também se fundamentava em projetos setoriais da qualidade e produtividade, específicos para os diversos complexos industriais brasileiros O gerenciamento do PBQP tinha como proposta básica a atuação harmônica e coordenada do Estado, do empresariado, da classe trabalhadora e do consumidor. Ao governo caberiam os

(o PACTI), no final de 1990. Durante o Governo Collor foram criados os "Grupos Executivos de Política Setorial" (GEPSs)[172], com a finalidade de sistematizar propostas setoriais do setor privado, coordenados pelo governo no então "Departamento de Indústria e Comércio"[173], não tiveram vinda longa, mas foram precursores das Câmaras Setoriais. As Câmaras no governo Collor funcionavam para cumprir um objetivo claro, ajudar o Governo no processo de negociação com o setor privado tendo em vista a complexidade do "descongelamento" de preços havido no programa de estabilização monetária conhecido como "Plano Collor II". Segundo uma portaria do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), a 463 de junho de 1991, cada CS deveria estabelecer uma "carta compromisso" para liberação gradativa dos preços, as cartas incluíam metas e objetivos de programas governamentais da época. O primeiro acordo feito nestes moldes foi o do setor automotivo, em março de 1992, entre as 29 Câmaras oficialmente instaladas na época. Houve acordos também no setor de brinquedos, na indústria têxtil e no setor da indústria naval. As reuniões aconteciam a cada seis meses aproximadamente, e os Grupos de Trabalho garantiam o debate dos temas mais complexos (OLIVEIRA, 1994).

De fato, elas representaram um novo *lócus* de interação público-privado. Além destas instâncias, o governo criou a "Comissão Empresarial de Competitividade" (a CEC), que deveria negociar com lideranças nacionais empresarias as questões mais estruturais e de longo prazo, funcionando mais como uma "câmara superior" dos arranjos de câmaras setoriais. O aperfeiçoamento inicial do modelo de governança das CS foi interrompido pela crise política de 1992. No governo Itamar Franco, com o desmembramento do "Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento", a área de Comércio Exterior e Indústria e Comercio (ligados à Secretaria nacional de Economia) volta para a esfera do "Ministério da Indústria, Comércio e Turismo", o MICT. Em Outubro de 1993, o Presidente Itamar praticamente republica as diretrizes da PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), anunciadas pelo presidente

---

papéis de coordenador em nível estratégico e de articular para a execução e avaliação dos resultados." (BUCHLER, 2005, p. 112).

[172] Os GEPS não tiveram êxito, segundo estudo clássico sobre PI do Ministério da Ciência e Tecnologia (1993): "os GEPS não tiveram o êxito esperado. As razões apontadas nem sempre foram convergentes. De acordo com a ótica dos empresários, **o insucesso decorreu da falta de confiança e credibilidade mútuas, gerando um clima de descrença em relação à possibilidade de se alcançarem resultados concretos**. Os representantes dos setores público e privado integrantes dos GEPS, não se reconhecendo como interlocutores legítimos, dificilmente poderiam formular propostas comuns" (p.16, grifo nosso).

[173] Em 1990 foram extintos o Conselho de Exportação (Concex) e o Comitê de Política Aduaneira (CPA), responsáveis pela política de comércio exterior. Foram criados três novos departamentos subordinados à Secretaria Nacional de Economia (Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento), o Departamento de Comércio Exterior (Decex), o Departamento de Abastecimento e Preços (DIAP) e o Departamento de Indústria e Comércio (DIC).

Collor em junho de 1990 (que por sua vez, continuavam as diretrizes da "Nova Política Industrial" do governo Sarney, de 1988). Nestas diretrizes as CS figuram com destaque, como instrumento de diálogo com o setor privado. A "novidade" fica por conta da criação do "Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade", o CONCEC, que substituía o CEC do Governo Collor. O CONEC deveria acompanhar as CS, fixar os parâmetros de negociação e o PBQP deveria subsidiar as pautas e agendas relacionadas à qualidade e produtividade.

Na primeira fase, durante o Governo Sarney e Collor, as CS funcionaram como instrumentos de pressão na sugestiva metáfora de um "balcão de demandas" do setor privado, sobretudo para reajustes de preços num contexto econômico hiperinflacionário. Segundo Anderson (1999):

> [...] as câmaras representam um **rompimento em relação ao corporativismo autoritário**, tradicional no Brasil, fazendo emergir um novo modelo de representação de interesses centrado na busca da constituição de uma **dinâmica de convergência**. Essa experiência representaria uma mudança no plano de estratégia dos atores, mediante processo de busca de um espaço de convergência de interesses. (p.9, grifo nosso)

A autora reforça o aspecto da "aprendizagem organizacional" através da repetição de experiências e criação de uma reputação mutuamente favorável entre os atores da CS. A cooperação só seria viável (e de fato foi em poucas CS), quando sua prática era reforçada pela expectativa e convicção de que isto levaria a mais cooperação no futuro.

Martins (1996), no estudo sobre a Câmara automotiva reforça a "confiança recíproca" como variável explicativa para o sucesso dos colegiados:

> [...] na forma com que é empregado confiança denota a disposição de um ator fazer-se vulnerável em relação a ação de um adversário, como qual existe uma relação de interdependência (mesmo que assimétrica) **na expectativa de que a reciprocidade do adversário deixe-o (ou deixe-os) em posição de vantagem em relação à situação original**. Essa qualidade é considerada útil e as vezes pode ser um **"lubrificante" poderoso** na transformação de relações de conflito e/ou competitivas em uma **situação cooperativa** entre diferentes atores sociais ou políticos nos contextos em que faltam sanções ou mecanismos de fiscalização (*oversight*) que possam garantir a cooperação. (p. 160, grifo nosso).

É interessante registrar o depoimento de um dirigente do setor automotivo em 1994, que é bem representativo de uma visão mais cooperativa de parte do empresariado industrial, pelo menos, dos setores mais organizados e monopolísticos:

> Quanto mais se discutia, mais claro ficava que o compromisso se criava pela prática da negociação. Quando todos se sentavam com grande frequência e passavam a partilhar opiniões e tentar chegar a conclusões comuns havia um entendimento implícito de que **seria impossível que a atuação individual de cada um escapasse daquela atuação negociada**. Não era mais possível um representante defender na

> Câmara Setorial uma determinada proposta, firmar um acordo com os demais participantes e na saída começar a agir de modo contrário. Isso significou, no fundo, uma **perda da capacidade de manobra de cada um**, o que no princípio gerou certa paralisia no trabalho prático. Isso aconteceu num momento em que o mercado atravessava a sua pior crise, que foi exatamente na saída do congelamento de preços, no final de 1991 [...] A representação formal não equivale à representação real e muitas vezes essa representação real sequer existe, ela é muito pulverizada. Naqueles setores onde prevalecem **visões particularistas e imediatistas** eu não vejo possibilidade de progresso a curto prazo de experiências como a das Câmaras. A disposição para a transigência e a negociação é uma condição básica. (depoimento de Claudio Vaz, do SINDIPEÇAS, em Oliveira, 1994, p. 7/9, grifo nosso)

Para outros, certamente embalados pelo otimismo que os acordos prenunciavam à época, as CS inauguravam um novo padrão de relacionamento corporativo entre o capital e o trabalho:

> [...] o Acordo das Montadoras, realizado no interior da Câmara Setorial do Complexo Automotivo, significa uma **ruptura com padrões históricos** de relações entre capital, trabalho e Estado no país, desde pelo menos dois pontos de vista: de um lado, nega-se na prática o padrão corporativo de negociação, com o **Estado comparecendo como parte interessada** e não mais como um tertius cuja tarefa fosse apaziguar conflitos privados. De outro lado, constitui-se uma esfera pública em que os interesses do capital e do trabalho emergem como medida um para o outro, inaugurando um antagonismo de classe não mais baseado na perspectiva da destruição do adversário (padrão prevalecente desde o ressurgimento do sindicalismo nacional em 1978), mas sim **na perspectiva da constituição de regras democráticas de luta política e econômica** (CARDOSO e COMIN, 1993, grifo nosso)

Um dos exemplos mais significativos de Câmaras Setoriais foi a Câmara Setorial Farmoquímica. Ela foi instalada em junho de 1993, em formato tripartite e extensa, indo da indústria farmacêutica ao complexo petroquímico, pois este segmento tem a cadeia produtiva longa. Estava claro, pelo menos no plano das intenções, o objetivo de promover pactos e acordos, segundo Büchler (2005):

> Surgiu como um espaço de interlocução no qual os técnicos do BNDES passaram a buscar informações sobre o que ocorria no interior do setor, mas de uma maneira contextualizada, [...] capacidade de fazer gerar as novas regras que conformariam o ambiente institucional relativo ao setor farmoquímico e farmacêutico [...] todos afluíram para a câmara setorial **buscando a redução das incertezas e a possibilidade de fazer valer suas reivindicações diante da diversidade dos interesses** em jogo e da suposta disposição do governo em priorizar tais demandas (BÜCHLER, 2005, p. 171, grifo nosso)

Esta assertiva aparentemente não foi garantida, pois a câmara não cumpriu objetivo de política industrial devido à "**ausência de instancia de coordenação e articulação entre os níveis hierárquicos do aparelho de Estado**" (p.171, grifo nosso). Uma das causas indicada – dada a extensa natureza desta cadeia produtiva – foi a fragmentação de interesses, a montante e a jusante o que contribuiu para desarticular o setor privado e bloquear ou atrasar a formação de uma identidade dentro do colegiado:

> Por outro lado, ao se caracterizar pela heterogeneidade e por se constituir como uma estrutura altamente dispersa, o setor químico (como um todo), embora economicamente significativo, não teve a possibilidade de viabilizar a aglutinação dos interesses de uma forma efetiva que permitisse à câmara setorial assumir uma feição mais significativa, na qual as relações de forças entre agentes fossem equilibradas. Se assim fosse, a saída para as questões possivelmente se faria através de um amplo acordo entre as partes, uma vez que, caso não houvesse acordo, grandes perdas poderiam atingir os agentes envolvidos. Não foi assim. **O poder de pressão dos trabalhadores era pequeno. O setor empresarial estava dividido e o Estado, portanto, foi quem definiu a função da câmara setorial.** Em razão de todos estes aspectos, a câmara setorial farmoquímica e farmacêutica tornou-se múltipla, mas com **pequeno poder de barganha** e pequena possibilidade de união intra-setores, principalmente no caso do empresariado, inviabilizando o apoio às medidas de maior peso e abrangência, sobretudo em questões de maior magnitude e importância para o setor. (BÜCHLER, 2005, p. 171, grifo nosso)

A despeito deste problema, o autor identificou claramente processos de "aprendizagem coletiva" e interação empresários/trabalhadores que ajudam a entender as grandes transformações qualitativas que a organização empresarial passou neste período:

> A prática de trabalho conjunto, entre um grupo de empresários e os trabalhadores, reduziu distâncias que até então inviabilizavam qualquer **nível de interlocução**. Abria-se uma nova fase rica em **ressignificação das imagens construídas de um e de outro**, recriando, a partir de então, uma trilha diferenciada e mais inclusiva para a interpretação dos interesses, tanto dos empresários como dos trabalhadores. Isso quer dizer que o **trabalhador começaria a ser visto como elemento importante** na concepção estratégica de qualidade e competitividade e o empresário, como aquele que efetivamente viabiliza a criação de postos de trabalho. (BÜCHLER, 2005, p. 172, grifo nosso)

Generalizando a experiência do setor farmoquímico, um dos problemas centrais destas instâncias, que é recorrente na literatura e surge nos depoimentos dos participantes em diferentes épocas, é a perda de credibilidade do Governo. O sucesso do processo cooperativo baseia-se na reputação dos "jogadores" que é lentamente construída, mas pode ser rapidamente destruída. O processo degenerativo ocorre basicamente pelo uso instrumental do colegiado e pela falta de coerência entre o discurso público e a prática efetiva, revelando uma conduta de "esquizofrenia político-institucional", muitas vezes, de simples oportunismo. O prestígio do colegiado por parte das autoridades públicas é vital para o processo de confiança recíproca. Neste ponto o convívio nos colegiados tripartites adquiria uma natureza mais "cênica" e ritualizada, que efetiva e real. No início dos anos noventa estes problemas também foram constatados por Büchler, na pesquisa sobre o setor farmoquímico:

> Os representantes do setor produtivo salientavam a f**alta de transparência das medidas** tomadas pelo Ministério da Fazenda na discussão da TEC deixando-os indignados. Ou seja, o discurso era um, mas as ações do governo davam-se no sentido oposto. A câmara setorial mantinha os trabalhadores e empresários com a crença de que poderiam ver suas demandas atendidas, mas na realidade o **governo não fazia uso do instrumento como havia sido proposto**. (BÜCHLER, 2005, p. 218, grifo nosso)

E ainda, fazendo uma síntese daquela experiência:

> [...] não foi capaz de representar, por si só, uma solução de governança , na medida em que o instrumento institucional para cumprir este destino deveria estar envolvido no bojo do exercício da autoridade, no controle, no gerenciamento, no poder de governo e na administração de recursos financeiros e sociais, tendo em vista o desenvolvimento sustentado do país. Foi um **instrumento subaproveitado**, que teve, porém, o efeito de aplacar os ânimos dos insatisfeitos uma vez que figurava como **ferramenta capaz de restabelecer as conexões** entre Estado e setores do empresariado que haviam sido rompidos. Trouxe, no entanto, a novidade da inclusão dos trabalhadores. [...] Mas se a **ausência de coordenação** inviabilizou a obtenção de resultados mais expressivos, ainda assim, a câmara setorial do setor farmoquímico e farmacêutico propiciou ao Estado a condição para que **suas determinações fossem acatadas**. (BÜCHLER, 2005, p. 224, grifo nosso)

A Câmara Setorial do Setor Automotivo[174], após um período de êxito inédito, sucumbiu pelos mesmos problemas. Ela iniciou os trabalhos em 17 de Dezembro de 1991 e até o primeiro acordo, fez 4 reuniões plenárias. Na sua fase mais produtiva, entre 1992 e 1994 a CS provocou impacto positivo no setor, repercutindo em modernização produtiva, retomada das vendas e na recuperação dos salários e de relativa estabilidade (MARTINS, 1996). A Câmara foi tensionada por muitos eventos críticos como o fechamento da fábrica da Ford em São Bernardo do Campo e a crise política de 1992. Fechou um último acordo em 15 de Fevereiro de 1993 (o primeiro era de março de 1992). Na opinião de Martins a Câmara falhou porque foi

> [...] vítima do **fogo cruzado entre os ministérios do gabinete econômico** do governo Itamar, das vicissitudes das alíquotas de importação dos veículos e da prioridade outorgada aos esforços de estabilização macroeconômica a partir do Plano Real e das **disputas políticas da campanha presidencial** (MARTINS, 1996, p. 140, grifo nosso).

No inicio a CS Automotiva enfrentou resistências dos dois lados. De um lado os trabalhadores organizados na Central Única dos Trabalhadores, a CUT, fundada em 1983 optavam por outros instrumentos de pressão. Por exemplo, as greves eram geralmente bem sucedidos para reposição das perdas salariais, muitas ações judiciais das perdas do "Plano Bresser" já haviam sido julgadas favoravelmente e não havia incentivos para compor uma mesa comum com o setor patronal (GUIMARAES, 1994). Os empresários, por sua vez, estavam cautelosos, segundo este autor:

> do outro lado estavam as oposições discretas e veladas – mas não passivas -, oriundas de diversos setores empresariais, os que não estavam dispostos a discutir

[174] A experiência da Câmara Automotiva foi identificada por alguns pesquisadores como uma experiência de "meso corporativismo" (ARBIX, 1995 e MARTIN, 1996). Os interesses estão hierarquicamente organizados e funcionalmente definidos, os atores detém monopólio de representação, reconhecida pelo Estado. A relativa autonomia dos participantes, o nível horizontal de relacionamento e a natureza setorial e regional do objeto de negociação completavam as características do modelo.

> seus preços e margens de lucros e, mais ainda, a **perder seu poder de influir nos círculos de decisão da burocracia de Estado em benefício próprio**. Porém, também havia uma grande resistência à negociação direta com os trabalhadores fora dos padrões da Consolidação das Leis do Trabalho [...] (p.16, grifo nosso)

A burocracia estatal, por sua vez, encarregada de definir políticas e implementar programas "[...] lutava para manter seu status e os privilégios inerentes a este, baseados na definição de políticas públicas para o atendimento dos interesses de grupos privados" (p. 16). Após a tentativa do Governo Itamar em reviver o projeto do "Fusca", produzido pela então "Autolatina" (*holding* entre a Ford e a Volskswagen), eleito pelo governo como o símbolo do setor, as negociações definharam lentamente. Os debates mais polêmicos na existência da CS giraram em torno do tamanho da renuncia fiscal necessária (já que o aumento das vendas não compensaria a redução das alíquotas) e as cotas de importação de automóveis e peças, associadas à proteção de mercado e ao desempenho doméstico.

No período FHC, as CS se aproximaram da função dominante nos governos de Lula, como instâncias de diálogo e concertação *light*, mas sem um mandato regulatório ou disciplinador do mercado, rigoroso ou bem definido (como era a administração do final do congelamento de preços outrora). Um exemplo típico desta fase mais recente, interessante e representativo, foi a Câmara Setorial do setor Têxtil (ANTERO, 2006). Ela foi criada já com o nome mais contemporâneo, "Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva Têxtil e de Confecções", em 30 de maio de 2000[175]. Mais uma vez, a relação de problemas enfrentados no processo de funcionamento do colegiado reflete bem os problemas de natureza geral deste tipo de instância de caráter setorial. Antero (2006) faz uma relação sumária dos principais fatores explicativos do relativo insucesso:

> 1. forte resistência ao programa por parte de alguns dos órgãos de governo vitais para o desenvolvimento de políticas setoriais;
>
> 2. ausência de mecanismos claros de encaminhamento das propostas oriundas das discussões do fórum;

[175] Para ilustrar a composição típica de uma instância desta natureza na sua configuração mais recente, o "Fórum de Competitividade" têxtil tinha esta composição no seu início: **setor produtivo** — Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa), Associação Brasileira do Algodão (Abralg), Associação Brasileira do Vestuário (Abravest), Associação Brasileira de Produtores de Fibras Artificiais e Sintéticas (Abrafas), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Força Sindical, Social Democracia Sindical (SDS), Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); **setor público** — ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior(MDIC), da Ciência e Tecnologia (MCT), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), da Fazenda (MF), da Integração Nacional (MIN), do Trabalho e Emprego (MTE), e as instituições financeiras oficiais federais: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Nordeste (BN) e Banco da Amazônia (BASA).

> 3. não havia instância superior (interministerial) que deliberasse sobre ações/medidas que não eram consenso entre os atores;
>
> 4. dificuldade de convencer o setor produtivo a encaminhar soluções para a cadeia produtiva utilizando a concepção tripartite;
>
> 5. visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano, que pressupõe o funcionamento da administração pública como um mecanismo operativo perfeito, consagrando uma visão *top-down* da formulação e desenho de programas;
>
> 6. falta de um sistema de informação/interação permanente entre os atores, criando uma responsabilidade compartilhada da coordenação das ações (aliviando a sobrecarga do coordenador técnico do fórum).

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso as CS mudaram de denominação, se chamando "Fóruns de Competitividade"[176], nome mantido pelo Governo Lula até 2010. No período pós-Lula, mudaram novamente para "Conselhos de Competitividade", dentro da política industrial, rebatizada agora com o nome de "Plano Brasil Maior".[177]

Em suma, entre os fatores positivos das CS, em especial na sua primeira fase quando tinham mandato legal definido e competências efetivamente regulatórias (preços, empregos e cotas de importação), foram: (1) nova forma de relacionamento direto entre capital e trabalho, com maior transparência e equilíbrio negocial e menos dependência da arbitragem estatal; (2) estimulou o surgimento de um "sindicalismo propositivo" por parte dos trabalhadores até então sob domínio de uma pauta defensiva e meramente reivindicativa que vinha dos anos de recessão nos oitenta; (3) difundiu a ideia de que benefícios fiscais setoriais devem ser acompanhados de contrapartidas como a diminuição dos preços ao consumidor ou investimentos em modernização tecnológica; (4) A conjuntura externa e interna de crise econômica e política funcionou como fator motivacional para a busca de soluções coletivas, embora limitasse a efetividade dos acordos e (5) quanto mais homogêneos os atores, maior a chance de acordos bem sucedidos. Por outro lado, as causas do fracasso são múltiplas: (1)

[176] Não há no programa eleitoral do Presidente Cardoso de 1994 referências explícitas aos Fóruns de Competitividade: "o Governo Fernando Henrique vai definir e promover uma política industrial clara e abrangente, que considere o processo de globalização, a aceleração do ritmo do progresso tecnológico, a difusão de novos padrões tecnológicos e gerenciais e as experiências de integração regional, em especial o Mercosul. Neste modelo, não caberá mais ao Estado um papel de produtor exclusivo de bens e serviços, mas de normatizador e neutralizador das distorções do mercado, assim como de agente coordenador dos investimentos." (CARDOSO, 1994, p. 32)

[177] Não deixa de ser sintomático da baixa institucionalização identitária da política industrial como política de Estado, considerando que os nomes que simbolizam a política industrial e alguns de seus principais instrumentos – "Câmaras", "Fóruns" ou "Conselhos" - e as políticas – "PITCE", "PDP" ou "Brasil Maior", mudem com tamanha frequencia, mesmo entre governos de continuidade política. As demandas transitórias do marketing político, neste caso, acabam prevalecendo sobre a necessidade de construir uma imagem pública mais permanente e previsível, típica de uma política de Estado, que, no entanto, é inexoravelmente apropriada pela lógica política dominante, como patrimônio político pelos governo de ocasião.

problemas de legitimidade e representatividade dos participantes; (2) perda de credibilidade do governo na implementação das agendas consensadas; (3) problemas de coordenação interna do governo e de uma instância superior inter-setorial capaz de consolidar as diversas agendas e dar coerência global como uma política industrial por fim, (4) o domínio de ideias liberais na condução do ajuste macroeconômico da época, criou um ambiente hostil, contrário à lógica de descentralização decisória que as CS sugeriam, em especial à participação dos trabalhadores.

6.2 A baixa efetividade dos órgãos setoriais no Governo Lula

No Governo Lula as "Câmaras Setoriais" foram pouco efetivas, transferindo e centralizando o processo de interação com empresários e trabalhadores num conselho nacional, o CNDI. O governo Lula foi pródigo em estabelecer mecanismos de diálogo, consulta e participação organizada de setores nos negócios públicos durante seu mandato, independente das polêmicas – e são muitas – sobre a efetividade ou não destes processos[178]. De qualquer forma as "interfaces socioestatais" parecem ter aumentado significativamente no período que vai de 2002 e 2010, em relação ao número de programas no PPA e à diversificação das instituições que adotaram mecanismos participativos. Em estudo, o IPEA (IPEA, 2012), identificou que somente 16% dos programas com interface sócio estatal pertenciam ao campo genérico do "desenvolvimento econômico". Sendo predominantes as interfaces "discussão em conferências" e "ouvidoria", em contatos que o estudo chama de "coletivizados" (para consultas públicas, audiências e reuniões com grupo de interesses, por exemplo) e "não coletivizados"[179]. A criação do CDES e do CNDI fizeram parte deste movimento.

Quando foi lançada a "Carta aos Brasileiros", na campanha de 2002, o futuro das "câmaras setoriais" e da política industrial ainda era uma incógnita[180]. Porém, durante a

[178] Os números impressionam, segundo Gerson Almeida, ex-Secretário Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência, entre 2003 e 2008, foram realizadas 51 conferências nacionais e 700 conferências estaduais debatendo 32 temas (na maioria sociais e de cidadania), com participação de 3,4 milhões de pessoas (disponível em www.cgu.gov.br)

[179] "indivíduos ou pequenos grupos de indivíduos dotados de interesses muito bem localizados, com negociações estruturadas e direcionadas especialmente para o seu tratamento" (IPEA, 2012, p. 25).

[180] O Ministro Palocci em suas memórias (Palocci, 2007) afirma que a "Carta" redigida originalmente por Glauco Arbix e Edmundo Oliveira, o primeiro se tornaria presidente do IPEA e o segundo da direção da ABDI, não foi consenso: "[...] alguns setores do PT e da própria sociedade criticaram duramente a Carta, classificando-a como uma exagerada concessão aos mercados. Foi necessário um trabalho posterior para explicar, repetidas vezes e com muita paciência, que se tratava somente de um conjunto de compromissos recomendados pelo bom senso político e econômico, e que os instrumentos de intervenção econômica eram

campanha mesmo, foi sinalizada a manutenção de fóruns e colegiados de diálogo com o empresariado industrial. O próprio programa eleitoral de 2002 insistia na transparência de metas e cobrança de desempenho como contrapartida aos incentivos públicos:

> Partindo desse terreno, uma nova política industrial deverá ser construída distanciando-se do velho estilo cartorial e clientelista que viciou as experiências passadas, **pródigas na distribuição de subsídios**. Nesse sentido, articulando-se com as medidas horizontais de fortalecimento do mercado e da infraestrutura interna, a nova política industrial será:
> (a) planejada nacionalmente a partir das potencialidades regionais;
> (b) seletiva e vertical;
> (c) formada a partir da explicitação **de metas a serem atingidas pelas empresas como contrapartida do apoio público**;
> (d) baseada na **transparência dos custos envolvidos** e do retorno que a economia do País poderá receber;
> (e) orientada pela **cobrança de desempenho e metas publicamente fixadas;**
> (f) **definida no tempo**;
> (g) transparente à opinião pública.
> Para implementar essas políticas, será necessária uma **maior articulação de todos os órgãos de governo** envolvidos com o comércio exterior e a capacitação produtiva. Isso significa uma grande reestruturação dos setores hoje responsáveis pelas exportações e relações internacionais. Na execução dessa política, teremos de reunir as melhores competências na área internacional, unificando os especialistas e constituindo um centro nacional de referência para as exportações. (Programa Eleitoral de Lula em 2002, p. 35, grifo nosso)

No primeiro governo Lula os "Fóruns de Competitividade" foram reeditados, nos mesmos moldes do governo anterior: fóruns bipartites (sem participação dos trabalhadores), funcionando basicamente como instâncias de consulta e "organização das demandas" para o setor público. O Relatório de Gestão do MDIC daquele período é extremamente econômico e burocrático, revelando indiretamente o impacto menor e a desimportância prática destas arenas setoriais, naquele período:

> [...] Os chamados Fóruns de Competitividade têm como objetivo elevar a competitividade industrial das principais cadeias produtivas do país no mercado mundial. Sua forma de atuação visa integrar o setor produtivo, formado por representantes do meio empresarial e dos trabalhadores, e do Governo, buscando consenso em torno de oportunidades, desafios e da solução dos gargalos de cada uma das Cadeias Produtivas selecionadas. **Em 2006, estavam em funcionamento 17 Fóruns,** dos quais 11 instalados a partir de 2003 [...] Os Fóruns de Competitividade tiveram importância fundamental na definição de medidas da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior como foi o caso do setor de construção civil (medidas de desoneração), bens de capital (medidas de desoneração), farmacêutica (criação do Profarma), eletroeletrônico (atração de semicondutores), indústria naval (Reporto) e biotecnologia (política nacional). (Relatório de Gestão do MDIC, 2003 -2006, p. 82, grifo nosso)

O Relatório exemplifica pontualmente alguns avanços e conquistas mais emblemáticas de fóruns selecionados, com ênfase para a defesa comercial, normas técnicas e qualificação de

---

os mesmos empregados nas melhores economias do mundo". (p.36) Como escreveu Palocci a "Carta" seria uma "ponte" para a política econômica do futuro governo, basicamente, a mesma do governo anterior.

fornecedores. Cabe lembrar que neste período o CNDI foi extremamente ativo, contribuindo indiretamente talvez, para o esvaziamento dos fóruns setoriais. Já no segundo mandato, a relevância dos Fóruns fica mais evidente na PDP do que era na PITCE, de fato, eles funcionaram como instâncias de discussão mais efetivas, com maior organização e produtividade. Apesar disso o Relatório de Gestão do MDIC é pouco detalhado e superficial:

> [...] Essas instâncias de articulação foram espaços institucionais permanentes de contato entre os setores público e privado, que com uma metodologia própria, envolveram toda a cadeia produtiva dos setores abrangidos. **De forma integrada, os canais de diálogo buscaram identificar gargalos e propor soluções, com ações pactuadas e compartilhadas**. Esses instrumentos desempenharam um importante papel na construção e implantação das medidas previstas na PDP e, por seu intermédio, as agendas de ação de cada setor foram planejadas, implantadas e monitoradas. (Relatório de Gestão do MDIC, 2003 - 2006, p. 7, grifo nosso)

Apesar da redação otimista dos documentos oficiais, os fóruns setoriais funcionaram muito pouco, especialmente no primeiro governo Lula, como atesta um ex-dirigente da ABDI no período:

> [...] então se resgatou a época [2004] alguns fóruns de competitividade, foram instalados alguns outros [...] mas que **praticamente eram inoperantes [**...] eles se reuniam esporadicamente, tinham uma pauta muita ampla [...] **era uma pauta que não rodava por que não tinha [...] legitimidade na verdade**, para conduzir nada com ainda **um poder muito forte do Ministério da Fazenda [**...] então [...] dependeu muito a PITCE do poder e da determinação do ministro do MDIC na época [...] Ele teve um papel importante, primeiro **para viabilizar o CNDI como instância de empoderamento [**...] segundo, para empoderar a ABDI em seu papel de executora da política no sentido de coordenar as ações [...] (P2 - entrevista ao autor, em 05. Jul. 2012)

Segundo ele, os estudos setoriais de *foresight* tecnológico que a ABDI produziu junto como Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, CGEE, vinculado ao MCT, ajudaram a estruturar as agendas dos fóruns setoriais, inclusive na PDP:

> [...] muitas das ações inclusive foram tomadas internamente na ABDI, vou dar um exemplo, nós decidimos internamente na ABDI construirmos agendas tecnológicas e estratégicas pra 10 cadeias produtivas. Uma iniciativa que partiu da ABDI e acabou sendo importante por que nós conseguimos por meio de um contrato com o CGEE trabalharmos de uma maneira diferenciada com relação ao que o CGE vinha fazendo, quer dizer, nós incorporamos nos estudos de *foresight*, de prospecção **a participação do setor privado [**...] então a partir daí na verdade é que se começou a discutir questões mais tecnológicas de rumos tecnológicos e estratégia para o setor com uma visão de 15 anos pra frente [...] Foi na verdade a base, acho que isso poucas pessoas perceberam e eu acompanhei isso de perto [...] quer dizer, na transição da PITCE para a PDP, no segundo mandato do presidente Lula, que foi a política do desenvolvimento produtivo, a base que para organização que ai já se definiu uma estrutura de governança, **a base para construção das agendas setoriais foram esses estudos que a ABDI conduziu**. Onde você tinha um belo panorama setorial, com visão de cadeia produtiva. Onde tinha como onde você queria chegar em termos estratégicos [...] Isso ajudou muito, [...] foi uma tentativa de avançar nesse sentido e não deixar a coisa tão solta como foi no caso da PITCE. (P2 - entrevista ao autor, em 05. Jul. 2012, grifo nosso)

Problemas relacionados ao ritmo e expectativas diferenciadas entre governo e setor privado explicam parte das causas da pouca efetividade dos "fóruns de competitividade", segundo uma ex-dirigente da CNI, em resposta à pergunta sobre como se manifestava o problema da efetividade nos conselhos:

> É conseguir transformar ideias e pleitos primeiro em programas viáveis e contribuir para sua operação efetiva. Esse é o risco que a gente tem. De trazer para um ambiente que é positivo e tal, o pessoal se sente prestigiado de estar num conselho. Principalmente quem está nos Estados e que não está só nas associações e tal**. Esse sentimento de inclusão é muito importante, mas ele pode se esvair com o tempo se a pessoa tiver a sensação de que está perdendo tempo**. Eu acho que o principal problema [e] risco está dentro do próprio governo, que **tem um ritmo diferente do ritmo esperado pelo setor empresarial**. Então, as necessidades e as expectativas são [diferentes]. Pergunta**:** O sentido de urgência é diferente? Resposta: Muito!. (P1 - entrevista ao autor, em 24. Abr. 2012, grifo nosso)

Um dirigente da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT), ao ser perguntado sobre qual o maior obstáculo para a efetividade dos fóruns público-privado, foi direto e taxativo: "**a lentidão em transformar decisões em medidas efetivas**"[181]. Na mesma linha respondeu um dirigente da ABIPHEC (Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos): "a baixa presença de representantes das diversas esferas de governo, sem nenhuma autonomia para a tomada de decisões"[182]. Para um dirigente da Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos, Hospitalares e de Laboratórios (ABIMO), o problema se relaciona à natureza não decisória dos fóruns.

> Acredito que há pouco interação com as associações setoriais e quando há é muito mais visando o interesse em fazer contato com as empresas do setor. Outra dificuldade em relação aos fóruns colegiados, é que muitos destes **não são constituídos como espaços decisórios,** e por sua vez, os representantes e participantes **são desqualificados**. (P1 - entrevista ao autor, em 21. Dez. 2012, grifo nosso)

Os Fóruns de Competitividade nos governos de Lula, como previsto no esquema geral da PDP, dependeram sempre de patrocinadores, de empreendedores políticos capazes de motivar, liderar e organizar o processo de diálogo, o que nem sempre foi possível, conforme a avaliação crítica de um antigo dirigente do MDIC:

> O fórum para dar suporte ao patrocinador, mas o fórum sem o patrocinador ele fica um academia brasileira de letras. É o "chá das 5", vamos tomar um cafezinho, todo mundo fala que está com umas ideias boas e tal, **mas não resulta em sinalização para a sociedade, do que tem que ser feito**, os caras podem até ter ideias e tal, mas **não tem uma ideia força** e não tem quem anuncie essa ideia força, que a sociedade

[181] P1- Entrevista ao autor, em 22. Dez. 2011.
[182] P1- Entrevista ao autor, em 05. Jan. 2012.

> não precisa disso, precisa de sinais claros, do que é prioritário. (P2 - entrevista ao autor em 12. Jul. 2012, grifo nosso)

Outro problema de funcionamento destas instâncias, de não menos importância, porque afeta diretamente a reputação e a credibilidade nos relacionamentos entre gestores públicos e setores privados, é a grande rotatividade e baixa autoridade dos interlocutores do governo. Como relata um pesquisador da política industrial brasileira, do IPEA:

> Esses conselhos todos, esses colegiados o que me preocupa é quem vai assinar a conta desses colegiados. Precisaria uma instancia maior, enfim, filtrar tudo isso e organizar tudo isso e de colocar certa hierarquia, inclusive ligar à Presidência da Republica, que para mim isso não aconteceu, não é? **Nos próprios conselhos você tem uma rotatividade muito grande** então, [...] as pessoas com quem eu conversava do SEBRAE, [da] APEX, etc., que trabalhavam com determinado setor, depois de um ano, dois anos, a pessoa estava em um setor totalmente diferente [...] Enfim, o seu interlocutor, do outro lado da mesa do governo, era sempre [uma] pessoa diferente. Você não tinha assim, um especialista, que você conversasse com aquele cara durante 10 anos. Eu acho que tem esse problema que no conselho, **você tem uma rotatividade muito grande e não necessariamente eu acho que os empresários sentem muito isso**. As pessoas que participam de vez em quando, desses conselhos ou desse comitê, **não são pessoas que tem o poder de "assinar cheque" [**...] Falta, quer dizer, um envolvimento melhor no conselho, enfim, mais ligado à Presidência da Republica, enquanto realmente é tomada a decisão. (P3 - entrevista ao autor, em 05 Jun. 2012, grifo nosso)

6.3 Fóruns setoriais: trajetória questionável e inconstante

Resumindo, a experiência de fóruns setoriais de articulação público-privado tem sido muito ambígua e contraditória ao longo dos anos, desde o pioneirismo da "câmara setorial automotiva", no Governo Sarney, até os "fóruns setoriais" do Governo Lula. Como regra geral, parece que no início do seu funcionamento há um ímpeto inicial e alta motivação dos participantes. Esta energia vai se dissipando e esvaindo, com o acúmulo contínuo de problemas que dissipa o capital político do Governo, até se tornarem instancias burocráticas e sem vida real. Os documentos pesquisados e, sobretudo os depoimentos parecem convergir em elementos básicos que explicam tanto o sucesso como o insucesso destas instâncias. Fica evidente que o papel do Governo é determinante, numa e noutra direção, entretanto, há padrões que se repetem ao longo dos governos, nos últimos vinte anos.

Além de variáveis estritamente políticas na explicação da inconstância dos fóruns tripartites, como seu eventual uso instrumental pelos governos, cabe assinalar que problemas de ordem organizacional e sobretudo de gestão da informação, também foram importantes. Como assinala um ex-dirigente do MCT no segundo período de Lula:

> Eu acho importante os conselhos, por menos reuniões que façam, é uma **válvula de escape** da sociedade, é um momento de **termômetro** em que você pode ter algumas

> variáveis bem trabalhadas no sentido de perceber para onde a sociedade está indo, o que ela está pensando. Executa-se bem isso ? Não. Executa-se mal, porque não tem rotina, não tem uma secretaria executiva que faça **chegar os documentos em tempo hábil,** não tem uma percepção de grupos de trabalho por área de interesse dos conselheiros, em que eles possam exercer este papel mais ativamente. E não tem o **recolhimento das informações** que lá estão para que elas possam ser trabalhadas de forma mais organizada e isso ser apresentado como um aperfeiçoamento ou mesmo a construção de uma política nova...é uma crítica muito forte aos conselhos existentes. (P2 - entrevista ao autor, em 16 de Julho de 2013, grifo meu)

Considerando os depoimentos e estudos sistematizados sobre a dinâmica das instâncias setoriais, podemos sintetizar os principais fatores de sucesso e de insucesso, que são múltiplos e interdependentes. Eles podem ser observados e identificados desde o governo Sarney nos anos oitenta até o governo Lula.

Tabela 6 - Síntese de fatores influentes na dinâmica de instâncias setoriais

Fatores críticos de sucesso	***Fatores críticos de fracasso***
Prestígio e compromisso político do governo com o Fórum	Uso instrumental ou manipulatório pelo governo (fóruns só homologatórios)
Representação qualificada e com autoridade do Governo	Exclusão ou sub-representação dos trabalhadores
Existência de mandato legal ou formalização institucional	Interlocução desqualificada dos atores, em especial, do governo
Transparência das regras de funcionamento e publicização das informações	Agenda dominada por demandas (particulares e paroquiais), pouco propositivo
Planejamento das reuniões e das atividades	Baixa reputação e credibilidade dos atores, em especial, do governo
Monitoramento e Avaliação de Resultados	Excessiva heterogeneidade e desnivelamento de informações entre os participantes

Em que pese o possível esvaziamento dos fóruns "setoriais", a criação de uma câmara de "alto nível" com os principais empresários nacionais e os titulares de vários ministérios, durante o governo Lula, representou uma mudança substancial na forma de relacionamento. Os debates setoriais não haviam perdido sua função, mas agora o debate estratégico era feito numa instância superior, mais próxima do "núcleo duro" do governo e do Planalto e pautada

pela agenda mais horizontal e transversal. O CNDI no primeiro governo Lula foi, assim, uma dupla expressão, de negação do "paroquialismo" fragmentado da lógica setorial e de elevação das "arenas de concertação" para um nível de maior autoridade e capacidade decisória, junto ou próximo ao Gabinete do próprio Presidente da República.

A elaboração e execução da PITCE e da PDP nos governos Lula foram condicionadas, portanto, por um quadro contraditório, do ponto de vista da interlocução com o empresariado industrial e os trabalhadores. Havia uma história de fracassos nas instâncias setoriais (salvo a experiência automotiva dos anos oitenta) e uma intuição generalizada por parte dos empresários que os conselhos e fóruns setoriais se prestavam mais para reforçar o capital político do governo, com baixo poder decisório. O CNDI acabou "compensando" a fragilidade setorial, mesmo que este aspecto não tivesse sido pensado ou planejado pelos burocratas governamentais. Os próprios empresários deixaram de canalizar seu capital político e disposição para participarem das dezenas de fóruns setoriais ao longo do tempo.

Por outro lado, a percepção generalizada de que os fóruns setoriais padeciam pela baixa efetividade, um senso comum entre burocratas e empresários, acabou reforçando a ideia de uma arena mais abrangente, representativa e com poder decisório. Esta percepção foi reforçada pela PITCE e a PDP que demandavam decisões articuladas e coordenadas, bem como pelo exemplo paradigmático das experiências asiáticas, difundidas no setor.

Conclusões

A análise da trajetória das arenas setoriais desde sua origem no Governo de José Sarney, sejam elas chamadas de Câmaras, Fóruns ou Conselhos, demonstrou um quadro inconstante, com sucessos apenas pontuais. Em termos gerais estas arenas foram constituídas mais como órgãos de consulta e diálogo, do que deliberação e representação de classe. Evidenciamos que o seu progressivo esvaziamento se relacionava à perda de funções regulatórias e de um *enforcement* características da sua primeira fase.

A necessidade de manter um canal aberto com a alta hierarquia industrial e diminuir a desconfiança ainda remanescente do período eleitoral, funcionaram como incentivos para que o Governo Lula, já no seu início, criasse uma outra instância, abrangente e central, no topo da hierarquia pública e privada, para preencher esta necessidade, o CNDI. Em paralelo, as arenas setoriais continuavam a existir, mantidas na sua extrema heterogeneidade e fragmentação.

Ainda que este movimento não tenha sido linear e estático, por exemplo, a área Fazendária sempre apresentou resistências à estratégias colegiadas de negociação, (tanto no governo Lula como no governo Cardoso), a legitimação tanto das políticas e iniciativas mais estratégicas se consolidaram no CNDI.

De fato, o objetivo principal deste capítulo é o de expor a dinâmica das câmaras setoriais da indústria e o quanto elas evoluíram ao longo dos últimos governos até Lula. Parece haver um fio condutor muito próximo dos governos, independentemente de sua orientação política, apontando para um baixo êxito destas arenas setoriais. A única exceção confirmada pela literatura foi a Câmara Automotiva nos anos oitenta, por razões singularíssimas e não replicáveis (MARTIN, 1996 e ARBIX, 2000). A suposição de que a presença de empreendedores políticos com capacidade decisória faz diferença para o sucesso das arenas é confirmada pelo fracasso das câmaras setoriais, em geral. O poder decisório dos empresários depende muito de quem tem em última instância a autoridade para chancelar investimentos ou fazer opções estratégicas.

Sustentamos neste capitulo que o CNDI representou uma alternativa compensatória à ineficiência generalizada das agendas setoriais. Este arranjo funcionou enquanto o CNDI cumpriu uma função de convergência dos problemas, das soluções e da política, na medida em que logrou produzir um ambiente favorável à coordenação intragovernamental.

O CNDI reunia estas condições ao convocar boa parte dos controladores das maiores corporações industriais do país (conforme detalhamento no Anexo I). O mesmo raciocínio vale para o setor público e com maior impacto ainda na efetividade das arenas, são os ministros que em última instância fazem as opções estratégicas ou tem poder para vetá-las, se for o caso. A outra conclusão possível, sobretudo nos governos anteriores à Lula, é de que fóruns tripartites na indústria resultam de uma opção mais geral pelo ativismo estatal, às vezes corporativo, às vezes mais participativo e dialogal. Como vimos, a história das câmaras setoriais sinaliza um progressivo esvaziamento - por razões diferenciadas em cada período - exatamente pela ausência destes pressupostos.

CAPÍTULO VII

AS RELAÇÕES POLÍTICAS E A INFLUÊNCIA DO CDES

> Nós vamos ensinar este país a negociar. Nós vamos ensinar este país a atingir a maturidade de que ele precisa para dar um salto de qualidade interna e externa. Nós precisamos ter a grandeza de entender que as negociações se fazem extremamente necessárias [...]. No Brasil, há muita gente que não está habituada à negociação. Então, qualquer negociação é interpretada como se fosse a política do "é dando que se recebe", como se fosse uma coisa maléfica, quando a coisa mais nobre em um processo político é justamente a capacidade de negociação que as pessoas têm [...]. Na verdade, os que criticam os acordos que fizemos são aqueles que nos chamariam de inábeis se nós não fizéssemos acordos. Eu estou feliz porque fizemos o que tínhamos de fazer.
>
> Presidente Lula, em 2003 em reunião plenário do CDES, sobre a negociação para a aprovação do texto da reforma tributária na Câmara, em 3.9.2003

Introdução

Este capítulo aprofunda dois aspectos essenciais para compreender a dinâmica política da relação público-privada: a natureza política da coalizão Lulista e - a partir dela – a experiência paradigmática e exemplar do Conselho e Desenvolvimento Econômico e Social, o CDES. A primeira dimensão ajuda a entender porque o CNDI foi funcional à lógica política lulista, tanto do ponto de vista de uma arena legitimatória, como instrumento para dissuadir potenciais conflitos com setores influentes na economia brasileira. O CDES, por sua vez, gerou um "efeito demonstração" sobre os demais conselhos, diversos líderes industriais e dos trabalhadores participantes, inclusive, vieram a compor mais tarde, o CNDI.

Os fluxos do campo político podem criar ou não condições para que ocorra a convergência entre problemas e soluções (políticas). As coalizões políticas que emergem de processos eleitorais trazem consigo uma bagagem ideológica, trajetórias e expectativas que iluminam alguns temas e secundarizam outros. Os novos integrantes dos governos normalmente alteram a agenda de prioridades, acelerando questões do seu interesse e bloqueando ou neutralizando outras, segundo suas crenças e preferências. Muitas vezes novas instituições são criadas para lidar ou conduzir a implementação de determinados projetos ou políticas. Outras instituições são esvaziadas, se estiverem fora das prioridades. Kingdon (2011), sinaliza que a política é influenciada, inclusive pelo humor nacional (*national mood*), resultado as vezes impreciso do amálgama de processos diversos: pautas da imprensa, atos públicos de visibilidade, campanhas dos grupos de pressão, opinião pública, etc. Por exemplo, uma visão pública favorável ou contrária aos processos de privatização, um sentimento

nacionalista ou de solidariedade social, uma imagem ruim do Congresso Nacional, etc. A opinião pública amplamente favorável à redução do "custo brasil" ou na defesa da indústria nacional, resultaram de anos de atuação pública das organizações empresariais.

Coalizões, instituições e a opinião pública são processos combinados no campo da política, e são apenas parte da explicação de porque certas ideias têm "seu tempo" e outras não. É evidente que fatores exógenos como o *boom de commodities* no segundo mandato de Lula contribuíram para que o governo elevasse o crescimento médio do PIB de 2,1% para 3,2%, apesar da política monetária contracionista. Lula construiu pragmaticamente uma coalizão produtivista (Singer, 2012), colocando um industrial de capital nacional de um setor tradicional (têxtil), José Alencar, como vice-presidente. Neste capítulo serão analisados a coalização política no poder e sua relação com a elite empresarial, em especial, no âmbito do CDES. Estes processos aconteceram simultaneamente e estruturaram os movimentos políticos que acabaram acolhendo e recepcionando a produção de *policies* para enfrentar o tema da desindustrialização e da falha sistemáticas das políticas industriais anteriores.

Eles foram escolhidos pela sua relevância na explicação do campo político: a natureza da coalizão liderada pelo PT foi fundamental para catalisar as ideias neo-desenvolvimentistas, a nova agência foi a melhor tentativa de reconstruir a capacidade de perdida de coordenação pública da política industrial, o apoio político da CNI à Lula foi determinante para neutralizar um campo político, outrora hostil e historicamente adversário do petismo e o ideário participativo, foi essencial para a "lógica dos conselhos" que legitimou a criação do CDES e em seguida, do próprio CNDI.

7.1 A coalizão política lulista

Abordaremos a coalizão lulista sob a ótica de três processos que se relacionam à formação da agenda e a consolidação de um padrão de relacionamento com os atores da política industrial: as escolhas programáticas, o processo de convergência ao centro e a reciclagem dos quadros dirigentes no aparelho do Estado.

O ponto de partida para caracterizar a coalizão no poder, desde 2002 até 2010, são as referências programáticas do programa eleitoral de Lula, onde há uma sinalização explícita à política industrial. Cabe lembrar que o debate programático no PT ainda guardava, em 2002, certa relevância e um sentido orientador aos seus quadros dirigentes, que ocupariam postos-chave na direção dos ministérios após as eleições.

> A política industrial propriamente terá como foco central o adensamento das cadeias produtivas e o desenvolvimento tecnológico das empresas. Dados os seus objetivos, deverá ser implementada **através das cadeias setoriais integradas,** com uma visão ampla que compreenda desde a produção das matérias-primas até a comercialização final, passando por seus elos manufatureiros. Esse formato abrangente das **políticas setoriais** integra concretamente as bases agrícolas e minerais às indústrias processadoras e transformadoras, **tornando sem sentido a velha separação entre os chamados setores primário, secundário e terciário**. Da mesma forma, as atividades de logística, serviços, comercialização, marketing, financiamento de vendas precisam ser consideradas na formulação das estratégias de desenvolvimento. (Partido dos Trabalhadores, 2002, p.32, grifo nosso)

E um conjunto de diretrizes estratégicas:

> [...] uma nova política industrial deverá ser construída **distanciando-se do velho estilo cartorial e clientelista que viciou as experiências passadas, pródigas na distribuição de subsídios.** Nesse sentido, articulando-se com as medidas horizontais de fortalecimento do mercado e da infraestrutura interna, a nova política industrial será:
> (a) planejada nacionalmente a partir das potencialidades regionais;
> (b) seletiva e vertical;
> (c) formada a partir da explicitação de metas a serem atingidas pelas empresas como contrapartida do apoio público;
> (d) baseada na transparência dos custos envolvidos e do retorno que a economia do País poderá receber;
> (e) orientada pela cobrança de desempenho e metas publicamente fixadas;
> (f) definida no tempo;
> (g) transparente à opinião pública [...]. (p. 37)

Quanto à necessidade de arenas de diálogo público-privado, o programa faz referencia à fragmentação das políticas sociais, mas igual raciocínio pode ser feito à área de desenvolvimento:

> Além da dispersão e fragmentação que atingem os programas sociais do governo federal, eles operam com o princípio da focalização, como se a pobreza fosse residual. Para enfrentar a questão social no Brasil e reverter esse quadro, é necessário um movimento duplo: rever o modelo de desenvolvimento adotado e implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação. **É necessária, portanto, uma ação coordenada dos programas e das políticas, modificando a lógica setorializada e departamentalizada**, que tem alto custo com os meios e baixo retorno nos fins. (p.40, grifo nosso)

O documento também fazia uma critica aos excessos do "período desenvolvimentista":

> O período desenvolvimentista, iniciado nos anos 1930, colocou na agenda o tema de um projeto nacional. Na prática, o modelo nacional desenvolvimentista propiciou altas taxas de crescimento econômico, a montagem de uma relevante estrutura industrial e a integração de um mercado interno de porte considerável. Simultaneamente, **tal modelo acarretou o aumento da concentração de renda, da terra e da riqueza em geral, e uma acelerada degradação ambiental**, além da consolidação, sob novas modalidades, da **posição estratégica do capital estrangeiro na economia brasileira**, o aprofundamento das disparidades regionais e longos períodos autoritários (PARTIDO DOS TRABALHAODORES, 2001, p. 2, grifo nosso).

Segundo Cerqueira (2010), o PT confundia "nacional-desenvolvimentismo" com o "desenvolvimentismo estatista e autoritário", do regime militar. Com ou sem confusão, durante a campanha eleitoral o partido faz uma jogada de astúcia política, percebendo que o voto dos setores médios mais conservadores poderia ser decisivo para uma vitória cada vez mais próxima, e publica a chamada "Carta aos Brasileiros". Divulgada por Lula em 22 de Junho de 2002, foi considerada o documento-chave, onde o PT estrategicamente se colocava como força política confiável aos mercados e evitando o aprofundamento da crise econômica que caso ocorresse, aumentaria as chances do adversário.

Se o debate programático já assinalava uma posição teórica mais moderada, a coalizão formada por Lula demonstrou claramente um processo de convergência ao centro do espectro político. Em 2002, o PT apresentou-se ao país depois de três derrotas consecutivas do seu candidato, com um programa econômico menos à esquerda, que simbolicamente, foi traduzido pela composição política com o inexpressivo Partido Liberal, na figura do empresário do setor têxtil mineiro, José Alencar.

> [...] a trajetória da elaboração programática do PT parece descrever um percurso que vai de um reformismo radical distributivista, como em 1982 e 1989, a um **reformismo moderado desenvolvimentista**, com muita ênfase ainda no distributivismo, mas agora o engajando num projeto de desenvolvimento nacional, com semelhanças visíveis com o ideário nacional-desenvolvimentista das décadas de 50 e 60. (CERQUEIRA, 2010, p. 152, grifo nosso)

A escolha de Alencar, a "Carta aos Brasileiros", a indicação do *ex chairman* do Bank Boston, para presidir o Banco Central e a ausência de candidatos conservadores na eleição de 2002, criaram o terreno favorável para a vitória de Lula, apesar do PT ter ficado com apenas 17% das cadeiras no legislativo federal. Lula chegou ao final do segundo mandato com 16 partidos na base do governo, limitando a oposição ao controle de apenas 25% da Câmara dos Deputados e 32% do Senado. As forças políticas conservadoras (Partido Democratas - DEM) foram isoladas do debate político. A moderação programática do PT e o pragmatismo do governo Lula, permitiram criar um ambiente favorável ao processo de negociações das políticas industriais e ao mesmo tempo, evitar qualquer oposição política do Congresso Nacional.

Outro elemento importante para mensurar o impacto da nova coalizão política foi o efeito de reciclagem e circulação de quadros nos cargos do governo federal. De um modo geral, a burocracia dirigente no governo Lula (incluindo quadros políticos de livre nomeação, quadros efetivos e gestores políticos eleitos), foi propensa a adotar no campo das políticas

públicas de apoio à indústria, soluções público-privadas num padrão de diálogo e cooperação e muito pouco com confronto e conflito. A taxa de renovação dos cargos comissionados na passagem do governo Cardoso para o governo Lula foi uma das mais altas da história recente, proporcional, talvez, à diferenciação de natureza político-ideológica entre as duas coalizões, que afinal de contas, demonstrou-se menor no decorrer dos anos[183]. A natureza e a origem dos quadros dirigentes, boa parte do sindicalismo mais moderno e dos movimentos sociais, já incorporava práticas de negociação e atuação em colegiados tripartites. Por outro lado, a natureza conceitual da nova política – baseada em argumentos valorizadores da presença estatal – implica numa visão não impositiva e discricionária do Estado, ou seja, demanda processos de aprendizagem institucional, interação sistemática com trabalhadores e empresários e soluções de compromisso coletivo. Cabe registrar que a eficácia dos novos dirigentes se beneficiou de um quadro burocrático permanente que já vinha sofrendo substanciais melhorias desde o governo Cardoso, em especial na profissionalização da função pública, com a consolidação do sistema meritocrático.

Singer (2012) caracterizou a coalizão lulista de "reformismo fraco", fazendo alusão a uma combinação virtuosa entre inclusão social de um subproletariado historicamente fora do

[183] Por definição jurídica e formal, os cargos de dirigentes públicos no Executivo federal brasileiro são denomina dos cargos de "Direção e Assessoramento Superior" (DAS) e cargos de "natureza especial" (NES) – que foram criados pelo Decreto-Lei 200 de 1967, foram ressignificados desde a reforma empreendida em 1995, inclusive com percentuais mínimos de ocupação por funcionários concursados em cada faixa. Os níveis 5 e 6 equivalentes a "diretor" e "secretário" nos Ministérios são considerados por excelência, cargos de dirigentes. A ideia gerencialista inspiradora da criação destes cargos foi dupla, por um lado, possibilitar ao gestor político eleito ou indicado para o primeiro escalão do governo montar sua equipe direta, incorporando talentos e competências do setor privado ou indivíduos que por lealdade e fidelidade ideológica e política agregassem valor coletivo e, por outro, lado, premiar os quadros efetivos concursados mais destacados oportunizando possibilidades de competências diretivas. Nada impede, também, que o critério de adesão político-ideológico não seja aplicado também à funcionários concursados, como de fato acontece frequentemente. Todos os governos recentes, pelo menos desde o Governo Collor, estabeleceram formas variadas de nomeação, quotas para o quadro efetivo ou centralização do processo de escolha. O que a literatura mostra (D'Araujo, 2007 e 2009) é que os cargos de livre provimento no período pós-regime militar tem uma funcionalidade e passam por dilemas semelhantes, independente dos governos: (a) respondem à necessidade de composição política das coalizões, se tornando uma espécie de "moeda política" do Presidente e dos Ministros; (b) possuem um patamar mínimo de competência técnica, em especial para níveis mais altos e em ministérios onde a racionalidade técnica é muito evidente; (c) algumas áreas do governo – diplomacia, fazendária, financeira e planejamento, por exemplo – a proporção de ocupação pelo quadro efetivo é substantivamente maior que nas demais áreas e (e) lentamente, porém de modo significativo, o nível de escolaridade dos cargos de livre provimento tem aumentado. D'Araujo, pesquisando o governo Lula (amostra de 30% de DAS 05 e 06), chegou às seguintes conclusões: (a) forte influência dos sindicatos, 45% tem filiação sindical, 27% da equipe ministerial no primeiro governo (a média nacional era de 18%), explicada em parte pela forte presença do PT e da CUT no setor público federal; (b) a centralização das nomeações na Casa Civil da Presidência da República teria atendido ao desejo de centralização e qualificação das nomeações, mas não evidências definitivas; (c) menor participação de dirigentes com ligação ou representação patronal ou empresarial, que os dois governos anteriores, 12% contra 17% no governo Cardoso e 26% no governo de Itamar Franco e (d) grande heterogeneidade ideológica, fragmentação partidária e super-representação do partido hegemônico na composição ministerial.

mercado, sem que a essência da ordem capitalista fosse questionada. O "pulo do gato" de Lula, segundo Singer, foi sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir a promoção do mercado interno, que somada à estabilidade e ao *boom* externo, galvanizou para a coalizão petista o "voto dos pobres" em 2006. Lula teria empurrado para o "fundo da cena" o conflito capital x trabalho e o substituído por outra polarização: ricos x pobres. Ao incorporar um estilo de "arbitro" dos conflitos e aparente fiador da fórmula de crescimento (distribuir dentro da ordem), Lula "estatiza os conflitos sociais", evitando a radicalização das posições e compensando as eventuais perdas do capital, com ganhos do crescimento ainda por distribuir:

> [...] pagam-se altos juros aos donos do dinheiro e ao mesmo tempo aumenta-se a transferência de renda para os mais pobres. Remunera-se o capital especulativo internacional e se subsidiam as empresas industriais prejudicadas com o câmbio sobrevalorizado [...] (SINGER, 2012, p. 202).[184]

Resumindo, a coalizão política lulista vitoriosa em 2002 e 2006 foi essencial para recolocar os problemas do desenvolvimento econômico de modo a abrir espaço na agenda para os problemas da indústria brasileira e a construção de soluções cooperativas para a desindustrialização do país. Os dados indicam que a grande incidência de quadros partidários ligados ao PT, influenciados por um ideário e um programa desenvolvimentista, com compromissos ideológicos e lealdades pessoas à Lula influenciaram o funcionamento positivo das arenas, organizações e políticas criadas para apoiar a indústria nacional. Cabe registrar que as habilidades pessoais, por exemplo, de ex-sindicalistas, em processos de negociação e interação com o setor patronal, não é uma variável de menos importância.

7.2 A política "participativa" do governo Lula e a experiência do CDES

O Governo Lula não promoveu uma "revolução participativa", o que aconteceu foi um aumento do ativismo de conselhos e novos espaços de participação de forma muito desigual

[184] Esta espécie de "bonapartismo tropicalizado" lulista já foi descrita por Vianna, no final do primeiro mandato: "sob essa formatação, em que elites dirigentes de corporações integram o comando da política econômica, em que as centrais sindicais tomam assento no governo, em que se valoriza a representação funcional — caso conspícuo o ministro do Trabalho, alçado a essa posição na condição de presidente da CUT —, em que se faz uso instrumental das instituições da democracia representativa, em que se reforçam os meios da centralização administrativa, e, sobretudo, em que se quer apresentar o Estado como agência não só mais moderna que sua sociedade, como também mais justa que ela, o que se tem é uma grossa linha de continuidade com a política da tradição brasileira. Aí, os ecos da Era Vargas e do Estado Novo, decerto que ajustados à nova circunstância da democracia brasileira. Também aí um presidente da República carismático, acima das classes e dos seus interesses imediatos, cujos antagonismos harmoniza, detendo sobre eles poder de arbitragem, cada vez mais apartidário, único ponto de equilíbrio em um sistema de governo que encontrou sua forma de ser na reunião de contrários, e em que somente ele merece a confiança da população." (VIANNA, 2007, p. 8)

no governo, tanto em intensidade quanto em profundidade (AVRITZER, 2010; *apud* ABERS et alii, 2011). Dependendo de trajetórias anteriores e da ocupação de posições no governo por ex-militantes dos movimentos sociais, houve maiores ou menores oportunidades de ampliar a interação com a sociedade. Mas as áreas como a de política econômica permaneceram parcialmente blindadas, isto é, com um baixo volume ou nível de interfaces societais. As autoras identificam três variáveis-chave para entender o processo: o desenho institucional, a tradição associativa da sociedade local e a vontade política dos governantes. O conceito de "repertórios de interação", baseado em Tilly, indica que além de fatores tradicionais, o processo participativo é influenciado por uma "tecnologia organizacional" aprendida das trajetórias passadas dos participantes. Este *know-how* é basicamente pragmático e oportunista, no sentido de que se adapta, na forma e conteúdo, ao contexto de cada interação, de cada disputa ou conflito com o Estado. Mesmo sem um claro sentido de "autorização" ou conexão com os representados, durante o "período Lula" (2003-2010), uma política de criação e fortalecimento de "órgãos colegiados" se tornou uma das orientações políticas do governo, para tratar temas com interação com a sociedade.

O CNDI em seu início foi visto como um "conselhão para a indústria", dependendo mais da vontade dos governantes do que da tradição associativa dos participantes. Daí a importância de entender o papel do CDES como um "efeito demonstração", para o CNDI. O sucesso do CDES como organizador dos "repertórios interativos" entre o governo e um conjunto de "representantes" da sociedade, foi o evento mais significativo da política participativa lulista a influenciar a criação do CNDI, quase por um processo de mímica institucional.

Criado em 1º de janeiro de 2003 pela Medida Provisória nº 103, já convertida na Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003, com o objetivo de cumprir o papel de articulador entre governo e sociedade, para viabilização do processo de "Concertação Nacional", tem como função assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas. Além dos 12 representantes do governo federal, o CDES foi integrado por 90 membros da sociedade. Outros países adotam estruturas semelhantes: Espanha, Itália, Alemanha e Holanda são exemplos.

Compete ao conselho:

> [...] **assessorar o Presidente da República** na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e **apreciar propostas de**

> **políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social** que lhe **sejam submetidas pelo Presidente** da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e ao **concerto entre os diversos setores** da sociedade nele representados. (art. 8º da Lei nº 10.683, de 10 de maio de 2003, grifo nosso)

O CDES foi socialmente muito heterogêneo, como, aliás era a intenção original, combinando representações corporativas de empresários e trabalhadores, mas também, movimentos sociais, igrejas diversas, associações profissionais e científicas, personalidades artísticas e culturais e ONGs, com equilíbrio regional (com peso para a região sul-sudeste) e metade dos participantes com atividades empresariais. Segundo uma gestora pública do CDES o poder do conselho no governo Lula estava relacionado ao seu posicionamento na estrutura do Palácio do Planalto:

> Em 2004 passamos a ter o Conselho, a Secretaria de Assuntos Federativos e a Secretaria de Relações Institucionais sob a mesma coordenação e o Ministro das Relações Institucionais passou a participar da Coordenação de Governo. Ele passa praticamente a coordenar o tripé da governabilidade, as relações com o Congresso, e com a Federação. Então o que acontecia com as pautas do Conselho? **Elas "vazavam" para a Coordenação de Governo**, para o *briefing* diário do Presidente [...] **nós tínhamos uma ampla rede de conexões** do Presidente com o Congresso, com a Sociedade e com os estados da Federação." (P2 - entrevista ao autor, 19. Out. 2011, grifo nosso)

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), foi uma experiência paradigmática de diálogo público-privado[185]. Em meados dos anos noventa, houve um crescimento de experiências internacionais de pactuação tripartite, à semelhança dos movimentos ocorridos nos anos sessenta, só que desta vez o motivo básico foi a negociação entre atores sobre estratégias de ajuste e diminuição do *welfarstate*. O depoimento de uma ex-dirigente da Secretária Executiva do Conselho, é significativo, sobre os impactos e o modo de funcionamento daquela instância:

> "[o CDES foi um] fórum interativo onde circula muita informação, onde os atores sociais se encontram, [...] na nossa sociedade, até pela própria desigualdade, **os atores sociais não se conhecem e não se reconhecem**. Não tem porque! As posições estavam consolidadas, o status estava muito bem mantido, você não tinha que fazer esforço para concertar nada com ninguém [...]. A **capacidade de convocação** do conselho desde o início até hoje, é impressionante. A capacidade de um conselho que é consultivo, de assessoramento, você não tem como objetivá-la. Então o conselho produz resoluções, moções, pareceres e relatórios e agendas...que foram acontecendo no tempo como políticas públicas [...]. O conselho trabalha muito com o consenso, as nossas resoluções representam uma convergência entre os conselheiros. Mesmo que todos não concordem com o mesmo ponto, **todos abrem mão de alguma coisa para poder fechar um documento**...Você esgota o tema e

[185] Segundo Garcia (2010), a criação do CNDI foi uma demanda surgida a partir dos debates do próprio CDES: "A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior foi amplamente discutida no CDES, tendo incorporado diversas sugestões. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que tem se mostrado essencial para garantir legitimidade às ações da recém-instalada Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, **resultou de uma demanda dos conselheiros**." (p. 46, grifo nosso)

> esgota todas as dúvidas dos conselheiros [...] (P2 - entrevista ao autor, 19. Out. 2011, grifo nosso)

E sublinha o papel da informação no processo de cooperação:

> Muitas vezes a convergência não se dá por falta de informação [...] você está trabalhando como se o problema fosse ideológico, mas você coloca a informação, os atores e o diálogo na mesa e morre a divergência. Há algumas divergências de fundo, claro que você não vai acabar com elas, por exemplo, até hoje não conseguimos tratar o tema da Reforma Agrária no conselho [...]. Tem temas que são dificílimos, tipo de divergências que são de fundo mesmo [...]. No aspecto das relações que a sociedade criou entre ela o conselho trouxe possibilidades que antes não haviam. A sociedade passou a interagir e a se conhecer a partir do conselho [...]. Eles não estavam só separados, trabalhadores e empresários, a sociedade não se conhecia. Este foi o recado do presidente, "eu estou aberto para ouvir vocês, mas eu quero primeiro que vocês se entendam"[...] o presidente queria ouvir o que era convergente entre eles. Uma proposição que fosse dialogada entre empresários, trabalhadores, ONGs, etc. e não a opinião deles [...]. Não tenha dúvida, o poder de convocação que o conselho tem vem das pessoas que participam dele. (P2 - entrevista ao autor, 19. Out. 2011)

Conforme Tapia (2005), o domínio de ideias liberais nos anos oitenta e noventa e o enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores, fez retroceder as experiências neocorporativistas na Europa. A mudança destas condições provocou o ressurgimento destas experiências, sobretudo na América Latina. Outros estudiosos interpretam os processos de "concertação nacional" como fenômenos peculiares associados à fatos únicos em cada país, outros ainda sugerem um processo cíclico associado ao revezamento no poder de coalizões de centro-esquerda[186]. Independente destas explicações (ou a despeito delas), o fato é que na experiência moderna de diálogo público-privado, o papel do Estado e dos Governos tem se reforçado, inclusive naqueles onde há hegemonia de centro ou centro-direita:

> Do ângulo dos Estados nacionais, o processo de negociação tripartite nos anos 1990 tem reforçado o papel dos governos, embora isso possa soar paradoxal. As razões são relativamente simples. Os governos nacionais têm assumido um **papel implícito no jogo de barganha**. É desta maneira que ele consegue ganhar **o controle sobre a determinação dos salários**, mantendo-os num patamar compatível com estabilidade monetária e as condições de competitividade das empresas. Ao mesmo tempo, o papel de **articulador e negociador tem lhe permitido obter apoios entre os sindicatos para a realização de reformas** no mercado de trabalho e nos próprios sistemas de proteção social. Na verdade, da ótica dos governos, as concertações sociais no quadro da complexa dialética nacional-supranacional **reduzem os custos políticos de medidas e reformas, que significam uma alteração profunda do quadro institucional de regulação social** vigente nos últimos quarenta anos. (TAPIA, 2005, p. 30, grifo nosso)

[186] Há por outro lado, quem afirme – a partir de um marxismo mais ortodoxo - que o CDES e outros conselhos do gênero são sintomas de uma "nova sociabilidade da burguesia" e uma nova forma de hegemonia do capital sobre o trabalho, passando pela abdicação do projeto revolucionário da esquerda tradicional e a adoção da "terceira via" (experiência trabalhista inglesa dos anos noventa). O Governo Lula teria refinado e aprofundado as opções ideológicas do governo Cardoso, entre as quais a "concertação social". Veja-se, somente a titulo de exemplo, a publicação de Martins (2009).

A cada bimestre, o conselho reuniu em plenárias usando um método de decisão baseado no grau de consenso das proposições: gerando "acordos" pela unanimidade, "recomendações" por maioria absoluta e "sugestões" quando há adesão somente de minorias. Os resultados de cada rodada de debates eram comunicados ao Presidente Lula, bem como às representações partidárias no Legislativo. Para Garcia (2010), envolvido diretamente na gestão inicial do CDES, a instância tinha um papel de legitimação do Governo e de contribuição à democracia republicana, pelo incentivo às práticas cooperativas:

> Empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo são **chamadas a se manifestar, em iguais condições**, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, busca-se construir entendimentos e, **sempre que possível, gerar consensos** a serem encaminhados à consideração do Presidente da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de busca de eliminação do outro social e político estabelecendo-se, gradualmente, **uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo**. (p. 49, grifo nosso)

Contando, segundo o autor, com a disposição direta do Presidente da República:

> [...] havia o entendimento por parte do Presidente de q**ue governa melhor quem não governa sozinho.** E isso somente é alcançado em diálogo direto com os atores sociais, com o debate franco sobre os problemas e as alternativas para enfrentá-los, na construção coletiva dos caminhos necessários a levarem o Brasil a ser não apenas de uma reduzida e privilegiada minoria. (p. 50, grifo nosso)

7.3 A Agenda Nacional de Desenvolvimento

Em julho de 2004, o conselho iniciou a discussão sobre o que seria mais tarde conhecido como "A Agenda Nacional de Desenvolvimento" (doravante, AND), num grupo de trabalho intitulado "GT Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento", envolvendo aproximadamente 60 conselheiros. A elaboração da AND encontrou eco num sem número de manifestações dispersas e independentes, de atores sociais sugerindo (ou cobrando, do governo Lula), uma estratégia explícita em direção ao desenvolvimento (Garcia, 2010). Deve-se lembrar que os primeiros dois anos de governo foram destinados à recuperar a confiança nos mercados, atenuar as expectativas anti-governistas e manter o superávit fiscal e o controle estrito da inflação. O GT do CDES trabalhando com questionários junto aos conselheiros definiu seis âmbitos problemáticos:

> I. Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e de raça, com crescente concentração da renda e da riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza e na miséria, diminuição da mobilidade social;
> II. Dinâmica econômica insuficiente para promover acelerada **incorporação do mercado interno potencial**, suportar a concorrência internacional, com o compatível desenvolvimento de novos produtos e mercados;

> III. Infraestrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais.
> IV. Inexistência de eficaz **sistema nacional público/privado de fomento/financiamento do desenvolvimento**, estrutura tributária complexa, regressiva, punitiva à produção e ao trabalho;
> V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora; e
> VI. **Baixa capacidade operativa do Estado**, dificuldades para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade do manejo de recursos naturais. (AND, 2005, grifo nosso)

A análise de Garcia sugere que a AND só foi possível pela combinação única de fatores dificilmente replicáveis:

> [...] ninguém se bateu por interesses menores, particularistas, curto-prazistas, e ainda que todos tivessem aguçado senso de urgência, obviamente cada um o tinha a partir de seu posto de observação. Era entendimento comum de que se **vivia um momento decisivo**. Por um lado uma conjunção favorável de fatores ou, em outros termos, uma **conjuntura internacional privilegiada**, uma expectativa interna pró-investimento e produção, **um clamor por um desenvolvimento de outro estilo.** Por outro, uma sociedade em vias de se frustrar, uma **enorme demanda social reprimida**, uma evidente diminuição da paciência dos setores subalternos, trazendo o risco de se manifestar sob formas mais contundentes e potencialmente desorganizadas, a decepção dos movimentos sociais e dos segmentos formadores de opinião." (p. 108, grifo nosso)

No dia 25 de Agosto de 2005, na 13ª reunião plenária do conselho, a AND foi aprovada pelo plenário do CDES e encaminhada para o Presidente Lula. Entretanto, a conjuntura política que em 2004 era favorável à concertação entre as principais forças políticas no Congresso Nacional, agora havia mudado radicalmente. Em 2005, a chamada "crise de mensalão"[187], drenou a energia decisória do centro do governo e aparentemente condenou a AND ao esquecimento. [188]

Em relação a política industrial a AND do CEDES, expressa o apoio formal às políticas lançadas sob a coordenação do MDIC, no mesmo período:

> [...] v**isando o fortalecimento da estrutura institucional de apoio à política industrial** foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), instância de articulação público-privada, e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que junto com a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), todos no âmbito do Ministério do

[187] O assim chamado "escândalo do mensalão" veio a publico em 2005 envolvendo diversos parlamentares e dirigentes do Governo Lula, tratava-se de indícios de corrupção na suposta compra de apoio político ao governo Lula no legislativo. Posteriormente se tornou a Ação Penal 470 julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2012.

[188] Entretanto, Garcia identifica que, apesar disso, com a reeleição de Lula, a AND contribuiu para inspirar diversas ações estratégicas, entre as quais, o "Programa de Aceleração do Crescimento" (priorização de grandes obras de infraestrutura), o Plano de Desenvolvimento da Educação (que priorizou o ensino superior) e o Programa Nacional de Segurança Pública. Após a crise de 2008, o CDES promoveu o "Seminário Internacional sobre Desenvolvimento", em 2009. Neste seminário surgiram as ideias para atualizar a antiga AND, rebatizada agora de "Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento"(ANC), apresentada publicamente na 33ª reunião plenária do CDES em abril do ano eleitoral de 2010.

> Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), **vêm construindo capacidade para a implementação da política industrial e de inovação** que o País requer para inserção mais ativa no mercado internacional nesse novo ciclo de desenvolvimento (CARDOSO, 2010, Anexo: ANC, p. 403, grifo nosso)

A experiência do CDES que é anterior (e paralela) ao CNDI, e o ultrapassa em volume decisório e importância, revela aspectos importantes para entender o "ativismo conselhista" do Governo Lula. Em primeiro lugar parece ficar claro que, independente dos questionamentos sobre a representatividade ou não das pessoas indicadas pelo Governo, a criação de arenas onde os conflitos podem se manifestar, inclusive os argumentos contra o próprio governo, parece ser um aspecto importante e distintivo entre o governo Lula e o governo Cardoso. O CDES, com afirmou o ex-ministro Tarso Genro, foi uma "usina de ideias", antes que uma mera agregação, por justaposição de interesses e projetos pré-existentes, das corporações lá representadas. O CNDI, ao seu tempo, também reproduziu estas mesmas condições. Isto não autoriza uma visão idílica ou ingênua do funcionamento do próprio conselho, ao contrário, houve momentos de tensão entre os conselheiros e o governo. O ofuscamento da AND pela crise do "mensalão" em 2005, a contratação da Fundação Getúlio Vargas pelo Governo para transformar a AND em enunciados de planejamento estratégico em 2006 ou a não contribuição formal do conselho para formulação do PAC em 2007 (Tapia, 2007), são alguns exemplos mais gritantes.[189]

Neste sentido, o CDES não foi um espaço típico de "representação" ou de complementação instrumental da própria democracia representativa, mas uma arena, em parte, auto-emulada, onde os atores e seus interesses foram constantemente reformulados pela interação comunicativa, produzindo em camadas cada vez mais profundas, "consensos gerais", ainda que provisórios e muitas vezes incompletos. Os depoimentos dos conselheiros

[189] Outra iniciativa de destaque no CDES foi a proposta de reforma política enviada ao Congresso no formato de um Projeto de Lei em 2008. Segundo o testemunho de um ex-responsável, à época, pelas relações com o Congresso Nacional na Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República: "Desde legitimar perante o Presidente, a sociedade e em relação ao Congresso, não tenha dúvida, **a melhor reforma política produzida até hoje são os textos do Conselhão** [o CDES]. Que o Presidente mandou num projeto de Lei em 2008, mandou para o Congresso, mandou com atraso e ele se arrependeu. A principio o Presidente achou que o Conselhão era uma questão muito polêmica e tal, que os partidos deveriam chamar pra si essa responsabilidade de fazerem a reforma política. No fim do mandato o Presidente se arrependeu profundamente. O Presidente percebeu que com a força que o poder executivo ainda tem e mantém na estrutura do governo brasileiro que ele deveria ter assinado antes do fim do mandato. Foi um erro político que nós cometemos, o governo cometeu, e que provavelmente poderia ter naquele momento em alguns pontos pelo menos, ter feito avançar essa proposta. Então eu te diria, **o Conselhão foi muito importante. A prova disso, eu estava lá, há uma disputa, há uma briga das entidades e das pessoas para participar do Conselhão. Ora você não vai só porque o Presidente te chama**, [...] o Conselhão é disputado por todo mundo."(P2 - entrevista ao autor, em 02. Set. 2011, grifo nosso)

confirmaram e revelaram este processo de auto-aprendizagem e construção institucional (CARDOSO, 2010).

Diversos participantes do CDES também ocupavam posições simultâneas no CNDI no período 2004-2007, tanto Ministros como representantes de empresários e trabalhadores[190]. A experiência do CDES inspirou e alimentou – como exemplo da política de fomento à participação de Lula – a criação e desenvolvimento do CNDI.

Conforme ilustrado pela Figura 12, a natureza da coalizão no poder, valorizando as arenas de escolha e diálogo, o efeito-demonstração do CDES, são processos que devem ser somados ao protagonismo de empreendedores políticos coletivos analisados em capítulos anteriores (ABDI e CNI), para o pleno entendimento das circunstâncias políticas e do contexto institucional sobre as quais se desenvolveu a performance do CNDI.

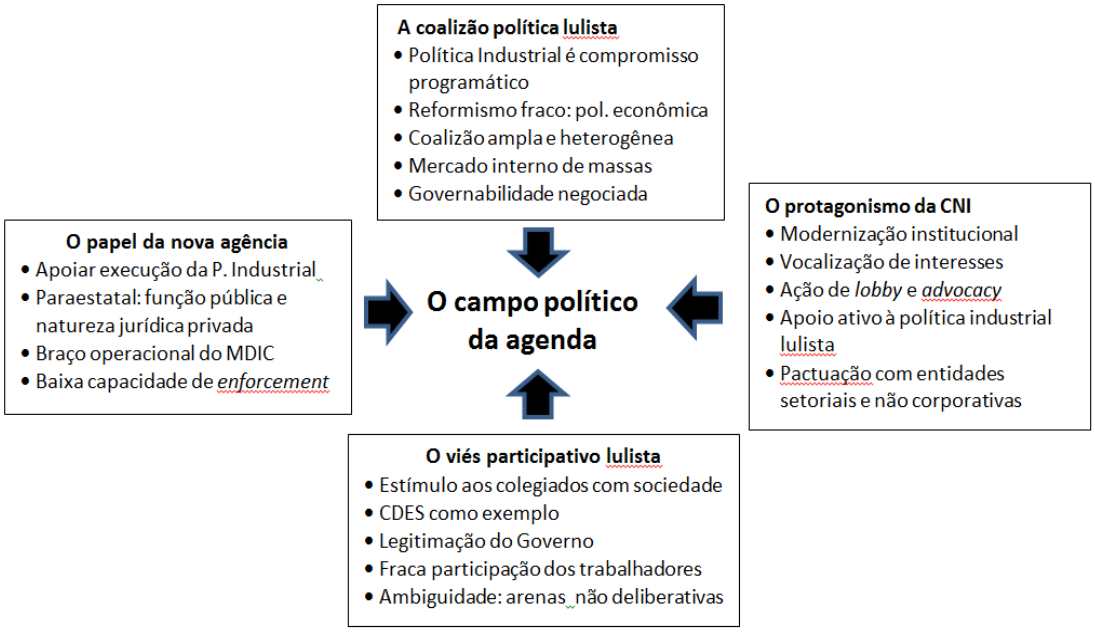


Figura 11 - O campo político da agenda industrial lulista

Além de inspirar a criação do CNDI, o "Conselhão" recomendou expressamente a criação de um colegiado para tratar da indústria. Apesar de pouco divulgada, a ideia inicial para criação de um conselho de alto nível para tratar da política industrial estava presente nos debates do CDES desde 2004. Inclusive o conceito de que as estratégias de Ciência &

[190] Empresários e Ministros com dupla filiação CDES/CNDI: Amarildo Macedo, Antonio Neto, Jorge Gerdau, Luiz Marinho, Eugenio Staub, Luiz Carlos Delben, Miguel Jorge, Paulo Godoy, Dilma Roussef, José Dirceu, Fernando Furlan, Paulo Bernardo, Celso Amorim, Henrique Meirelles e Ricardo Berzoini.

Tecnologia deveriam apoiar diretamente os objetivos da política industrial. Conforme evidencia e atesta o "Relatório de Atividades" daquele ano:

> Este tema foi objeto de três encontros, sendo que um deles foi na **primeira reunião** do Plenário do CDES em 2004. **O primeiro debate sobre Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior foi feita pelo Grupo Temático Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento.** Os conselheiros destacaram os **setores de biotecnologia, informática, nanotecnologia e agronegócio, como sendo importantes para o desenvolvimento brasileiro.** Também foi bastante defendida a importância da pesquisa para o desenvolvimento da política industrial. Além do incentivo à instalação de fábricas, as políticas governamentais precisam estimular a **instalação de centros de pesquisa e tecnologia, como instrumentos de suporte ao desenvolvimento industrial**. **Pediu-se atenção às políticas macroeconômicas, já que juros altos, taxa de câmbio e tributos são elementos que podem ser obstáculos à implantação de uma política industrial eficiente.** [...] No último encontro para tratar do tema, que também contou com a participação do MDIC, o Ministro Luiz Fernando Furlan destacou que um dos principais eixos de atuação do Ministério é a eliminação ou redução das barreiras burocráticas sobre a produção e a exportação[...] (Presidência da República, 2004, p. 3, grifo nosso)

Em seguida, os registros da reunião sugerem uma espécie de chancela legitimatória e aprobatória do CDES, como uma "doação" de capital político, afiançando várias medidas já em andamento, entre as quais a criação do CNDI e da ABDI:

> 1) **Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) em abril. O CNDI já realizou quatro reuniões este ano**; [informais, nota do autor]
> 2) Criação da Sala Especial de Atração de Investimentos, foi aprovada com o objetivo de reunir representantes das principais áreas do Governo Federal para apoiar o investidor estrangeiro que busca informações sobre o Brasil;
> 3) **Criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**, cuja proposta de criação foi aprovada na Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado; [...] (Presidência da República, 2004, p. 4, grifo nosso).

Certamente o fato de que muitos conselheiros da indústria e dos trabalhadores dividiam assento em ambos colegiados, não foi trivial para este "entrelaçamento" entre os dois conselhos. Fato é que os dois conselhos sempre funcionaram com "pautas sintonizadas". Podemos inferir também, que o "Conselhão" substituiu o CNDI, com espaço de "concertação", no segundo mandato de Lula, na medida em que as políticas industriais propostas foram incorporadas nos temas da então chamada "Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND" e o próprio CNDI perdeu significado político.

Conclusões

As variáveis que mais impactam a mudança no fluxo político da formação da agenda governamental encontram-se dentro do próprio governo e da coalizão política vencedora. Baumgartner & Jones (1999) e Kingdon (2011) ressaltam a influência da mudança da administração e as novas coalizões no poder, como uma das variáveis centrais. A coalizão

política baseada no PT com Lula na presidência trouxe mudanças fortes na condução da política industrial. Estas mudanças exigiram a construção institucional de arranjos importantes para inicialmente resolver o problema de efetividade na execução de políticas públicas, com uma nova agência paraestatal e no diálogo com setores-chave da política industrial através do CNDI. Cabe lembrar que o empresariado industrial, em que pese não ter sido historicamente a base preferencial do PT, já tinha relações consistentes com os principais quadros do partido, mesmo antes da eleição e Lula em 2002. A escolha do vice-presidente na campanha de 2002, José Alencar da Silva, ex presidente da FIEMG, vice presidente da CNI, é a melhor expressão desta "aliança informal" entre o núcleo lulista do PT e um conjunto de empresários industrial vinculados ao capital nacional. O titular do MDIC no primeiro governo Lula, o empresário Luis Furlan, líder do setor de alimentos industrializados, foi uma escolha pessoal de Lula e foi um nome referendado pelas entidades industriais, das quais, não por acaso, já era participante e dirigente há muitos anos. O viés participacionista e conselhista que fazia parte do "DNA político" do PT também foi estendido para regular as relações com o setor empresarial. Neste sentido o CDES foi a expressão mais ampla daquilo que o CNDI representou mais estritamente para a clientela industrial. Pode-se dizer, inclusive que o CNDI foi uma manifestação complementar e especializada do mesmo processo político-organizativo que inspirava e alimentava o "Conselhão". O produto mais sofisticado das intensas relações entre os atores do CDES, a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), funcionou como um "guarda chuva" conceitual, que recepcionava e abrigava todos os conceitos mais importantes da política industrial, inserindo-a numa estratégia mais ampla de desenvolvimento nacional, como se esta fosse um capítulo específico de uma obra maior. A circulação da AND dentro dos altos escalões do governo Lula e o seu reconhecimento pelos atores que compunham o CDES também ajudaram, neste sentido, a legitimar a política industrial.

CAPÍTULO VIII

CNDI: PARTICIPAÇÃO E COORDENAÇÃO

> Tem gente esperando que o Estado abra a torneirinha do dinheiro. Isto é política do passado e não vai acontecer neste governo. Não haverá incentivo irrestrito. A política industrial será pragmática, seletiva e sem preconceitos... Depois de vinte anos sem política industrial, o Estado não pode ser o único responsável. Só empresários de cultura atrasada querem o Estado mandando em tudo... A política industrial tem de ser definida em debate público com a sociedade. Se assim não for, nossa margem de erro nas escolhas será enorme.
>
> Glauco Arbix, em entrevista ao Estado de São Paulo, 31 de Dezembro de 2003

Introdução

O surgimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) em 2004 representou uma alteração no equilíbrio estável das relações institucionais da política industrial brasileira. Desde os anos setenta, não se tinha notícia de um colegiado com características semelhantes. Ele representou no período de maior ativismo (2003-2007), uma verdadeira "usina de ideias", na qual convergiram dinâmicas políticas, projetos e programas e o debate das grandes questões da indústria brasileira e de sua crise estrutural. A simples criação de um conselho capaz de articular o debate direto, sem intermediários, entre o setor industrial e as autoridades públicas, foi um avanço institucional sem precedentes. Este processo não foi isento de contradições, tensões e conflitos, não se produziram soluções mágicas. Aliás, há uma longa tradição na literatura examinada nos capítulos antecedentes, que identifica nestes mecanismos de participação uma baixa eficiência decisória. O CNDI herdou a trajetória de fracassos dos arranjos tripartites e seu legado de baixa efetividade, mas simultaneamente, pelo menos por um período determinado, rompeu este padrão. Este capítulo objetiva analisar, à luz das informações e argumentos precedentes, que processos políticos e institucionais explicariam a ruptura e sua dinâmica de funcionamento.

Nos anos 40 e 50, durante o Plano de Metas, diversos conselhos e grupos executivos tiveram natureza e função semelhante, alguns inclusive obtiveram sucesso em suas atribuições. No governo Sarney, por exemplo, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Industrial (Decreto n. 96.056), com colegiado interministerial – sem impactos na política, sem representação dos trabalhadores e com participação empresarial pequena. A criação de uma instância desta natureza já era demanda explícita de um setor mais moderno do capital

industrial. Mais recentemente, o próprio setor empresarial, através do IEDI, propôs a criação de um conselho para debater o desenvolvimento industrial (IEDI, 2.000).[191]

Este capítulo evidencia que o CNDI foi o vocalizador dos três grandes fluxos de *agenda setting*, o desaguadouro natural das dimensões sugeridas por Kingdon (2011): (1) a dinâmica das novas ideias de Lula com as propostas da PITCE e da PDP (retomada do ativismo estatal), e (2) o empreendedorismo de atores políticos, individuais e coletivos. Além disso, uma conjunção política destes fatores e uma conjuntura externa favorável que garantiu estabilidade macroeconômica interna, criaram as condições para uma *policy window* na agenda da política industrial e o (3) surgimento de relações fecundas (*generative relationships*) no interior do conselho. O resultado foi um impressionante volume de temas, debates e decisões do colegiado tripartite, deliberadas num espaço de tempo relativamente curto, concentrado em menos de quatro anos.

Um efeito até certo ponto não despercebido pelos analistas e talvez uma consequência não intencional deste processo, está claramente relacionado à efetividade do conselho como resultado imediato e direto do aumento da capacidade de auto coordenação do governo. Como já analisamos, a coordenação governamental é um atributo relacionado à capacidade de governo e às habilidades de liderança, comunicação e homogeneidade política interna do governo. No CNDI ela resulta de uma circunstância particular, qual seja, a necessidade do governo responder organizadamente às demandas do setor privado. Defendemos aqui que este processo não foi casual ou aleatório, mas uma estratégia deliberada, embora não visível ou formalizada, pelo bloco "desenvolvimentista" do governo Lula, liderado pelo Ministério do Desenvolvimento (MDIC). Para comprovar este argumento de forma exemplar, basta analisarmos o processo de criação de alguns marcos legais ou regulatórios. A mudança de governança dos "Fundos Setoriais", a criação da "Lei do Bem" e da "Lei de Inovação", por exemplo, ilustram esta dinâmica do novo colegiado. Trata-se da criação de condições para a coordenação entre os atores públicos envolvidos, que de outra forma, dificilmente chegariam a um consenso sobre os grandes projetos e iniciativas demandadas pela agenda.

[191] O IEDI (IEDI, 2.000) propôs um Conselho bem menor, com 9 membros e com representação dos Governos Estaduais. Os objetivos seriam "[...] constituir um *locus* de discussão empresarial, independentemente de associações de classe e de setores de atuação das suas empresas e contribuir para o estabelecimento da cooperação e de iniciativas coordenadas entre setor público e setor privado [...] encaminhar propostas de desenvolvimento industrial e acompanhar e avaliar a execução das políticas na perspectiva empresarial" (p 7).

A coordenação intragovernamental surge quando o ambiente do conselho combina elementos diversos: as propostas tem viabilidade técnica, quando há empreendedores que funcionam como "pontes". Burt (2002), comentado por Abers e Keck (2008), chama estes personagens de "pontes" (*bridiging*), porque mobilizam recursos (ativos) e identificam oportunidades na medida em que se localizam nas interfaces e nós das redes de politicas. Isto lhes permite mobilizar e reunir pessoas de forma inovadora. Foi o caso do Ministro Furlan (e em certa medida, do empresário Jorge Gerdau) e o estabelecimento de um consenso sobre a proposta. A lógica do empreendedor político funciona também para o outro bloco governamental, denominado nesta tese de "fiscalista", liderado pelo Ministério da Fazenda. O Ministro Paloci, pelas evidências coletadas, manteve sempre uma postura aberta à barganha, recepcionando demandas que em tese diminuíam o espaço fiscal disponível, em alguns casos, e bloqueando os debates em temas sensíveis à Fazenda, em outros. Por fim, cabe destacar o papel de uma "tecnologia organizacional" – uma ferramenta típica do empreendedor político - fundada em técnicas empresariais de organização e decisão e simbolismos políticos diversos, que fez das reuniões do CNDI, autênticos espaços para "relações fecundas" entre seus participantes.

8.1 Colegiados intersetoriais ou estratégicos: os antecedentes

A história das instituições ligadas às políticas de desenvolvimento econômico está cheia de iniciativas para criar comissões, colegiados e conselhos. Mais para tentar resolver o clássico problema da fragmentação estrutural do caleidoscópio organizacional e da cacofonia decisória (racionalizando procedimentos), do que uma tradição mais participativa ou democrática. Aqui nossa atenção não está focada nas arenas setoriais, já exaustivamente analisadas, mas naquelas arenas mais compreensivas, abrangentes, intersetoriais e geralmente no topo da hierarquia decisória.

Como foi visto nas seções anteriores desta pesquisa, o "Conselho de Desenvolvimento" criado no governo JK, em 1956, foi a primeira agência deliberativa responsabilizada formalmente para decidir sobre os instrumentos de política econômica e vincular os famosos "grupos executivos", criados para implementar o Plano de Metas. Subordinado diretamente à Presidência da República, ele foi esvaziado e substituído pela Comissão de Planejamento Nacional (COPLAN), com a eleição de Jânio Quadros em 1961. Tanto o Conselho quanto a COPLAN são extintos em 1964, com a criação do "Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica". De 1964 até 1974 a

centralização das decisões de política econômica coube ao Conselho Monetário Nacional (CMN), em 1974 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o CDE. A mesma lei que criou o CDE também criou a "Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN)", organismo de assessoria direta do Presidente. Interessante observar que os Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior pertenciam ao CDE, na época, presidido pelo General Geisel. O processo de *state building* dos governos militares já foi amplamente estudado na literatura, ele foi orientado pela necessidade modernização do aparelho de Estado para adequação aos requerimentos, de um lado, da acumulação industrial e financeira e, do outro, dos setores médios conservadores dominantes, após a interrupção da experiência populista de centro-esquerda do presidente João Goulart em 1964 (DREIFUSS, 1881; SAES, 1985 e IANNI, 1986).

Entre 1974 e 1981, o antigo CDE realizou 150 sessões plenárias, analisando e produzindo mais de trezentos temas de política econômica. Algumas delas exemplificam sua importância: medidas para implantação do II PND, regulamentação dos contratos de risco para prospecção de petróleo, reforma da lei das Sociedades Anônimas, acordo nuclear Brasil-Alemanha, criação do programa "Pró-Alcool", etc. (CODATO, 1995). O CDE durante o governo do general Geisel foi uma tentativa de racionalizar o processo de intermediação de interesses privados, concentrando autoridade numa arena controlada totalmente pelo governo e obrigando o setor privado à unificar suas demandas.

> [...] **através da eliminação da negociação 'balcanizada' dos recursos públicos, o Executivo pretendia concentrar nas instâncias superiores do Estado além da extração e regulamentação 'genérica' da receita 'sua alocação específica', diminuindo, neste processo o peso das prioridades definidas pelos grupos privados.** As alterações nesse padrão de relação Estado-sociedade terminaram por despertar 'críticas abertas da coalizão civil, amplificadas pela imprensa liberal-conservadora'[...] **a partir da criação do CDE tornou-se extremamente mais complicado exercer [pressão e] influência sobre o processo decisório** que se desenrolava na cúpula governamental. Se antes bastava à burguesia indicar um ministro da área econômica e convertê-lo, em seguida, em super ministro, depois de 1974 esse esquema não mais funcionaria. (CODATO, 1995, p. 41, grifo nosso)

O Conselho logrou maior capacidade executiva ao Estado, via insulamento e autonomia dos interesses empresariais corporativos. Ele forneceu uma tecnologia organizativa específica, centralizada no poder presidencial, para centralizar as demais agências estatais e implementar as medidas "estatizantes" do II PND. Segundo Codato (1995), a motivação básica do Governo Geisel para criação do CDI foi a racionalização do aparelho de Estado:

> **a sobreposição de esferas de competência, a indefinição de fronteiras funcionais formais entre as diferentes partes que compunham o sistema estatal, a ausência de uniformidade de critérios de decisão e definição de prioridades** para a formulação de uma política de governo mais 'coerente', (em função principalmente da existência de uma pluralidade de lógicas internas de operação e funcionamento que guiavam a ação dos diversos conselhos de política econômica), **potencializavam em muito os conflitos intraburocráticos**, conduzindo à perda de eficiência e agilidade administrativa, assim como à diminuição da capacidade gerencial do Executivo" (CODATO, 1995, p. 67, grifo nosso).

O objetivo desta descrição do CDE, dos anos setenta, é evidenciar que há certas regularidades históricas que se repetem porque as lógicas políticas que as justificaram continuam, de alguma maneira, presentes e se reproduzindo. Nos referimos à sobreposição de competências, à indefinição de fronteiras institucionais, à cacofonia decisória e tantas outras adjetivações que caracterizam o funcionamento real, *in action*, da administração pública brasileira. Em especial, a ausência de flexibilidade para incorporar novas tecnologias de gestão e a permanência de gramáticas clientelistas e arcaicas (NUNES, 1999). Portanto, muitos problemas do processo decisório governamental, e por tabela, do CNDI, devem ser entendidos e buscados em deficiências estruturais, de longa data, da formação do Estado brasileiro e do modo como funciona nosso sistema de governo. O diagnóstico anterior, retratando a situação concreta do governo federal no início dos anos setenta, contém muita similaridade com a realidade do governo federal durante os mandatos do Presidente Lula, inclusive as tensões interministeriais. Veja-se a constatação de Codato (1995), referindo-se ao contexto dos anos setenta e oitenta.

> [...] o Ministério da Indústria e do Comércio (MIC) encontrava dificuldades para sancionar a política industrial, uma vez que as principais agências executoras estavam subordinadas ao Ministério da Fazenda.(CODATO, 1995, p. 69)

O CNDI não representou uma tentativa de recriar o antigo CDE, nem o ambiente democrático permitiria, muito mais plural e complexo, mas seu *modus operandi* guarda muitos traços semelhantes à experiência de quase trinta anos passados.[192]

[192] Durante o Governo Figueiredo (1980 – 1984), o último presidente militar, o CDE perdeu força, em especial pelo clima geral de redemocratização e pela própria pressão do empresariado nacional, mais articulado, pela mudança da política econômica recessiva. Durante o Governo Figueiredo, o CDE teve 19 reuniões, deixando de reunir entre 1981 e 1987, quando foi reativado no Governo Sarney. Neste último período o conselho desempenhou papel importante na coordenação governamental para implementar o "Plano Cruzado", em especial a harmonização de atuação entre o CIP, Conselho Interministerial de Preços e a SUNAB, Superintendência Nacional de Abastecimento, no controle de preços. O CDE foi extinto em 1990, durante o Governo Collor.

8.2 O processo de interação público-privado no CNDI

Os objetivos do Conselho estão formalizados pelo Decreto 5.353, de 24/01/2005, que por sua vez, regulamenta a lei 11.080, de 30/12/2004, que criou o Conselho e a ABDI (ver ANEXO III). Pode-se identificar que os objetivos são focados na política industrial, em especial à PITCE, mas a agenda real do conselho acabou se tornando bem mais ampla e complexa, extravasando as previsões legais.[193]

A necessidade de um conselho trans-setorial de alto nível já havia sido manifestada por formuladores de política industrial vinculados ao campo desenvolvimentista, mesmo antes do governo Lula iniciar:

> Os requisitos acima descritos – de **articulação e de compatibilização entre as políticas industrial, tecnológica, de comércio exterior e regional** – põem em tela de juízo o desafio institucional de dar forma, coerência e animação a essas relações no plano administrativo-burocrático. **A coordenação, ágil e consistente, entre elas é imprescindível** e terá que ser exercida sob formas eficientes a serem desenhadas por um novo governo. Uma opção mais convencional seria a de **formar um novo Conselho de Desenvolvimento**, outra seria a de coordenar as ações diretamente na Presidência da República, com apoio de Secretarias-Executivas" (COUTINHO, L. em CASTRO, p. 202, 2002, grifos meus)

Um fórum colegiado de alto nível composto por Ministros de Estado (sem direito à suplência) e um conjunto de empresários, altamente representativos de grupos industriais de capital nacional. O acesso às transcrições *ipsis literis* das 11 reuniões do Conselho no período de 2005 a 2007 (que corresponde ao período de sua criação formal e seu momento mais dinâmico na segunda metade do primeiro governo Lula), permite identificar claramente a natureza negocial e propositiva do colegiado, pelo menos, naquele período[194]. Chama a

[193] O CNDI, regimentalmente, tem a função de: "I - Subsidiar, mediante proposições submetidas à Presidência da República, a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, de forma a atender, dentre outros: ao desenvolvimento e ao fomento da produção industrial; as atividades de infraestrutura de apoio à produção e comercialização; a normatização de medidas que permitam maior competitividade das empresas que compõe o setor industrial; ao financiamento mais consistente e duradouro de atividades empreendedoras; II - à manutenção, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de programas eficientes e sustentáveis de desenvolvimento industrial, de comércio exterior e de ciência e tecnologia. III – propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação da PITCE, bem como a participação, no processo deliberativo, de agentes qualificados para formular políticas relacionadas com o desenvolvimento e o fomento industrial e IV – propor a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas desenvolvidos pelo poder público, nas áreas de desenvolvimento industrial, comércio exterior e de ciência e tecnologia." (CNDI, Regimento Interno, p. 01)

[194] Foram analisadas 11 reuniões, 9 delas de convocação ordinária e duas extraordinárias, a 1ª reunião (realizada em 17/01/2005), a 4ª (realizada em 23/08/2005) e a 10ª (realizada em 12/12/2006) não foram analisadas em detalhe porque a transcrição das gravações sofreu problemas técnicos irrecuperáveis. Só há disponíveis as

atenção, entretanto, que, a despeito da Lei e do Decreto de constituição indicarem a "sociedade civil" como contraparte aos 13 membros do governo (incluindo o BNDES), a representação não governamental foi feita por dez representantes de entidades industriais (normalmente, CEOs de grandes grupos empresariais), e apenas dois representantes de centrais sindicais de trabalhadores. As indicações dos líderes empresariais foi iniciativa de Furlan, negociada com o Planalto, os critérios atendiam às condições de liderança empresarial de capital nacional e disponibilidade para o diálogo como governo. Os ocupantes eram nomeados por portaria do MDIC. Não havia qualquer remuneração ou ajuda financeira para participar das reuniões ou de grupos de trabalho. Pelo perfil dos escolhidos, fica claro que os critérios de escolha privilegiaram aquelas lideranças nacionais da indústria (e a representação sindical), de líderes independentes, simpáticos ou menos críticos ao governo, além das entidades de natureza nacional, CNI, CUT, etc. Outras representações não vinculadas diretamente ao universo da produção industrial participavam eventualmente como convidadas, foi o caso de pesquisadores acadêmicos e consultores privados.

O CNDI debateu ao longo deste período (2004-2010), dezenas de assuntos relacionados à como viabilizar as propostas da PITCE e da PDP. A análise das reuniões evidencia que boa parte dos temas se concentraram em discussões sobre novas desonerações fiscais, setoriais ou transversais, diminuição ou suspensão de tributos em setores críticos para a indústria (bens de capital, por exemplo), ou naqueles temas relacionados à diminuição dos custos de produção, como a desoneração da "cesta básica", por exemplo. O quadro a seguir evidencia o volume, a abrangência e a diversidade de temas abordados (em diferentes níveis de profundidade), organizados em ordem cronológica. Cabe lembrar que mesmo antes de sua formalização, ocorrida no final de 2004, o Ministro Furlan já realizava reuniões informais do conselho desde 2003.

2003
1. Reformulação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX (Lei 10.668, de 14/05//03)
2. Divulgação do Roteiro para **Agenda de Desenvolvimento** (16/06/03)
3. Criação da Rede Nacional de Informações sobre Investimento – RENAI (set/03; implementação em mar/04)
4. Divulgação das **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior** (26/11/03)

atas destas reuniões que de um modo geral são documentos muito formais e burocráticos, impossibilitando a captura da dinâmica real das reuniões, dos interesses em jogo, dos conflitos e consensos (ver ANEXO I).

5. Instituição do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP (Decreto 4.925, de 19/12/03)
2004
6. Criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – COFIG (Decreto 4.993, de 18/02/04)
7. Lançamento da **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE** (31/03/04)
8. Criação do PROFARMA/BNDES (mai/04)
9. Criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP-APL (Portaria Interministerial 200, de 03/08/04)
10. Reestruturação do INPI (Instituto Nacional de Propriedade Industrial)
11. Convênio PETROBRAS-SEBRAE, no âmbito do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP (08/10/04)
12. Criação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS (Lei 10.972, de 02/12/04)
13. **Aprovação da Lei de Inovação** (Lei 10.973, de 02/12/04; regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11/10/05)
14. Instituição do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da estrutura Portuária – REPORTO (Lei 11.033, de 21/12/04)
15. **Criação (formal) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI** (Lei 11.080, de 30/12/04; regulamentados pelos Decretos 5.352 e 5.353, de 24/01/05)
16. Aprovação da nova Lei de Informática (Lei 11.077, de 30/12/04; regulamentada pelo Decreto 5.906, de 26/09/06)
17. Nova Lei das Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei 11.079, de 30/12/04)
2005
18. Introdução do biodiesel na matriz energética brasileira (Lei 11.097, de 13/01/05)
19. Aprovação da Lei de Biossegurança (Lei 11.105, de 24/03/05)
20. **Entrada em operação do quadro técnico da ABDI** (jul/05)
21. **Redução a zero das alíquotas de IPI** para bens de capital (Decreto 5.468, de 15/06/05)
22. Aprovação da **Lei do Bem** (Lei 11.196, de 21/11//05; regulamentada pelo Decreto 5.798, de 07/07/06)
23. Instituição do Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – **REPES** (Lei 11.196, de 21/11//05)
24. Regulamentação do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – **RECAP** (Decreto 5.649, de 29/12/05)
25. Criação da Secretaria de Comércio e Serviços do MDIC
2006
26. Criação da **Rede Nacional de Agentes de Política Industrial – RENAPI** (abr/06)
27. Criação do **Sistema Brasileiro de Televisão Digital** – SBTVD-T (Decreto 5.820, de 29/06/06)
28. Lançamento da Lei Geral da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar 123, de 14/12/06)
2007
29. Lançamento da **Política de Desenvolvimento da Biotecnologia** (08-02-07)
30. **Criação do Comitê Nacional de Biotecnologia** – CNB (Decreto 6.041, 08/02/07)
31. Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS (Lei 11.484, de 31/05/07)
32. **Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD** (Lei 11.484, de 31/05/07)
33. Celebração dos Acordos Mercosul/Israel e Mercosul/SACU (*South African Customs Union*), concluídas as negociações do Acordo Mercosul/Índia
34. Lançamento do Plano de Ação, Ciência e Tecnologia (PACTI) pelo MCT (nov/07)

35. Implementação do Novo PROFARMA/BNDES (nov/07)
36. Instituição do Sistema Brasileiro de Tecnologia – SIBRATEC (Decreto 6.259, de 20/11/07)
37. Criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM (Lei 11.598, 03/12/07)
38. Criação da Academia da Propriedade Intelectual e da Inovação e inauguração de seus programas de pós-graduação e pesquisa
2008
39. Lançamento da **Política de Desenvolvimento Produtivo** – PDP (12/05/08)
40. Fortalecimento dos Fóruns de Competitividade para a implementação da PDP
41. Criação do Cadastro Nacional de Empresas
42. Criação da figura jurídica do Microempreendedor Individual – MEI (LC nº 128)
43. Criação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – CEITEC S.A. (Lei 11.894, de 29/12/08)
44. Novo marco regulatório para Zonas de Processamento de Exportações (Lei 11.732, de 30/06/08; Decreto 6.634, de 05/11/08)
45. Divulgação da Estratégia Brasileira de Exportações (03/09/08)
2009
46. Criação do Programa de Sustentação ao Investimento (PSI) – BNDES/MF
47. Criação do BNDES Pró-Engenharia (jun./09)
48. Estruturação da RENAPI/ABDI – formação de núcleos regionais de política industrial
49. Início da operação dos serviços de busca e exame internacionais de patentes (PCT)
50. Instituição do Regime Especial Tributário (RET) com alíquota reduzida do patrimônio de afetação em empreendimentos de habitação de interesse social (até R$ 60 mil) – Construção Civil – Programa "Minha Casa, Minha Vida" (Lei 12.024, de 27/08/09, conversão da MP 460, de 30/03/09)
51. Instituição do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros (Decreto 6.991, de 27/10/09)
52. Instituição do Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeronáutica Brasileira – RETAERO (Medida Provisória 472, de 16/12/09)
2010
53. **Criação da Secretaria de Inovação** no MDIC
54. Lançamento de medidas de incentivo às exportações, em 05/05/10 (criação do EXIM-Brasil, mudanças no Simples, entre outras medidas)

Figura 12 - Agendas debatidas pelo CNDI nos período Lula[195]

Durante a gestão do Ministro Luis Furlan (Janeiro de 2003 à Março de 2007), o CNDI reuniu treze vezes[196], na gestão do Ministro Miguel Jorge (abril de 2007 a Dezembro de 2010), o CNDI reuniu apenas uma vez. Na gestão do Ministro Fernando Pimentel, no Governo Dilma Roussef (iniciada em Janeiro de 2011), o CNDI reuniu apenas duas vezes até

[195] Na maioria dos temas após 2007 o CNDI contribuiu muito pouco para sua efetivação.

[196] Em 2004 o Ministro Furlan convocou 4 reuniões do CNDI de maneira informal, estas reuniões não foram gravadas, nem foi feito registro de atas. Entretanto em material intitulado "Balanço CNDI 2004-2006", um conjunto de slides apresentado pela ABDI na 10ª reunião ordinária do Conselho (em 12.12.2006) pode-se ler que os temas analisados pelo conselho "informal" de 2004 foram: projeto de lei de criação da ABDI e do CNDI, programa para atuação em Arranjos Produtivos Locais, Programa de Microeletrônica, Programa de Fármacos e Biotecnologia, Reestruturação do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual, o INPI, Programa de Nanotecnologia, projeto "Aeroporto Industrial Exportador" e a "Agenda Portos", estado em diversos graus de execução à época em que foram debatidos.

o final de 2012. No período de 2005 a 2010, quinze reuniões foram realizadas, conforme o quadro abaixo:

Tabela 7 – Reuniões formais do CNDI 2005 – 2010

REUNIÕES 2003/2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
ORDINÁRIAS	06	04	02	___	___	1	**13**
EXTRAORDINÁRIAS	01	01	___	___	___	___	**02**
TOTAL	07	05	02	00	00	01	**15**

* há registros de duas reuniões informais em 2004 e uma em 2003, esta última não possui registro escrito.
Fonte: ABDI, 2011

A representação do setor público foi feita pelos titulares das pastas envolvidas, os próprios Ministros de Estado. Já no setor privado, há uma combinação de representação das entidades tradicionais (CNI, Federação das Indústrias de Brasília, por exemplo), com entidades nacionais setoriais (como a ABDIB, ABIMAQ ou a ABIEC) e lideranças individuais, vinculadas à empresas líderes (EMBRAER, Grupo Gradiente ou Grupo Gerdau, Coteminas, por exemplo). Note-se que não participavam líderes empresariais ligados ao capital internacional, ainda que diversos dos participantes tivessem, em algum grau, associação com investidores estrangeiros. O grau de internacionalização dos grupos brasileiros e a relativa concentração dos setores de maior tecnologia, talvez explicam porque raramente o CNDI debateu temas relacionados à defesa comercial de produtos brasileiros. Do ponto de vista industrial a representação privada foi bastante heterogênea, incluindo os setores de eletroeletrônica, têxtil, siderurgia, carnes processadas, bens de capital e papel e celulose.

Tabela 8 - Representação no CNDI 2005-2010 nos Governos Lula

Instituição	Nome	Mandato
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Luiz Fernando Furlan	A partir de Fevereiro de 2005
	Miguel Jorge	Mar. de 2007 a Dez. de 2010
Casa Civil	José Dirceu	Fev. de 2005 a Agosto de 2005
	Dilma Roussef	Agos. De 2005 a Dez. de 2010
Ministério da Ciência e Tecnologia	Eduardo Campos	Fev. de 2005 a Agos. de 2005
	Sérgio Resende	Agos. De 2005 a Dez. de 2010
Ministério da Fazenda	Antonio Palocci	Fev. de 2005 a Jan. de 2006
	Guido Mantega	Jan. de 2006 a Dez. de 2010
Ministério das Relações Exteriores	Celso Amorim	Fev. de 2005 a Dez. de 2010

Ministério do Planejamento	Nelson Machado	Fev. de 2005 a Maiode 2005
	Paulo Bernardo	Maio de 2005 a Dez. de 2010
Ministério da Integração	Ciro Gomes	Fev. de 2005 a jan. de 2006
	Pedro Brito	Jan. de 2006 a Dez. de 2010
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Roberto Rodrigues	Fev. de 2005 a Agosto de 2006
	Luis Carlos Guedes Pinto	Agosto de 2006 a Dez. de 2010
Ministério do Trabalho e Emprego	Ricardo Berzoini	Fev. de 2005 a Out. de 2005
	Luiz Marinho	Out. de 2005 a Dez. de 2010
Ministério dos Transportes	Alfredo Nascimento	Fev. de 2005 a Abril de 2006
	Paulo Sérgio Passos	Abril de 2006 a Dez. de 2010
Secretaria Geral da Presidência da República	Luiz Dulce	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Banco de Desenvolvimento Econômico e Social	Guido Mantega	Fev. de 2005 a Janeiro de 2006
	DemianFiocca	Jan. de 2006 a Maio de 2010
	Luciano Coutinho	Maio de 2006 a Dez. de 2010
Confederação Nacional da Indústria	Armando Monteiro	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Federação das Indústrias de Brasília	Walquiria Pereira Aires	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Grupo COTEMINAS	Josué Gomes da Silva	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Associação Brasileira da Indústria de Base	Paulo Godoy	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Grupo JA Macedo	Amarilio Proença de Macedo	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
EMBRAER	Mauricio Botelho	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Associação Brasileira da Indústria Exportada de Carnes	Marcus Vinicius Pratini de Moraes	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Grupo Gradiente	Eugenio Staub	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Grupo Gerdau	Jorge Gerdau	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Grupo Ripasa e Bracelpa	Osmar Zogbi	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos	Luiz Carlos Delben Leite	Fev. de 2005 a Dez. de 2010
CUT	Luiz Marinho	Fev. de 2005 a Julho de 2005
	João Felicio	Jul. de 2005 a Set. de 2009
	Arthur Henrique da Silva	Set. de 2009 a Dez. de 2010
Central Geral de Trabalhadores	Antonio Fernandes Neto	Fev. de 2005 a Dez. de 2010

A relação de temas abordados e a profundidade dos debates registrados, a correlação entre temas debatidos e eventos posteriores, na edição de medidas e divulgação de projetos, autoriza a pensar que o CNDI, de fato, cumpriu no período analisado, a função de uma arena de articulação público-privada, uma "arena de escolha ou decisão" (OSTROM et alii, 1994), e formulação de grandes projetos. Mais do que isso, o CNDI serviu como um *locus* para articulação de ações de *advocacy* em relação ao legislativo federal em projetos de interesse comum do executivo e dos empresários (ver ANEXO I).

Segundo o principal empreendedor do Conselho, o ex-Ministro Luiz Furlan[197], o que se construiu foi um autêntico *locus* de debate entre o setor público e o setor privado. O ex-ministro chama a atenção para o sucesso do CNDI, como também uma decorrência de aspectos mais organizacionais e de uma tecnologia organizacional que, ao que tudo indica, derivada das práticas pessoais de Furlan provenientes de sua formação individual no universo empresarial privado:

> o CNDI ele foi importante por que **havia falta de um lócus adequado para que o governo e o setor privado dialogassem** em torno de uma pauta sintética e objetiva. Que não ficasse poluído representantes, então uma das coisas que eu notei logo no governo, é que [...] você tende a participar de tantos órgãos e que você acaba mandando representantes nas reuniões, inclusive órgãos que eu presidi que cada vez ia um representante de um ministério ou mesmo de uma federação ou confederação. **Aí a produtividade cai violentamente**, **não existe compromisso entre as pessoas**, **não existe memória também** por que se verem um representante que não veio a uma reunião anterior, ele está por fora de qualquer assunto! **E o presidente concordou em criar um órgão pequeno [...] com reuniões bimensais**. Tinha um calendário anual, por tanto, ninguém podia dizer: "olha fui surpreendido, nessa data não posso [...]" ter um calendário anual e você se organiza de acordo com as suas prioridades [...] então o terceiro ponto é que as reuniões teriam uma pauta muito sintética, três assuntos no máximo! E elas durariam duas horas como tolerância de 15 minutos [...] (Luiz Furlan, entrevista ao autor, em 05. Out. 2012, grifo nosso)

O Conselho operava sob regras estritas de funcionamento, havia um "regimento não escrito" determinando aspectos operacionais com impacto direto na qualidade do processo decisório. Como lembra o ex-Ministro, uma verdadeira "tecnologia organizacional", sob sua responsabilidade direta, imprimia um ritmo "executivo" e voltado aos encaminhamentos práticos e decisórios.

> Isso era surpreendentemente cumprido. Porque em Brasília os atrasos são costumeiros, e também não tinha lugar fixo por ordem de importância. Os assentos vieram embaralhado e não se punha um ministro o lado do outro, nem um do setor privado [...] se alternava. Um do setor privado, um do setor público [...] e não eram os mesmos sempre. Trocava de lado. **Para não formar panelinhas**, então acho que funcionou bastante bem. Foram raríssimas [as] ocasiões que tivemos que remarcar [as] datas, uma ou duas vezes se não me engano [...] **Os ministros passaram a valorizar essa possibilidade de um dialogo franco em torno de apresentações relevantes**, por que os dois primeiros tópicos eram de apresentações de prioridades e depois havia um debate em que cada uma podia usar a palavra por dois minutos. E a mim cabia infelizmente ou felizmente dar disciplina e andamento para a reunião e dizer: 'olha, se você falar mais que dois minutos, a reunião não vai terminar no horário e as pessoas vão embora e nós não cumprimos a nossa tarefa" Então **houve um período de aprendizado** e a partir daí funcionou muito bem. Disciplina é uma capacidade também de afrontar até os egos das pessoas e dizer: 'olha, o seu tempo terminou' (Luiz Furlan, entrevista ao autor, em 05. Out. 2012, grifo nosso)

[197] A primeira fase do CNDI foi marcada por diversas personalidades de forte empreendedorismo político, podemos destacar, por exemplo, o empresário Jorge Gerdau e Eugênio Staub, no setor publico, além de Furlan, o primeiro presidente da ABDI, Alessandro Teixeira e a própria Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Roussef.

A preocupação com o lugar das reuniões do conselho também revela uma atenção especial à "topologia do poder" e um zelo com aspectos simbólicos e metafóricos, incomum na liturgia protocolar da Esplanada dos Ministérios:

> Lá no palácio o planalto, no Salão Oval, por que eu entendi em Brasília que **se você convoca uma reunião no seu ministério o compromisso, das pessoas do governo principalmente, é muito menos contundente** do que uma reunião convocada no segundo andar do palácio do Planalto, logo abaixo da presidência ali no mesmo canto não é. Então o Presidente concordou, e ele de vez em quando dava umas incertas nas reuniões [...] e cumprimentava as pessoas, ouvia um pedaço da reunião sem agenda presidencial [...] (Luiz Furlan, entrevista ao autor, em 05. Out. 2012, grifo nosso)

Um ex-dirigente da ABDI que participou de todas as reuniões do CNDI, confirma esta característica de espaço legítimo de diálogo e negociação, indo além de uma arena meramente reivindicatória ou burocrática:

> **Eu acho que ele nunca foi demagógico.** No primeiro mandato ele funcionou, [...] e agora está sendo resgatado, então não da pra dizer que ele foi apenas um espaço de reivindicação [...] acho que depende muito do espaço que você coloca [...] e das decisões e do nível e de qualidade, da **pauta que você coloca** para os ministros participarem e tomarem decisão. (P2 - entrevista ao autor, 05. Jul. 2012, grifo nosso)

Uma opinião semelhante foi dada por um ex-dirigente do IPEA, que ocupou cargos de direção também na ABDI, no período analisado. Ele reforça o papel do empreendedor de Furlan, que fazia o papel de uma "ponte" de mediação entre os industriais e o restante do governo, garantindo as "relações fecundas" entre as partes:

> **O CNDI é uma obra do Furlan**, foi ele quem montou, ele que priorizava, ele ligava pessoalmente para os empresários, teve algumas coisas muito boas enquanto acompanhei. Depois eu acho que o Miguel Jorge [Ministro do MDIC de 2007 a 2010] entrou e acabou não é? [...] **O Furlan escolheu lá os empresários, chamou os ministros, então ele serviu para algumas coisas,** para ter certa discussão digamos, mais perene, de assuntos mais de médio prazo entre ministros e empresários. Serviu pra ajudar a cacifar o Furlan, mais aí tudo bem, **ele usava o CNDI para fazer reivindicações intra governo** e serviu para discutir um pouco mais para frente alguns programas interessantes. Até o diabo da banda larga foi discutido lá no CNDI, então isso foi importante. Aquela sala muito simbólica [o salão oval do Palácio dão Planalto] o Lula de vez em quando aparecia [...] tinha um clima bom no CNDI e os ministros iam [...] (P2 - entrevista ao autor, em 05. Jun.2012, grifo nosso)

A percepção de que o colegiado permitia relações de fato produtivas entre seus participantes, viabilizando um processo de confiança recíproca e de redução dos riscos de manipulação recíproca, também foi identificado pela burocracia que assessorava os Ministros nas reuniões[198]. Conforme um assessor técnico de alto nível, vinculado à Secretaria de

[198] Esta posição, entretanto, não foi unânime entre os burocratas técnicos do setor. Por exemplo, no relato dado por um experiente técnico do quadro permanente do governo federal, com passagem por vários ministérios, o CNDI representaria um "jogo de cena", com vantagens para seus participantes, mas sem resultados efetivos

Assuntos Governamentais da Casa Civil e que monitorava as reuniões do CNDI, à época, sintetiza, a importância do Conselho como arena de construção de consensos e barganhas:

> [...] **acho que boa parte da qualidade da Lei do Bem, derivou do fato de que as discussões que foram travadas ali foram discussões de boa qualidade**, eu me lembro que uma vez eu sai de uma discussão do CNDI muito impressionado com o fato de que aparentemente as pessoas colocavam muito mais as cartas na mesa ali, as lideranças que estavam ali colocavam muito mais as cartas na mesa do que as pessoas que participaram da câmara de política econômica por exemplo, que era só ministro, era só governo e alguns diretores do banco central, havia um clima de desconfiança dentro da câmara de política econômica [colegiado da Presidência, só com Ministros e Secretários do governo], que incomodava muito, **no CNDI, pelo contrario, fiquei surpreso com o grau de franqueza com que as coisas eram trazidas**. (P2 - entrevista ao autor, em 05. Jul. 2011, grifo nosso)

A análise do funcionamento do CNDI não deixa dúvidas sobre o papel exercido pelo Ministro Luiz Furlan, como empreendedor político responsável pelo dinamismo e pelo funcionamento gerencial e executivo do conselho. Ele mesmo – oriundo da alta administração de indústrias da área de alimentação e entidades empresariais representativas – implementou técnicas e tecnologias organizacionais que garantiram credibilidade, efetividade e objetividade às reuniões do conselho. A liderança do Ministro Furlan, durante o primeiro mandato do Governo Lula, parece incontestável e de fato, explica em grande parte, porque sua saída, no início do segundo mandato, representou literalmente o fim do dinamismo do CNDI, situação que ainda persiste até a primeira metade do mandato da Presidente Dilma Roussef. Nas palavras de um dirigente do MDIC, com mais de duas décadas naquele ministério, o Ministro Furlan:

> [...] era um sujeito comprometido com setor industrial verdadeiramente! Era um sujeito que se apresentava em todos os ambientes de peito aberto, não se escondia dos problemas, pelo contrário, ele pegava, quer dizer, ele recebia problema, e tentava dar encaminhamento **ele era muito executivo**, **é como se isso aqui fosse uma empresa, como se ele estivesse agindo para resolver problemas da empresa dele.** Assim, no sentido de como ele assumia a agenda, e isso faz toda a diferença então **era um sujeito que tinha liderança, liderança real,** construída no dia-a-dia, na atitude, no como ele se relacionava com o setor empresarial, ele era aquele sujeito que o cara falava com ele e ele pegava o telefone na frente do sujeito e já dava encaminhamento para aquilo que estava sendo solicitado...era um sujeito que tinha contatos no mundo inteiro de altíssimo nível, com presidentes da república, com

---

de coordenação de políticas: "Eu coloco o CNDI no mesmo nível topográfico das câmaras setoriais do governo Lula, **é mudança em falsete** [...] Você recria uma instituição velha e falida, dá um novo nome a ela e sabe que ela não vai funcionar, mais ela está ali exatamente para dar aparência de voz, porque? É obvio, sabe porque? **Porque os empresários sabem que esse é um jogo [...] é a tese da agenda secreta, *hidden agenda*, [...] e você tem também instrumentos secretos de coordenação de política, tá certo?** Não é ali, no CNDI ou no CDES, que você vai coordenar a política [...] **[vai ser] dentro dos gabinetes.** Eu acho que no Brasil, o papel dessas instituições, desses mecanismos institucionais de coordenação é exatamente esse: **você combina tudo no gabinete do ministro e vai para lá [...]** eu já estou no meu oitavo ministério, portanto, na oitava função governamental, já servi na Saúde, no Trabalho, na Fazenda, no Planejamento, eu não conheço um ministério desses que eu estou te citando que seja diferente." (P2 - entrevista ao autor, em 18. Jul.2011, grifo nosso).

> CEOs, de atuação global e com visão global, que é outra característica também incomum, **que não estava presente na maior parte dos ministros que passaram por aqui**. Então era um sujeito que estava sempre muito à vontade em qualquer lugar, falava vários idiomas [...] (P2 - entrevista ao autor, em 12. Jul. 2011, grifo nosso)

A melhor indicação da qualidade e intensidade do relacionamento, com certeza, é o alto grau de conteúdo teórico e conceitual dos debates realizados no conselho e o volume resultante de temas de sua agenda[199]. Todos estes assuntos, compondo a pauta e se tornando agenda de políticas públicas, foram elaborados pelo corpo técnico ou da ABDI, agência criada também para esta finalidade, ou pelos quadros técnicos e gerenciais dos ministérios envolvidos. Isto evidencia uma relação virtuosa entre a dimensão da decisão política e da análise técnica dos projetos, ou visto pelo protagonismo de ambas dimensões, entre políticos e burocratas. Todos envolvidos nos temas relativos à Política Industrial, em especial a PITCE, do primeiro governo Lula.

Outro aspecto relacionado à solução de assimetrias informacionais é o comportamento oportunista – no sentido positivo da prontidão para aproveitar oportunidades – dos dirigentes empresariais, em orientar seu comportamento como investidores nas tendências e "janelas" abertas pelo discurso oficial no CNDI, como afirma antigo dirigente do MDIC

> O Antônio Maciel Neto, que agora está na Suzano, foi da Ford, ele estava no governo quando eu entrei nessa área aqui do ministério, [...] ele dizia o seguinte: o governo é um grande tocador de bumbo no sentido do Napoleão de orientar o exercito, ou seja, **a sociedade vai um pouco na direção daquilo que os lideres e todos mais, eles são muito oportunistas, então eles olham as oportunidades dentro dos discursos que estão armados**, **eles não vão contestar o discurso, a não ser que aquilo seja muito contrário aos seus interesses imediatos**. Mas se eles tiverem como se adaptar e se servir daquele discurso que está armado eles vão procurar sempre, é como a água que escorre no vale, eles vão, **eles olham aonde é que eles vão ganhar mais, não interessa se isso vai ser bom pro país, ou não vai ser [**...] ele vai, ele olha aquilo que está, o discurso que está armado e onde é que está as oportunidades, e ele começa a se perfilar e vai ajustando o posicionamento estratégico dele para, **tirar o melhor proveito que se apresenta,** quer dizer, a tradição brasileira acho que é essa [...](P2 - entrevista ao autor, em 12. Jul. 2011, grifo nosso)

Uma das dimensões mais notáveis do CNDI foi sua utilização pelos protagonistas do Conselho, em especial o Ministro Furlan, para "pautar" um ambiente de negociações entre os interesses do MDIC (liderando o bloco desenvolvimentista, que incluía quase sempre o MCT), com o Ministério da Fazenda e destes com os representantes do setor privado. Este traço importante pode ser evidenciado, por exemplo, nos debates sobre a fixação de

[199] No ANEXO I todas as reuniões transcritas estão comentadas e analisadas com foco para as variáveis que orientam esta pesquisa: a ação de empreendedores, a influência das novas ideias desenvolvimentistas e a qualidade dos relacionamentos entre os empreendedores públicos e privados.

desonerações e incentivos fiscais para setores diversos, quando não só o escopo da desoneração (quem seria desonerado), mas também a medida da iniciativa (quais os percentuais a serem aplicadas e por quanto tempo), foram debatidos livremente pelos participantes até um denominador comum.[200]

Conforme a percepção de um ex-dirigente da ABDI, o CNDI também cumpriu uma função de "organizar a fila" das demandas privadas. Esta dimensão é importante porque revela um aspecto racionalizador da relação público-privada. De um lado o governo abre espaço para uma instância onde pode ser criticado, mas ganha ao evitar os desgastes esperados dos atendimentos individualizados, paroquiais e pulverizados na cacofonia da Esplanada. A prática dos atendimentos à demandas individuais, além de revelar um traço clientelista e patrimonialista, é altamente ineficiente do ponto de vista administrativo. Os empresários, por seu turno, ao concentrar as demandas mais estratégicas num único conselho, com interlocutores previsíveis e estáveis, tinham reduzidos seus custos de negociação *intra corpore,* e eventualmente aumentavam sua taxa de sucesso com efetividade proporcional ao nível de autoridade decisória dos seus participantes. Esta percepção está claramente expressa no testemunho de um ex-dirigente da ABDI.

> [...] e aí é que o CNDI, é uma coisa interessante, é que [...] **para você evitar o balcão, e eventuais distorções do balcão, o governo precisa ser capaz de dialogar técnica, e organizadamente, com o setor privado, para que os tomadores de decisão, tenham toda a informação, [**...] não é, por exemplo, você dizer, receber um pedido, do setor privado, dizendo, aumente a minha alíquota de TEC [tarifa externa comum], ou abaixe o meu imposto de produtos industrializados, porque isso vai ser bom, quer dizer, um pedido formulado dessa maneira, como que o aparato estatal avalia? Primeiro, o impacto disso nas suas contas, segundo, o impacto disso com relação à tratados internacionais, e terceiro, os impactos na economia real, principalmente, agora que consolidou essa arquitetura básica do discurso de que sem inovação, com o perdão da rima rica, não há salvação, tá certo?. (P2- entrevista ao autor, em 05 de Julho de 2012, grifo meu)

[200] Não havia limites de mérito ou conteúdo para este tipo de debate, desde que não afrontasse diretamente os fundamentos da política econômica de então. Furlan, um exímio contador de histórias e hábil negociador, relata um caso destes, bastante singular. "Teve até dois casos que foram assim até... muito engraçadas! Na época do ministro Palloci eu falei pra ele, 'você é medico né'! Você acha que se filtro solar é cosmético num pais tropical com muita doença de pele e câncer de pele? Ele falou: "não! Isso ai é um protetor que inibe o aparecimento de câncer de pele, que desonera o sistema de saúde", pois é, mais a Receita Federal considera o filtro solar na área de cosmético com o IPI não sei de, 25% e isso parece ilógico! E ele concordou em reduzir o IPI, a outra foi [...] eu falei pra ele um dia.. 'escuta Palloci, o único papel que paga IPI no Brasil é o papel de uso mais horizontal que existe[...]' e ele falou, mais qual? E eu falei, o chamado papel sanitário, vulgarmente conhecido por papel higiênico [...] e ele falou, 'não é possível'! E eu falei é possível! É! Todo o resto do papel é desonerado... esse é o único que tem 5% de IPI [...] você acha que faz sentido? Ai ele mandou verificar, e quando saiu publicado no diário oficial o pessoal que fez a norma, com vergonha de escrever papel sanitário, por que ia ser objeto de gozação, só pos o código, reduzindo a 0% o IPI do papel sanitário [...] Então, são pequenas coisas." (Luiz Furlan, entrevista ao autor em , em 05. Out. 2011)

Outro aspecto já analisado conceitualmente nesta tese é a questão da representação política. De fato, os participantes do CNDI não eram e nunca foram representantes deste ou daquele setor no ambiente do conselho (ainda que fossem fora do conselho), eles constituíam-se a si mesmos, eram os interessados em última instância nos temas envolvidos e tinham capital político para tomar as decisões sem intermediários ou outras mediações. Este aspecto facilitava o enfrentamento das pautas corporativas e das burocracias sindicais patronais e a paroquialização do debate, mas representava também certo risco de enfraquecimento das estruturas coletivas já constituídas. Como confirma o ex-dirigente do MDIC e da ABDI:

> [...] Porque estavam os ministros, e todos sublinhavam essa coisa que o Furlan fez, de que **não havia suplentes**, de qualquer maneira, conceitualmente, **eu acho que isso é imprescindível,** porque? Porque o caminho normal, quer dizer, você tem uma apresentação de pleitos, tanto do setor privado, quanto do governo, o contrário, quer dizer, o governo também, a própria PDP, faz isso, estabelece uma meta para o setor privado investir mais em P&D, tá certo? (P2 - entrevista ao autor, em 06. Jul. 2011, grifo nosso)

E acrescenta:

> Agora, tem que chegar no momento, acho eu, e me parece que foi um pouco a experiência do CNDI, em que você tem o outro nível, de avaliação, mesmo que você ainda não tenha a decisão, mas tem que ser uma avaliação, aonde muito dos, digamos, das filigranas, dos penduricalhos, da questão, vão sendo podados, porque, **o decisor alto não quer saber de detalhes, ele quer saber do fulcro da questão**, e aí, se essas coisas, efetivamente podem ser resolvidas, maravilha, porque você tem ministros, que tem uma **capacidade delegada enorme de decisão, e que podem decidir isso e acelerar junto com o setor privado**, o processo de transformação da economia brasileira, porque eu acho que uma das questões centrais do Brasil, é velocidade, não é apenas fazer, é fazer bem feito e fazer com velocidade **para você não ter a síndrome da rainha vermelha,** quer dizer, você está andando, andando, os outros estão correndo, e você na verdade, ao invés de avançar, está retrocedendo. (P2 - entrevista ao autor, em 06. Jul. 2011, grifo nosso)

Nesta altura, fica mais do que evidente que o CNDI atuou contracorrente, no sentido de que forçou um ambiente de compartilhamento de interesses e responsabilidades, diminuindo, ainda que momentaneamente, a ascendência e hipertrofia da área fazendária sobre os demais ministérios. Esta particularidade foi uma exceção extraordinária nas regras do jogo do poder na Esplanada dos Ministérios. Veja-se o depoimento de um experiente dirigente do MDIC durante o governo Cardoso e Lula:

> É o seguinte, há uma brutal confusão hoje com relação a interlocução, você tem um conselho, você tem um conselho de conjuntural que é de uma hora e o Mantega se reúne, você tem um do MDIC [que] cria a política industrial. Um monte de conselhos, com a ABDI [...]. Por outro lado o Ministério da fazenda chama os empresários pra discutir entendeu? Tem uma desarticulação entendeu? **Essa desarticulação é a primeira ação do estado para transformar isso, você tem que rediscutir os papeis!** Qual é o papel do Ministério da Indústria? O Ministério da Fazenda não tem que anunciar IPI, quem tem que fazer isso é o Ministério da Indústria, senão o empresário não olha mais para o Ministério da Indústria, que tem

> que negociar no âmbito governo a questão tributaria disto, daquilo, não a Fazenda direto... Eu já vi empresário dizer: "a gente vai no Conselho por que se a gente não for, vão falar mal! **Mas quando a gente quer discutir seriamente a gente vai na Fazenda!"** Mas o problema é o seguinte, a Fazenda gosta! A Fazenda não tem que disputar espaço com o Ministério de Desenvolvimento, tem que ser um interlocutor supremo do empresariado, ele tem que ser o interlocutor quando fala em reduzir tributo, é ele que tem que "guerrear" com o Ministério da Fazenda. **Quando o Ministério da Fazenda entra no jogo, você aniquila tudo aquilo que você tá discutindo [...] vai por água abaixo!** Por que o ministério ainda vai lá? Por que tem o BNDES! Estou dizendo o seguinte: você tem que ter a interlocução, tem que ser clara! Quando você tem aqui e ali, você enfraquece o poder! **O custo de negociação e enfraquece o governo!** O Ministério da Fazenda ele tem que ter a função dele! Ele tem que ser aquele ente, primeiro, tem que ser sério o tempo todo! O Ministério da Fazenda não ri! E tem que ser o duro! Tem que ser aquele que empresário não gosta! Empresário não tem que gostar do Ministério da Fazenda! (P2 - entrevista ao autor, em 07. Nov. 2012, grifo nosso)

O próprio ex-Ministro Furlan reforça o ambiente de "aprendizado coletivo", criado pela dinâmica do conselho, superando de um lado a ação muitas vezes oportunista do *lobby* setorial ou particularista e a inefetividade típica de colegiados desta natureza:

> Por que o empresário, e o meu DNA é de empresário, não é [...] ter uma oportunidade produtiva. Produtiva, não de ter só um dialogo, por que ou o empresário vai pedir alguma coisa para o governo, ou vai fazer uma terapia em grupo, onde ele chega lá e despeja um monte de problemas [e] vai embora aliviado e nada acontece! Ou então ele usa intermediários, lobistas e por ai afora [...] Então, **ali era um lugar onde todos nós aprendíamos, não havia nenhuma reunião [em] que cada um não levasse para casa uma soma positiva de aprendizado** não é! Ouvindo pontos de vista de pessoas que não era uma questão de ser do contra ou à favor, estávamos simplesmente contribuindo em torno de um projeto de pais, de [política] industrial! (Luiz Furlan, entrevista ao autor, em 05. Out. 2012, grifo nosso)

Estas tensões não são novas na história da política industrial, o que reforça a ideia de um padrão relacionado ao modo como se organiza o Estado brasileiro e o governo federal. Rua e Aguiar (1995), analisando os conflitos na política industrial do Governo Sarney, na segunda metade dos anos oitenta, referem-se desta maneira à relação entre o Ministério da Indústria e o Ministério da Fazenda:

> Esta diversidade de interesses, prioridades e visões do mundo, associada ao contexto de crise e escassez, acentua a competição pelo poder entre as diferentes agências e faz com que as decisões sejam definidas por meio de **complexos jogos de barganha, envolvendo os atores privados.** Dentre os possíveis exemplos desta dinâmica de **competição e barganha interburocrática**, destaca-se a disputa, na primeira fase, entre o MIC e o MF, pela definição do **centro decisório da política industrial**. O MIC estabeleceu uma aliança com o empresariado, nos moldes dos anéis burocráticos. Em resposta, o MF e a SEPLAN se aliam e articulam um conjunto de argumentos técnicos, enfatizando a onerosa operacionalidade da proposta de política industrial do MIC, que acaba perdendo apoio às suas pretensões. (p. 258, grifo nosso)

Qual a novidade do CNDI? O colegiado logrou estabelecer acordos que superaram, pelo menos parcialmente, esta competição interburocrática. A competição não foi superada por negação, ao contrário, as regras criadas para seu desenvolvimento permitiram algum

acúmulo progressivo de consensos parciais. O CNDI atuou como instância política com a participação frequente do Ministro-Chefe da Casa Civil e não raro com o próprio Presidente da República, este aspecto foi fundamental para resolver a competição e barganha interburocrática, porque empresava autoridade política ao fórum e reforçava a liderança do MDIC. Alargando lenta e progressivamente o espaço fiscal disponível para irrigar as metas da política industrial. Como já disse Kingdon (2011), o Presidente é o "empreendedor político" mais importante para criar situações de *policy windows* e fazer convergir problemas, soluções e a dinâmica política[201]. A autoridade do Presidente da República foi decisiva para explicar a disponibilidade do titular da Fazenda nas negociações com o setor "produtivista" do governo.

A integração de políticas públicas complexas exige coordenação, demanda que surge quando há uma orientação clara para a descentralização e inter-setorialidade, é uma característica normalmente atribuída às políticas de natureza social. A dinâmica do CNDI evidenciou que os requisitos de inter-setorialidade também são elementos necessários para políticas de desenvolvimento econômico em geral e políticas industriais em particular[202]. Sobretudo, se estas políticas implicam conceitualmente na associação entre os conceitos de competitividade, produtividade e inovação científica e tecnológica. Talvez o exemplo mais acabado deste inter-setorialidade sejam a "Lei do Bem" e a "Lei de Inovação", discutidas a seguir, evidências intrínsecas, pela sua natureza e construção conceitual, da integralidade de uma política que combina dois arranjos institucionais distintos: a lógica da produção científica e tecnológica com a lógica do crescimento econômico, ou seja, do MCT e do MDIC.[203]

---

[201] O CNDI também foi utilizado como instância de defesa política do governo em situações de crise. Em 23/08/2005, no auge da crise política que envolveu o Ministro Palocci, Lula foi pessoalmente ao CNDI para manifestar seu desagravo ao Ministro Palocci e dizer que a política econômica continuaria com ou sem Ministro. Segundo Armando Monteiro, na época conselheiro e Presidente da CNI: "Claro que as pessoas são importantes e caras ao presidente, mas a política econômica é uma opção do governo, não de pessoas ou de ministros. É um compromisso que se sobrepõe às pessoas. O presidente é o principal fiador dessa política. A política econômica tem um sentido de permanência. O presidente disse que não vai fazer concessões nem tentativas de fazer médias com o setor". (Jornal "Folha de São Paulo" de 24 ago. 2004)

[202] Segundo Peters (1998) mecanismos de política pública coordenados permitem alcançar os seguintes objetivos: (a) evitar ou minimizar a duplicação e a superposição de políticas; (b) reduzir as inconsistências das políticas; (c) assegurar as prioridades de políticas e conduzir à coesão e coerência entre elas; (d) atenuar o conflito político e burocrático e (e) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorialista e estreita das políticas.

[203] A necessidade de coordenação inter-setorial foi percebida e registrada até pelos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União, em suas recomendações do Relatório de 2012 à Casa Civil da Presidência da República, escreve: "[que] coordene a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadrienais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial." (TCU, 2012, p. 503)

Um ex-dirigente da ABDI e da APEX Brasil (agência paraestatal de promoção comercial), reforça a ideia de que as tensões internas com a área fazendária são normais e esperadas no contexto da PI – e até positivas porque as políticas resultam destes embates - e que o CNDI foi criado como parte central de uma estratégia para sensibilizar o governo para esta agenda, que até certo ponto era inédita:

> O segredo da Política está em se ter Presidentes, estruturas e institucionalidade que mexam nessa questão, mas isso é natural, a Fazenda tem que ter poder de veto, eu defendo isso e essa briga, **é através dessa fricção da briga que se consegue criar Políticas**. O que se pode discutir é que dependendo de quem estiver no Ministério da Fazenda você pode ter uma Política mais eficiente e mais rápida, mas a grande sensibilidade foi o seguinte: nós tivemos grande parte dos primeiros 4 anos de política Industrial, **de sensibilização**, porque a Fazenda, a estrutura do Governa não estava acostumada com Política Industrial, a estrutura do Governo não falava em Política Industrial, por isso que no início do CNDI nós fizemos no Palácio do Planalto, porque a gente queria que o Presidente da República chancelasse e por isso que é uma Câmara, é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **A institucionalidade da Política eu te diria que respondeu no início por 70% da Política, inclusive para criar a interlocução com o setor privado** e o mais importante de tudo é o seguinte: só através dessa institucionalidade, da sensibilidade, o setor privado se organizou. (P2 - entrevista dada ao autor, 12 maio 2012, grifo nosso)

Ainda que seja metodologicamente impossível isolar todas as relações de causa e efeito em processos políticos e sociais complexos como este, a análise das pautas e debates do CNDI evidenciam que um conjunto de políticas, propostas e iniciativas (algumas se efetivaram como normas legais, outras como programas de ministérios e outras ainda como linhas de crédito do BNDES) aconteceram com a rapidez e o impacto necessário, porque foram processadas naquela arena, com os atores estratégicos e decisivos para que pudessem ser efetivadas pelo quadro gerencial do governo.

8.3 Os impactos da relação público-privada

Não há uma métrica objetiva para definir os impactos das relações entre Governos e empresários, sejam os conselhos de natureza deliberativa, consultiva ou executiva, ou ainda multifuncionais (SCHNEIDER, 2010). Uma possibilidade poderia ser comparar as expectativas de resultados, qualitativos e quantitativos, com aqueles efetivamente observados. Mesmo assim os impactos seriam de difícil identificação por que a linha de base estaria sempre sujeita ao argumento contrafactual: o que poderia ter acontecido caso o conselho não existisse? (PACK e SAGGI, 2006). Outra forma de mensurar os impactos seria a contribuição da arena para a qualidade da elaboração da política pública. Esta abordagem, entretanto, está sujeita à visões particulares do que seja a melhor qualidade da política, um problema extremamente subjetivo, relacionado aos interesses dos atores em jogo. A questão central –

conforme posta pelos objetivos desta tese - é saber como os participantes reconhecem um problema e desenvolvem estratégias para resolvê-lo. Schneider (2010) sugere o uso de dois argumentos para se aproximar de avaliação mais realista: (a) o desenho institucional e (c) a hipótese do custo-benefício. O desenho de um conselho poderia ser analisado a partir da gestão da arena, de como se formam os mandatos, da frequência e intensidade das interações, da representatividade dos participantes, do suporte técnico do *staff* e até do número de participantes. O segundo processo implica em saber se os benefícios definidos pela estrutura de incentivos superam os custos de participação. Tanto uns quanto outros, são intangíveis e variam de acordo com a natureza do participante, se público ou privado, o tipo de problema, etc. Por exemplo, o governo teria o benefício de evitar o custo de uma crise política ao compartilhar informações relevantes, por efeito, os empresários poderiam desenvolver estratégias mais competitivas exatamente a partir do conhecimento antecipado das prioridades governamentais e da ação coordenada com o Estado. Conforme Camp e Root:

> *A council serves as a convenient channel for collecting relevant information from, and distributing it to, its participants. It thus improves economic efficiency:* ***it supplements the allocative function of markets by facilitating coordinated responses to changes in economic conditions****. A council also helps reduce the opportunities for and welfare losses from rent seeking. Furthermore a council performs a commitment function, binding sovereign authority to a set of rules governing economic policymaking. Hence it helps minimize economic distortions attributable to the non simultaneity of the costs and benefits of a policy*.[204] (1996, grifo nosso)

Ou seja, maximizar os benefícios do diálogo, que no longo prazo podem gerar a construção do consenso, reciprocidade, confiança e aprendizado coletivo, e minimizar os riscos de comportamentos oportunistas, são fatores essenciais para o balanço líquido de custos e benefícios, estimular a cooperação nas arenas.

Velde (2006), partindo de argumentos parecidos para mensurar o impacto dos conselhos de *State-Business Relations*, chega a avançar numa métrica composta por quatro fatores: (a) o formato organizacional do setor público para responder ao setor privado, (b) o formato organizacional do setor privado para responder ao setor público, (c) as praticas e institucionalidades do relacionamento e (d) a capacidade de evitar comportamentos colusivos e rentistas. Para cada fator há uma condição do tipo "sim/não" que compõe o indicador. Por

[204] "Um conselho serve como um canal conveniente para a identificação de informações relevantes, e para distribuí-las para seus participantes. É, portanto, uma melhora da eficiência econômica: ele complementa a função alocativa dos mercados, facilitando respostas coordenadas a mudanças nas condições econômicas. Um conselho também ajuda a reduzir as possibilidades de perdas de bem-estar e de *rent-seeking*. Além disso, um conselho desempenha uma função de compromisso, obrigando a autoridade soberana a um conjunto de regras que regem a política econômica. Por isso, ajuda a minimizar distorções econômicas atribuíveis à não simultaneidade dos custos e benefícios de uma política." (Tradução livre, do autor)

exemplo, o primeiro critério diz respeito à existência de organização pública ou estatal de atração e promoção de investimentos. O segundo critério é avaliado pela existência ou não de associações industriais capazes de reduzir os custos de lobby de cada setor. O terceiro fator seria avaliado pelo formato, frequência e *design* das arenas e seu grau de formalidade e a última variável pela existência de regulação efetiva de defesa da concorrência. A partir disto o autor elabora um ranking quantitativo que interessa menos, cabe aqui registrar que há uma convergência qualitativa de fatores na literatura sobre este tema (SCHNEIDER, 2010; VELDE, 2006; CAMP e ROOT, 1996 e HERZBERG e WRIGHT, 2005).

Os casos descritos a seguir abordam as diferentes dimensões propostas por Schneider (2010) e Velde (2006) para avaliar o impacto das arenas público privadas. Todos eles tiveram espaço destacado nas agendas das reuniões plenárias do CNDI ou de seus inúmeros grupos de trabalho. No caso da "Lei de Inovação", da "Lei do Bem" e dos "Fundos Setoriais", pode-se avaliar a "qualidade" da política industrial a partir do critério dos *positive feedback loops*, ou seja, decisões objetivas, claras e mensuráveis do CNDI efetivadas, no caso, elaboração de Medidas Provisórias que foram convertidas em leis. No caso que detalha como aconteceram os debates sobre a política econômica, se evidenciam os limites deliberativos da arena ou do seu horizonte decisório e como este aspecto fez parte da barganha entre temas "permitidos" e "bloqueados" dos dois blocos, o desenvolvimentista e o fiscalista. O caso da TV digital e do problema da lei de acesso à material genético (biotecnologia), revelam distintas funcionalidades do CNDI, como uma instância auxiliar ou secundária, dada a pouca eficácia dos empreendedores políticos nestes temas. O debate sobre a reforma dos marcos regulatórios destes temas revelou um alto custo decisório – sobretudo pela falta de um arranjo institucional interno no governo. Por fim, a criação e consolidação da ABDI sinalizou uma relação ambígua do conselho, ora se beneficiando do suporte técnico e do *staff* weberiano da agência, ora se omitindo sobre seus problemas de governança.

8.4 Marco regulatório inovador: a "Lei de Inovação" e a "Lei do Bem"

A chamada "Lei de Inovação" (Lei n. 10.973/2004) foi debatida no CNDI nas três reuniões que antecederam a formalização do conselho (duas em 2004 e uma em 2003), aparecendo em diversas entrevistas dos participantes e envolvidos no tema. A Lei do Bem, complementar à primeira, entrou na agenda na sequência, em 2005. A principal e grande novidade da lei foi a maior flexibilidade na relação entre os Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs), no relacionamento entre o setor privado, as universidades e as entidades sem fins

lucrativos. Por exemplo, a lei permitiu aos pesquisadores de ICTs públicos o afastamento temporário para colaboração, com outras ICTs públicas e privadas, a transferência de tecnologia e licenciamento de invenções para novos produtos e serviços pelo setor privado, sem a necessidade licitação pública, além de criar os mecanismos de subvenção pública direta para empresas inovadoras. A lei provocou uma ruptura conceitual na cultura jurídica pública que praticamente criminalizava o uso de recursos públicos pelo setor privado, independente da finalidade ou condicionalidades. Em 2006, a FINEP lançou a primeira chamada pública para subvenção de R$ 300 milhões para atender aos objetivos denominados "opções estratégicas" da PITCE. Entre os produtos prioritários para receber recursos a fundo perdido para pesquisa, estavam os sistemas de TV digital, sistemas de identificação automática de pessoas, produção do fármaco AZT, óleos vegetais de alto rendimento, nanotecnologia, biotecnologia e energias alternativas. Foram apresentados 1099 projetos de 900 empresas com demandas de quase R$ 2 bilhões, foram selecionados 70 projetos que receberam R$ 145 milhões em 2007.[205]

A "Lei de Inovação" foi uma quebra de paradigma no modo como o governo brasileiro tratava o tema. O debate não foi pacífico no início do Governo Lula, havia um receio por parte da burocracia do MCT de perda de autonomia das universidades e seus ICTs e da própria criação científica como um todo (GIESTEIRA, 2010). Antes mesmo do CNDI, o tema foi duramente debatido na "Câmara de Política Econômica", órgão interno do governo, reunindo ministros da área econômica. Neste fórum a possibilidade de remunerar pesquisadores públicos em empresas privados já havia sido admitido pelo Ministério da Fazenda. Foi fundamental a percepção do Ministro Eduardo Campos do MCT, que não tinha origem na academia, para a necessidade de orientar a pesquisa científica para as demandas da indústria aumentando os projetos cooperativos e diminuído a lógica vinculacionista.[206] No MDIC, Luis Furlan, seguido pelos empresários industriais, acreditava que o modelo linear de inovação ou *science pusch*, baseado na concentração de incentivos à universidades públicas e

[205] Dois anos depois, a segunda chamada pública receberia 2,5 mil projetos totalizando R$ 6 bilhões de demanda, três vezes mais. No terceiro ciclo de avaliação do impacto da subvenção econômica a FINEP chegou à conclusão de que 93% das empresas beneficiadas aportaram aos projetos o mesmo montante de recursos recebidos, 30% das tecnologias desenvolvidas tinham alcance mundial e 52% das empresas tinham sido bem sucedidas no lançamento de inovações (Relatório de Indicadores do Programa de Subvenção Econômica, RJ, 2012, APLA/FINEP).

[206] A dissociação entre C & T e o aparelho produtivo industrial não é recente, ao contrário, como afirma Delgado (2010), o problema é antigo: a montagem de um sistema nacional de ciência e tecnologia, iniciado nos anos1950 e ampliado nas décadas seguintes, especialmente nos anos 1970, permaneceu dissociado do setor produtivo, ao mesmo tempo em que a política tecnológica mantinha-se descolada da política econômica.

bolsas de mestrado e doutorado havia sido insuficiente para aumentar a competitividade das empresas. A ideia que subjacente na PITCE de 2004, era de que a inovação deveria ser incrementada no setor privado a partir da cooperação Estado-Empresa[207]. As novas ideias sobre desenvolvimento já criaram uma orientação geral de que o problema brasileiro neste campo não era a ausência de recursos ou incentivos, mas a falta de arranjos institucionais que garantam impactos concretos da inovação nas empresas e nos mercados. Os debates no interior do CNDI foram praticamente consensuais, concentrando-se nas diretrizes estratégicas da lei[208]. Assim como o *Bay-Dole Act* nos Estados Unidos, de 1980 (que estimula a transferência de tecnologia para as empresas), a Lei de Inovação implicou desde sua aprovação uma mudança de paradigma e cultura nas universidades públicas federais, até então hostis à cooperação tecnológica com o setor privado. A Lei 10.973/04 – resultado direto das novas ideias sobre política industrial – enfrentou a cultura institucional, burocrática e legal que entrava a cooperação público-privada em inovação. Entre as suas medidas, a concessão de recursos para a subvenção econômica, a preferência na aquisição de bens e serviços públicos de empresas que invistam em P&D no país e a autorização para que a União participe do capital de empresa privada com processos inovadores, são aspectos relevantes nesta quebra de paradigmas. Outro marco da lei foi a autorização para ambientes cooperativos (prestação de serviços, parcerias para pesquisa conjunta, uso compartilhado de laboratórios públicos, etc.), com possibilidade de pagamento aos criadores de inovação com as receitas próprias derivadas, com remuneração adicional ao pesquisador. Em 2008, há havia 54 Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT), instâncias acadêmicas dos ICTs que articulam a cooperação privada, instalados.

Tanto a Lei de Inovação como a Lei do Bem, foram sínteses de movimentos institucionais e políticos que iniciaram mesmo antes do governo Lula, ainda que só as condições de concertação política do governo Lula tenham possibilitado a formalização de um novo marco regulatório. Desde o segundo Governo Cardoso havia grupos de trabalho criados pelo MCT na gestão do Ministro Ronaldo Sardenberg e diversos temas que foram

[207] Já havia projetos incipientes nesta linha, entre eles o Programa de Inovação Tecnológica em Pequenas Empresas, de 1997; o Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (PAPPE) da FINEP; o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Atividades Estratégicas (RHAE) do CNPq; a "Lei de Informática" que dá incentivos em troca do investimento mínimo de 5% do faturamento em P&D e os próprios Fundos Setoriais que operavam desde 1997. Porém, nenhum destes projetos ou medidas propunha criar um novo marco regulatório para geração de patentes e a transferência de tecnologia das universidades públicas para o setor privado.

[208] O consenso superou as fronteiras políticas do próprio governo Lula. Carlos Pacheco, professor do IE/UNICAMP e ex dirigente do MCT durante o governo Cardoso, afirmou que "o balanço é muito positivo [...] fez o país despertar para o tema" (Jornal da Unicamp, n. 429, 2009).

incorporados na lei já haviam vindo à público na Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia de 2001 (DUDZIAK, 2007). Um projeto de lei chegou a ser enviado ao congresso no final do Governo Cardoso em 2002, mas foi inviável sua votação naquele ano e foi retirado de pauta pelo Executivo.

A "Lei de Inovação" e seus 28 artigos, resultado combinado da ação de empreendedores políticos públicos e privados, evidenciou, sobretudo como novas ideias em circunstâncias específicas podem quebrar paradigmas. A inovação e a criação de redes público-privada está no centro das novas políticas industriais como já foi evidenciado anteriormente na exposição sobre a PITCE, a política industrial do primeiro governo Lula. Temas como as condições dos pesquisadores nas universidades, aspectos remuneratórios e esquemas de trabalho, a relação mantida com as instituições de pesquisa, direitos de propriedade e licenciamento de patentes e invenções e a cessão de laboratórios eram considerados eram considerados tabus. Não havia um marco regulatório antes da lei que viabilizasse o uso privado de recursos públicos, por um lado, e o uso público (pelos ICTs) dos resultados de inovações e novos desenvolvimentos.

A chamada "Lei do Bem" (Lei n. 11.196/2005), também discutida profundamente no CNDI em 2004 e 2005, criou uma série de incentivos para investimento em inovação complementares à Lei de Inovação[209]. O objetivo sempre destes incentivos é gerar um fenômeno chamado de *crowding in*, quando o incentivo estimula o investimento privado superior ao que teria sido se o incentivo não existisse, o que sempre é o resultado mais desejável[210]. A "Lei do Bem" complementou e regulamentou os instrumentos da "Lei de Inovação". Antes disso os incentivos fiscais seguiam a legislação dos anos noventa (dos PDTIs e PDTAs, ver Capítulo 3). A maior novidade foi a simplificação de procedimentos e a não exigência de pré-aprovação de projetos. As empresas enviam por meio eletrônico ao MCTI as informações dos seus programas de P&D e podem excluir da apuração do lucro

[209] Entre os principais instrumentos estão os seguintes: deduções de Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL de dispêndios efetuados em atividades de P&D; a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na compra de máquinas e equipamentos; depreciação acelerada desses bens; amortização acelerada de bens intangíveis; redução do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre remessa ao exterior, resultantes de contratos de transferência de tecnologia; isenção do Imposto de Renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior, destinada ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.

[210] O processo inverso é chamado pela literatura econômica de *crowding out*, quanto as empresas investiriam em P&D no mesmo montante que fariam, independente da existência do incentivo.

líquido diversos itens que impactam numa redução significativa do Imposto de Renda (despesas operacionais, pessoal, patentes, [...]).[211]

Em pesquisa feita pelo IPEA em 2008 utilizando a base da PINTEC de 2005 (IPEA, 2010) ficou demonstrado que a lei ajudou a consolidar setores de forte competitividade, apesar de não conseguir estimular a diversificação setorial (a maior parte dos beneficiários estão na indústria automobilística, petroquímica e aeronáutica).[212]

O processo de negociação destes novos instrumentos legais deve ser entendido a partir da força das novas ideias do Governo Lula. Havia um consenso dentro do governo e, sobretudo no então Ministério de Ciência e Tecnologia, dirigido por Eduardo Campos, um quadro político do PSB que não tinha vínculo orgânico com as corporações acadêmicas, que o sistema de inovação brasileiro padecia pela ausência de conexões mais virtuosas e produtivas entre o setor público e privado. As conferências nacionais de ciência e tecnologia também haviam detectado este gargalo estrutural e nos demais ministérios envolvidos, em especial no MDIC, havia já a ideia consolidada de que a mudança do marco legal era medida imprescindível para solucionar o problema. Não houve resistência institucional significativa das organizações do sistema de inovação.

8.5 As mudanças na governança dos Fundos Setoriais

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT foi criado em 1969, como instrumento financeiro de integração da ciência e tecnologia com a política de desenvolvimento nacional, com base no FUNTEC (Fundo de Apoio à Tecnologia), criado em 1964 e gerido pelo BNDES. A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), criada em 1967, é a secretaria executiva do FNDCT desde 1971. A partir dos anos setenta o FNDCT tornou-se o mais importante instrumento de financiamento para a pesquisa e a pós-graduação na expansão do sistema de Ciência, Tecnologia & Inovação nacional. Os problemas de restrição de crédito e perda de reservas, o aumento da taxa de juros e os cortes orçamentários nos anos

[211] As empresas de grande porte dominam o uso do benefício já que a "Lei do Bem" só atende empresas que apuram pelo método do "lucro real", enquanto as de menor porte usam o método do "lucro presumido". Este tema ainda é muito polêmico no governo, o Ministério da Fazenda alega problemas operacionais para mudar o enquadramento de apuração do lucro para efeito dos benefícios da Lei. É fato porem, que a maior parte da arrecadação de IRPJ resulta de empresas que utilizam o "lucro real" como regime tributário.

[212] Segundo De Negri (2012): "A lei de Inovação, de 2004, e a chamada Lei do Bem, de 2005, efetivamente constituíram marcos importantes na evolução das políticas de inovação no Brasil [...] Atualmente, mais de 600 empresas utilizam os benefícios fiscais dessa lei para realizar inovação. Parece pouco, mas essas empresas representam parcela significativa do total investido em P&D no país, dado que essas empresas investiram, em 2009, R$ 8,3 bilhões em P&D" (p.19).

oitenta e noventa, comprometeram muito a execução e implementação do fundo. Em 1999 a criação dos Fundos Setoriais, decorrentes de um processo de gestão e financiamento inovador[213], envolvendo contribuições públicas e privadas, contribuiu para a revitalização e capitalização do FNDCT. O primeiro fundo setorial criado foi o CT-PETRO, seguidos de outros, atualmente operam 18 fundos (RELATÓRIO DE GESTÃO DOS FUNDOS SETORIAIS, 2011). Durante a década de dois mil os Fundos Setoriais incrementaram dramaticamente seu orçamento devido ao não contingenciamento orçamentário desde 2003, gerando resultados concretos no aumento da taxa de inovação no país.[214]

Ao longo de 2005 e 2007 o CNDI, em paralelo às instâncias do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, coordenado pelo MCT, discutiu profundamente as condições de integração das políticas industriais e tecnológicos, sobretudo na destinação de recursos para as prioridades da política industrial nacional.

Como assinala um ex dirigente do MCT e da FINEP durante os governos de Lula:

> Você não tinha uma visão sistêmica de promoção da inovação, a própria lógica era uma definição setorial, o planejamento era dado setorialmente. Isso não resolvia ou não ajudava a ter uma visão sistêmica e uma iniciativa estruturante. Justamente no mesmo período em que se estruturou a maior política industrial foi promovida uma alteração do sistema de governança dos fundos setoriais que deixaram de ser geridos de forma segmentada ou setorial e foi montada uma **gestão centralizada disso para poder focar os grandes objetivos estratégicos nacionais nos quais se inseriam os objetivos da política industrial**... Na medida em que se estruturou uma política industrial você tem uma **confluência de atores muito importante**, tinha o IPEA..., no MDIC, além do Furlan, você tinha o Roberto Jaguaribe na Secretaria de Tecnologia Industrial [transformada em Secretaria da Inovação em 2010], com uma visão aberta para isso, aqui no MCT, tanto do Sérgio Rezende na presidência da FINEP quanto do ministro Eduardo Campos...com uma **agenda de desenvolvimento comum entre eles.** (P2 - entrevista ao autor, 16 de Julho de 2013, grifo nosso).

As reuniões do CNDI costumavam ser o desfecho para decisões que estavam em debate em outros fóruns do governo e do setor privado. Assim, em 25/10/2005, durante a 5ª reunião ordinária do conselho foi apresentado um longo estudo coordenado pela ABDI sobre

---

[213] Por exemplo, o Fundo Setorial Espacial tem 25% dos recursos das receitas de utilização de posições orbitais, 25% das receitas da União auferidas em lançamentos comerciais de satélites e foguetes e 25% das receitas auferidas pela comercialização de dados e imagens de rastreamento, telemedidas e outras. O Fundo Setorial de Energia tem 0,4% do faturamento líquido das concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, o Fundo de Informática recebe 0,5% do faturamento bruto de empresas incentivadas pela Lei de Informática e assim por diante.

[214] Alvarenga, Pianto e Araújo (2010) demonstraram, em estudo de 344 empresas que acessaram os Fundos Setoriais entre 2001 e 2007 e cerca de 113 mil empresas que não acessaram, em média, para cada 1% a mais de recursos para as firmas que acessaram os Fundos, um crescimento de 5% maior que as firmas que não acessaram no ano seguinte.

a situação dos fundos do governo, entre os quais os Fundos Setoriais. Um dos elementos problemáticos apontados, a pulverização dos recursos e a baixa aderência às estratégias industriais, foi central no processo de revisão do FNDCT que culminou em nova legislação em 2007. Assim também durante a 2ª reunião extraordinária do Conselho, em 21/09/2006, após a apresentação técnica do IPEA sobre a situação de inovação no Brasil, pela pesquisadora Fernanda De Negri do IPEA, o conselheiro Paulo Godoy, da indústria de base (ABDIB), fez um forte apelo para aumentar a disponibilidade de recursos dos fundos para as empresas.

A integração progressiva entre as políticas do MDIC e do MCT foram registradas no Relatório de Gestão dos Fundos Setoriais de 2011:

> Neste contexto, utilizaram-se como base para o alcance das metas para operação dos recursos do FNDCT, definidas no PPA 2008-2011,as seguintes orientações:
> (i) Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação - PACTI 2007-2010;
> (ii) Diretrizes (ou atividades estruturantes) que antecederam a formulação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)2012-2015, aprovada pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) em dezembro de 2011, sucessora do PACTI 2007-2010;
> (iii) **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008**;
> (iv) **diretrizes emanadas pela Política Industrial consubstanciada no Plano Brasil Maior - PBM 2011/2014, instituído pelo Decreto nº 7.540 de 02/08/2011, sucessor da PDP**.
> Trata-se de políticas públicas **estreitamente articuladas com vistas à promoção da competitividade sistêmica da economia brasileira**, e cuja meta conjunta para 2014 é ampliar o investimento empresarial em P&D para 0,9% do PIB, mediante diversas ações, tais como: o aperfeiçoamento do marco legal; o fortalecimento do Sistema Nacional de C,T&I e de sua base de sustentação (recursos humanos, pesquisa e infraestrutura tecnológica); a integração de diferentes instrumentos de apoio à C,T&I existentes no país; a estruturação de programas prioritários, dentre outras. (p. 15, grifo nosso)

Diversas ações transversais – geridas pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais - foram criadas por conta da integração com a política industrial (previstas pela Lei 11.540 de 2007), priorizando a aplicação nas cadeias produtivas elencadas pela PDP e ações horizontais como a subvenção econômica, a equalização de taxa de juros para inovação, o apoio à empresas de Base Tecnológica, a implementação de instrumentos de garantia de liquidez e a subvenção à remuneração de pesquisadores empregados em atividades de inovação[215]. As ações transversais, sobretudo através da modalidade de encomendas

[215] As ações específicas para apoiar as prioridades da PITCE foram: Ação 2113 – Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica (Fundo Verde Amarelo), Ação 2119 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Mineral (CT-Mineral), Ação 2189 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica, (CT-Energ), Ação 2191 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transportes , Terrestres e Hidroviários (CT-Transporte), Ação 2997 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde), Ação 4031 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia, (CT-Biotecnologia) Ação 4043 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no

tecnológicas, tiveram impacto fundamental no fortalecimento da infraestrutura científica e tecnológica, em particular em ICTs e laboratórios públicos (NASCIMENTO e OLIVEIRA, 2011). Outro dispositivo debatido no CNDI foi a necessidade de diferenciação regional da aplicação dos recursos, neste sentido a nova regulamentação do FNDCT previu aplicação diferenciada para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (ver ANEXO I).

O realinhamento gerado pelo novo modelo de gestão dos Fundos Setoriais – por influência da nova política industrial - foi registrado pela Mensagem Presidencial ao Congresso no ano de 2006:

> **A estruturação do novo modelo de gestão dos Fundos Setoriais permitiu focar na PITCE cerca de 60% dos recursos disponíveis para novos investimentos desses Fundos, em 2005**. Agrega-se a isto os créditos reembolsáveis estendidos a empresas pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) para fomentar atividades de pesquisa e desenvolvimento. O novo modelo de gestão aumentou a eficiência na execução dos recursos dos Fundos [...] (Mensagem ao Congresso Nacional, 2006, p. 27)

e

> [...] a implementação de **novo modelo de gestão integrada** dos Fundos Setoriais, que se constituem no principal instrumento de fomento do Governo para essa área. O novo modelo, a ser consolidado na regulamentação definitiva do FNDCT, **permitiu integrar grande parte dos investimentos dos Fundos através de ações transversais alinhadas com as prioridades do Governo,** evitando a duplicidade ou dispersão de iniciativas e assegurando maior transparência e eficiência na execução dos recursos. (Mensagem ao Congresso Nacional, 2006, p. 85)

O processo de negociação neste caso também deve ser entendido como resultado na hegemonia das ideias desenvolvimentistas que demandavam a reforma do marco legal e institucional dos instrumentos de apoio à inovação no país. As profundas mudanças no sistema de gestão com a nova Lei do FNDCT em 2007 como a criação do Conselho Diretor, integrando o setor empresarial com o setor acadêmico (um dos dilemas do campo de C & T), a formalização das ações transversais e dos comitês gestores de coordenação setoriais foram fundamentais para o alinhamento deste dispositivo com os objetivos da PI. A presença de entidades empresariais, do MDIC, da EMBRAPA e do BNDES no Conselho Diretor formalizou a estratégia de aderência dos fundos à política industrial. Sem a interferência do CNDI, dificilmente a mudança de governança dos Fundos Setoriais teria ocorrido, considerando a legitimidade e o respaldo criado pelo conselho para coordenação com a área de ciência & tecnologia. Este passo foi fundamental para aproximar as estruturas de

---

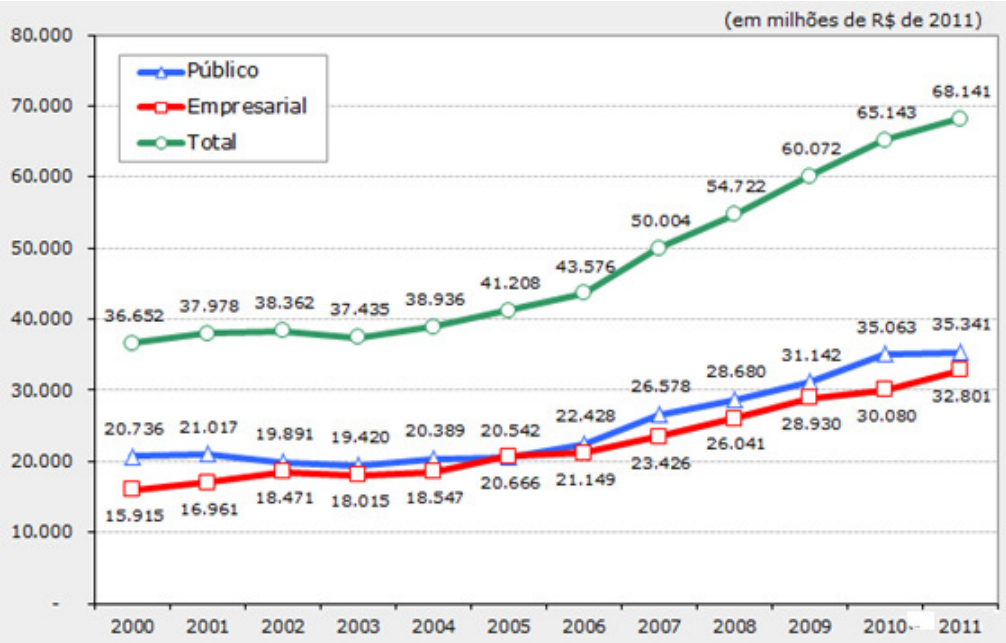
Setor do Agronegócio (CT Agronegócio) , Ação 4053 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Aeronáutico (CT Aeronáutico), Ação 4156 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro), Ação 4185 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info) (Relatório de Gestão dos Fundos Setoriais, 2011)

financiamento de P & D das demandas reais das cadeias produtivas e minimizar o padrão histórico centrado quase que exclusivamente em ICTs públicos e na pesquisa básica. Após as mudanças, os recursos destinados aos fundos sofreram um profundo descontingenciamento financeiro pelo Ministério da Fazenda, atingindo os níveis mais altos de desembolso desde sua criação.

Estudos comprovam que os incentivos dados pela Lei do Bem geraram um aumento do dispêndio em P&,D,I em média entre 7% a 11% (KANNEBLEY e PORTO, 2012). Os autores avaliam que as mudanças nos marcos regulatórios ocorridas em meados dos anos dois mil contribuíram positivamente na manutenção e continuidade dos investimos, permitindo o financiamento de projetos com maior risco tecnológico. De fato os dispêndios em ciência e tecnologia como proporção do PIB saltaram de 1% no ano 2000 para 1,13% em 2008. Entre 2006 e 2010, último ano do segundo governo Lula, as empresas beneficiadas pelos incentivos cresceram 391%, abrangendo aproximadamente 11% do total de empresas que realizam atividades de P&D,I, segundo o IBGE (PINTEC). Os dispêndios no mesmo período subiram 396%. É inegável que os marcos regulatórios debatidos à época também pelo CNDI contribuíram para influenciar a mudança do patamar de gasto público e privado nesta área, como demonstra o gráfico a seguir.[216]

[216] É claro que inúmeros outros fatores podem ter influenciado o aumento do dispêndio, inclusive a tendência de aumento real da arrecadação federal previsível pelo aumento da formalização da atividade econômica, da arrecadação com *royalties* e da crescente eficiência tributária, para aproximadamente 40% do PIB antes do fim da atual década.

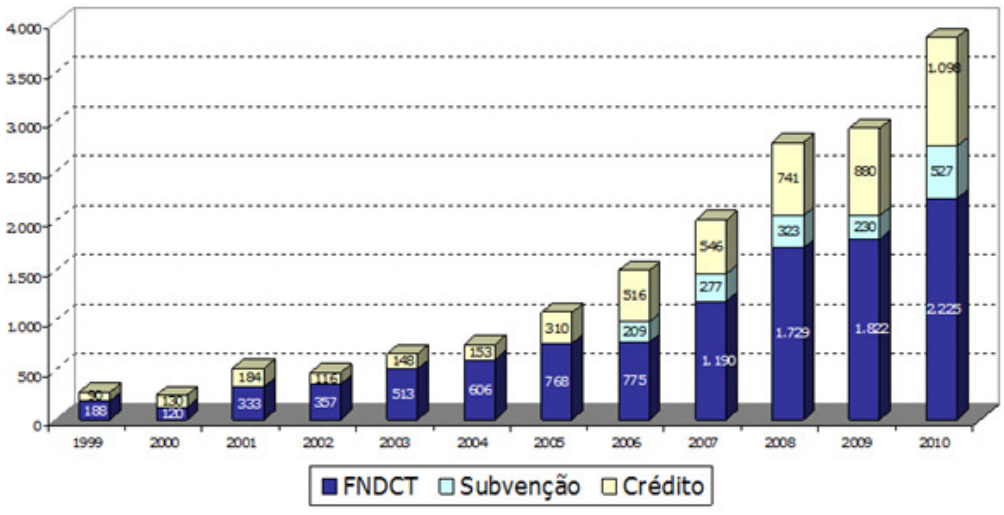
Gráfico 6 – Evolução dos gastos em Pesquisa & Desenvolvimento 2000 -2011



Fonte: MCTI, 2012

Em relação à evolução dos desembolsos da Financiadora de Estudos e Projetos, a FINP, que é a agência brasileira de inovação, pode-se observar uma mudança de patamar no nível dos desembolsos financeiros a partir de 2004 e 2005, em especial dos recursos vinculados ao Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia, o FNDCT.

Gráfico 7 – Evolução dos gastos da FINEP 1999 – 2010 (em R$ milhões)



Fonte: MCTI, 2012

8.6 Os debates sobre contrapartidas e a política cambial

Desde a articulação inicial do CNDI e da PITCE em 2003 com a vitória de Lula, as demandas por incentivos fiscais (sobretudo do Imposto de Produto Industrializados, Impostos de Importação e diversos tributos incidentes sobre a folha de salários e sobre a receita das empresas) são temas obrigatórios nas arenas da política industrial. Grosso modo há duas posições no debate como foi já analisado, os incentivos fiscais horizontais, universais, sem discriminação setorial são defendidos pela literatura mais ortodoxa de política industrial (ALEM, BARROS e GIAMBIAGI, 2002), enquanto os incentivos setoriais, discriminatórios, são defendidos por autores que inspiraram boa parte das medidas da PITCE e da PDP (CHANG e EVANS, 1999; HAUSMANN e RODRIK, 2000; AMSDEN, 1989). Estes últimos advogam a necessidade de explicitar contrapartidas claras aos benefícios recebidos, normalmente no investimento em P&D ou metas de produção e exportação, como foram as trajetórias asiáticas clássicas. Durante o Governo Lula a regra foi não estabelecer contrapartidas para a indústria beneficiada.

Os grandes acordos intragovernamentais envolvendo o Ministério da Fazenda ocorreram no campo das desonerações fiscais, que foram amplas e diversificadas (atingido bens de capital e bens de consumo). Porém, nem todas as pautas do colegiado foram marcadas pela virtuose da cooperação intragovernamental e a parceria público-privada[217]. Este parece ser o caso de alguns temas em debate no CNDI. O primeiro deles trata das contrapartidas da indústria relacionadas aos benefícios fiscais recebidos. O sistema tributário brasileiro é conhecido pela sua complexidade e irracionalidade, diversos estudos tem abordado este tema[218]. Este sem dúvida, é um fator explicativo para o grande volume ocupado por este tema nas pautas do CNDI. Segundo diversos empresários, a proliferação de "regimes tributários especiais", que se constituem exceções às regras tributárias, seriam a prova mais contundente da complexidade do sistema tributário. Praticamente em todas as reuniões analisadas, o tema era lembrado pelo setor empresarial e se tornava fonte de conflito com a área Fazendária.

[217] March (1994), chama de "lógica da adequação" (em oposição à "lógica da consequência"), aquele processo decisório quase-racional que é influenciado pelas relações de poder, pelas regras institucionais e pelas identidades e expectativas formadas ao longo das trajetórias de relacionamento entre os *policy makers*.

[218] Para analisar a última grande proposta de Reforma Tributária, feita no Governo Lula, através da Emenda Constitucional n. 42, pode-se consultar, a título de exemplo, o trabalho "Análise da Proposta de Reforma Tributária do Governo Lula" de Fernando Dall'acqua, Relatório de Pesquisa 09/2005, da FGV em http://gvpesquisa.fgv.br/

Num contexto de ausência de uma reforma tributária geral, os empresários utilizaram o espaço do conselho para pleitos localizados e outros mais universais, como a fixação em zero para a alíquota do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), para máquinas e equipamentos. Segundo o TCU (TCU, 2012), os "gastos tributários" (renúncias, anistias, subsídios, remissões fiscais, [...]) da "função indústria" aumentaram 50% entre 2006 e 2011, destacando-se o "Simples Nacional" para Microempresas e de pequeno porte, e os incentivos para a SUDENE e para a Zona Franca de Manaus.

Em 2010, último ano do governo Lula, o relatório registra um total de R$ 17,2 bilhões nesta função. Na função "ciência e tecnologia" os gastos tributários em 2010 (nesta função), atingiram R$ 8,2 bilhões, entre 2007 e 2011 cresceram 57%. O grande aumento de incentivos e desonerações fiscais neste período também pode ser atribuído às medidas compensatórias para combater a crise de 2008, mas sem dúvida, foram influenciados pelo espaço fiscal disponível e pela demanda da indústria no contexto da PITCE e da PDP. Os incentivos com a "Lei do Bem", no ano de 2006, primeiro ano de operação, foram de R$ 227,8 milhões, em 2010 subiram para R$ 1,6 bilhão, um crescimento de 87%. Conforme o relatório do TCU:

> O gasto tributário identificado na linha "pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação" apresentou a segunda maior projeção para 2011. **Esse gasto decorre da Lei do Bem, que tem por objetivo principal estimular a ampliação dos investimentos privados em P.D & I**, mediante a concessão de benefícios fiscais. Os incentivos à inovação tecnológica no setor produtivo fazem parte da ENCTI, que pretende estar alinhadas com outras políticas públicas, a exemplo do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do já citado PBM. (TCU, 2012, p. 284, grifo nosso)

As desonerações tributárias para beneficiar setores escolhidos, é um dos principais instrumentos dos modelos heterodoxos de política industrial, em especial os asiáticos. Naqueles países o benefício está associado à contrapartidas claras, transparentes e monitoradas publicamente (geralmente metas de exportação). Este é um tema sensível nos debates do período Lula, predominou uma visão mais conservadora e ortodoxa que não acreditava no efeito das contrapartidas - normalmente da área fazendária[219]. A reciprocidade seria basicamente a manutenção dos empregos e investimentos pré-existentes, e outra, mais sofisticada, que propõe ações de reciprocidade, sobretudo nos investimentos em inovação tecnológica da indústria beneficiada, custeado por parcela do futuro benefício. O CNDI de

[219] Segundo um dirigente do Ministério da Fazenda: "Isso é bobagem [...] contrapartidas é a maior bobagem que eu já ouvi falar em politica industrial [...] por quê? Porque você não tem como cobrar [...] é um contrato que você não tem posse[...] é um contrato que você não tem como cobrar [...] se o cara não cumprir, você faz o que? Você cancela a relação que você deu lá? Não tem mais como [...] o que que eu tenho defendido são medidas, programas, políticas que sejam tanto melhor absorvidas [...] quanto maior for o desempenho da empresa [...]" (entrevista ao autor, em 27. Jun. 2012)

fato, tangenciou este debate ele está quase ausente em todas as reuniões do conselho no período analisado. Ele raramente foi feito de modo aberto e público no governo Lula, se restringiu à círculos mais restritos da academia ou de críticos à política adotada[220]. A pressão de setores ligados ao MDIC ou a ABDI, neste tema, não foram suficientes para unificar uma posição de governo. As evidências desta pesquisa sugerem que o tema das contrapartidas ficou fora da agenda por duas razões específicas: (a) implicava em conflito potencial com o setor industrial (com diferentes intensidades conforme os segmentos afetados das cadeias industriais), o que contrariava a orientação do Presidente para priorizar sempre o consenso e temas que não gerassem hostilidade com o setor privado; e (b) havia alguma insegurança jurídica e técnica sobre a viabilidade das propostas, na medida em que não existem normativos legais sobre a matéria.[221] Exceção feita à algumas linhas do BNDES, como o FINAME (Financiamento de Máquinas e Equipamentos), que incentiva o conteudo local, no geral, não há contrapartidas na renúncia fiscal.[222] A dificuldade política em estabelecer contrapartidas claras e transparentes, para as cadeias industriais beneficiadas, agrava a existência de mecanismos de *rent seeking,* pois os custos são socializados sem que a sociedade tenha informações suficientes para optar. Não raro as agências e organizações públicas são capturadas pelos grupos beneficiários que criam incentivos institucionais para reprodução dos benefícios. As concessões aos setores industriais – fiscais e creditícias – deveriam ser entendidas como parte de um cultura de privilégios e benefícios que permeia o

---

[220] O órgão de controle máximo do país, o TCU, registrou em 2012 na seção de ressalvas e recomendações procedimentos ao Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, para maior transparência das desonerações e incentivos fiscais: "[que] efetue estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à **elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais,** em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.2)" (TCU, 2012, p. 505, grifo nosso)

[221] A ausência de um profundo debate no CNDI significou que este tema não foi guindado à condição de "agenda" na pauta do conselho. Porém, cabe lembrar que tanto a PITCE quanto a PDP previam, em tese, a necessidade de contrapartidas dos benefícios fiscais. Antunes (2012), analisando 43 diferentes instrumentos da política industrial brasileira, identificou em pelo menos metade delas a existência de pelo menos um tipo de contrapartida. Por exemplo, todos financiamentos do BNDES para bens de capital possuem exigências variáveis de conteúdo nacional, conforme o caso. Outras linhas de financiamento exigem boas práticas de governança e contrapartidas financeiras dos beneficiados. O mecanismo conhecido como "Processo Produtivo Básico", uma chancela conferida ao MDIC e MCT para incentivos na área de TIC, também tem contrapartidas claras. Na pesquisa feita por ANTUNES (2012), 21% dos instrumentos implicavam em metas de exportações, investimento em P & D ou conteúdo nacional e 31% em contrapartidas financeiras e envolvimento de fornecedores locais.

[222] Uma análise das contrapartidas do ponto de vista conceitual e as experiências históricas da Coréia do Sul, Taiwan, China e Brasil, com destaque para a FINEP e o BNDES pode ser encontrada em Antunes (2013). Para o autor a dificuldade de estabelecer contrapartidas aos benefícios concedidos, diferente do modelo asiático, seria explicada pela combinação de fatores diversos: dificuldade política do governo fazer escolhas e estabelecer prioridades, capacidade da burocracia insuficiente para avaliar impacto real dos benefícios, estrutura industrial heterogênea e processo decisório governamental pouco coordenado.

Estado brasileiro e que por não estar no orçamento e ter custos difusos e de longo prazo, não seria controlada pela sociedade (LISBOA e LATIF, 2013).

A opção pelo uso de Medidas Provisórias, de aplicação instantânea, nem sempre favorecem a transparência. As justificativas, segundo Mancuso et alii (2010), não contem as estimativas de receitas renunciadas, nem os objetivos e resultados mensuráveis a serem alcançados, tampouco prazos de vigência ou condicionantes de qualquer tipo (MANCUSO e MOREIRA, 2013).[223] Gonçalves (2012), por exemplo, afirma que os custos de reversão da política de concessão de benefícios também são muito elevados, devido aos seus desenvolvimentos e a sua adoção sistemática como alternativa de ação governamental, especialmente após a promulgação da atual Constituição, os incentivos para mudança de status seriam muito poucos.

Um segundo exemplo dos limites de coordenação, foi o debate sobre a política cambial. Segundo as evidências coletadas (entrevistas e análises das reuniões), o tema da política cambial – que é estratégico para a indústria exportadora e/ou dependente de insumos externos – foi um tema vetado, uma agenda interditada. Há inclusive, em algumas reuniões, a intervenção expressa do titular do Ministério da Fazenda solicitando que o tema não entrasse em pauta. Aqui duas conclusões são possíveis. A primeira é de que os efeitos cooperativos e sinérgicos destas instâncias na verdade são muito limitados, dada a manipulação e instrumentalização da pauta e do campo de possibilidades do surgimento de conflitos que o Estado fixa, delimita e restringe. Estas restrições se relacionam certamente à hipertrofia da área fazendária no processo decisório, ao senso comum sobre a inviolabilidade da política econômica e às dificuldades técnicas inerentes à complexidade do tema. Cabe considerar que há temas muito complexos, e a política cambial seja talvez o melhor exemplo, de baixa governabilidade, afetada pela conjuntura internacional, com poucos graus de liberdade para políticas discricionárias efetivas. Ademais, o próprio Lula sempre deixou claro que as decisões sobre política econômica, fiel da balança de sua própria governabilidade, só cabiam a ele e ao Ministro da Fazenda. Os acordos e a barganha ocorreriam em temas mais secundários, na periferia da agenda de economia política, espaço reservado para o Ministério da Fazenda e Banco Central. Outra visão, mais generosa com as intenções oficiais do governo, diria que tanto o tema das contrapartidas ou o tema do câmbio, ainda que se

[223] Foram estudados 52 dispositivos legais aprovados entre 1988 e 2009, referentes a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição pra o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). No Governo Cardoso 80% dos dispositivos foram gerados por MPs, enquanto que no período Lula, 91% dos casos envolveu alguma medida Provisória.

manifestassem como problemas da agenda, não encontravam ainda soluções técnicas e políticas viáveis, na anarquia organizada do caldo de debates da política industrial. A lógica da adequação prevaleceu sobre estes temas, acomodando as demandas aos limites dos acordos possíveis, isto é, às regras não escritas do jogo.

Novamente a ação dos empreendedores políticos, contextualizados pela agenda de desenvolvimento lulista, foi fundamental para fazer a mediação entre a lógica fiscalista e as demandas do setor desenvolvimentista do governo, seja por mais renúncias fiscais, seja pela alteração da política cambial. Como assinalou um ex dirigente do MCT, no segundo mandato de Lula:

> Como se dava essa resolução de conflitos ou divergências e a situação de sinergia para a construção da política? De novo, muito por pessoas-chave em pontos-chave. As reuniões nossas eram quase cotidianas, eu falava com o BNDES quase que duas, três vezes por semana, que por sua vez, falava com a ABDI duas, três vezes por semana, que por sua vez falava com a FINEP...**cria uma rede,... ela vai se movimentando.** Quando tem conflito, alguém dispara para este grupo e sempre tem um apagador de incêndio, que tenta acomodar, de tal maneira que **faz uma mediação e encaminha um rumo**. É a melhor forma de fazer política ? Acho que não. Porque se você tem instituições fortes, elas se perpetuam, [mas] as pessoas saem. Acho que isso é um problema sério do governo. (P2 - entrevista ao autor, em 16 de Julho de 2013, grifo meu)

A orientação presidencial para que a política econômica permanecesse blindada se sobrepunha à força das relações fecundas ou mesmo às ideias sobre política industrial declaradas nos programas do PT ou nos discursos dos ministros da área. Tratava-se neste caso de um conflito hierárquico de simbologias (desde a Carta aos Brasileiros, em 2002), neste caso, a manutenção da política econômica emprestava governabilidade e legitimidade à figura do próprio Presidente da República, seu responsável em última instância.

8.7 A criação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital: ação coadjuvante

Em 2004 a FINEP lançou um edital para pré-qualificação de consórcios e instituições de pesquisa e acadêmicas para avaliação dos padrões de TV digital existentes e as tecnologias disponível para a implantação do sisema no Brasil. Foram utilizados R$ 80 milhões do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL, composto por valor embutido nas contas telefônicas), com apoio do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD). Formaram-se 22 consórcios de grupos de P & D, envolvendo cerca de 800 pesquisadores e técnicos da área. Em 2006 chegou-se ao resultado de um padrão híbrido entre os três disponíveis, o americano, o japonês e o europeu.

Aqui o *timing* do processo político fez diferença, pois o tema entrou na pauta do CNDI já com medidas práticas tomas pelo Ministério das Comunicações e a Casa Civil. O CNDI debateu este assunto em diversas reuniões, especialmente na 7ª reunião ordinária em 15//02/2006 e na 9ª reunião ordinária de 22/08/2006. Em todas elas o tema foi introduzido a partir de estudos técnicos financiados pela ABDI ou pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, o CGEE, vinculado ao MCT. Em julho deste mesmo ano, 2006, o governo anunciou sua opção pelo padrão japonês devido à capacidade do sistema atender a equipamentos portáteis, como celulares, mini-televisores e outros dispositivos móveis. Também em 2006 o governo publica outro decreto criando as principais normas do sistema (Decreto 5.820). Como era já uma rotina verificada em outros temas o conselho recepciona estudos e propostas ministeriais, identifica os temas principais e faz encaminhamentos para resoluções consensuais entre empresários e trabalhadores. O debate sobre o SBTVD deveria repercutir diretamente em toda a cadeia produtiva, desde os fabricantes de equipamentos, de televisores e adaptadores, até o mercado de produção de conteúdo. Os parâmetros da regulação, portanto, definiriam em boa medida ganhadores e perdedores no futuro mercado de TV digital no Brasil.

O primeiro marco do SBTVD aconteceu com o a edição do Decreto 4.901 em 2003 criando formalmente o sistema com os objetivos de promover a inclusão social e viabilizar uma rede universal de educação à distância. O comitê consultivo além de incluir os atores privados da TV analógica, as grandes redes, reunia associações industriais como a ABINEE, dado que o novo mercado poderia impulsionar novos elos da cadeia produtiva de tecnologia de informação e comunicação.

No bojo do debate sobre a implantação do SBTVD surgiu um debate sobre a possibilidade das grandes redes acessarem as faixas de transmissão sem o processo licitatório da concessão pública. Na verdade havia uma disputa de conceitos, se o SBTVD seria entendido como simples atualização tecnológica dos sistemas já concedidos ou se seria um novo serviço com lógica própria. Quando o CNDI debateu o tema havia o pressuposto de que os atributos de interatividade, multiprogramação e recepção móvel distinguiriam a TV digital da TV analógica, sendo, portanto, um novo mercado, um novo serviço. Este aspecto foi reforçado e ratificado pelo debate do conselho. Partidos de oposição e ONGs do setor inclusive ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o decreto de 2006 por entender que a regulamentação do SBTVD atentava contra a proibição constitucional de

monopólios e oligopólios[224]. As atuais concessionárias não teriam direito natural de acesso ao mesmo espectro (de radiofrequência) usado no sistema analógico, esta possibilidade ameaçaria o pluralismo e a liberdade de expressão[225]. Na concepção apresentada e debatida pelo conselho o sistema deveria ser livre, aberto e gratuito.

O maior êxito da iniciativa governamental em organizar e financiar as pesquisas para o SBTVD nos anos dois mil foi a criação de um software que faz a integração de várias tecnologias e permitiu a adoção e adaptação do sistema japonês (ISDB-T). Este programa, conhecido como "Ginga" (o nome técnico é *middleware*), produzido pela PUCRJ e UFPB foi a única inovação brasileira no sistema japonês e foi concebido com código aberto, isto é, um software livre, livre de *royalties*.

Nem tudo, entretanto, aconteceu como planejado e debatido no CNDI. Um dos impactos previsíveis do novo sistema foi o aumento das importações de componentes para transmissores e antenas, em detrimento de equipamentos que potencialmente poderiam ser produzidos no país. O surgimento de *desing houses* (onde é feita a arquitetura do *chip*), poderiam ter sido potencializados através de incubadoras, capacitação de mão de obra ou criação de laboratórios públicos. O projeto do CEITEC (Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada), vinculado ao MCT e instalado em Porto Alegre em 2005, poderia ter sido utilizado para a prototipagem de circuitos integrados desenvolvidos no país. A própria fabricação de displays (telas de TV), nacionais com a nova tecnologia não foi ativada, como esperado. Um dos grandes problemas foi a falta de efetividade do "Termo de Implementação" assinado entre os governos brasileiros e japoneses. Ele previa cooperação para desenvolvimento de pesquisas e novas tecnologias, financiados pelo BNDES e pelo JBIC (banco japonês de fomento). Havia inclusive, a pretensão de instalar uma fábrica de semicondutores no Brasil[226]. A primeira transmissão digital do país ocorreu em 02/12/2007 na

---

[224] Segundo o Fórum Nacional de Democratização da Comunicação (www.fndc.org.br), em pesquisa realizada em 2001, constatou-se que as seis principais redes de televisão tem 92% da audiência e 98% do faturamento, sendo que a maior rede detém respectivamente 54% da audiência e 53% da receita na TV aberta.

[225] A ação ainda tramita no Supremo Tribunal Federal. A Procuradoria Geral da República, na época, 2007, considerou pertinente o ajuizamento da ação. Como partes interessadas em defesa da constitucionalidade do decreto entraram a Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), a Abra (Associação Brasileira de Radiodifusores).

[226] O único evento importante neste aspecto foi a venda da empresa Linear, fabricante nacional de equipamentos de transmissão para radiodifusão, em 2011, pela japonesa Hitachi Kokusai Electric. O acordo entre as duas empresas estabeleceu a criação da Hitachi Kokusai Linear Equipamentos Eletrônicos S/A (HKL), empresa com faturamento de R$ 48 milhões/ano. A aquisição é parte da estratégia de expansão global da Hitachi Kokusai, principalmente na área de equipamentos para transmissão digital terrestre para redes de vídeo e sem fio.

cidade de São Paulo e até 2011 ela estava presente em 457 municípios abrangendo aproximadamente 86,6 milhões de pessoas.

Embora o tema do SBTVD tenha entrado na pauta e sido discutido efusivamente pelos conselheiros do CNDI, em especial pelo conselheiro Eugênio Staub, do grupo Gradiente, com ligações diretas com o setor, o CNDI não logrou produzir uma agenda determinante. Ao contrario do debate sobre os incentivos fiscais ou a "Lei do Bem", por exemplo, os temas da TV digital foram logo canalizados para uma instância intra-governamental própria – o "Comitê de Desenvolvimento" e um fórum privado, o "Fórum do SBTVD", criado em 08/12/2006. Ainda que muitos atores do CNDI fossem os mesmos em ambos os fóruns, a ação dos empreendedores políticos ficou comprometida pela especialização das arenas criadas e a "blindagem" que o tema ganhou na Casa Civil, por decisão da Ministra Dilma, antes do debate no conselho. Nesta condição o CNDI ao invés de liderar o processo, acabou emprestando legitimidade ao Ministério das Comunicações, que conduzia a montagem e implementação do sistema, em especial da Secretaria de Telecomunicações (STE), ao validar e ratificar as diretrizes apresentadas.[227]

8.8 A definição da Política Nacional de Biotecnologia

O tema da biotecnologia foi oficialmente reconhecido como parte estratégica da politica industrial na PITCE (2003), como uma das áreas de fronteira tecnológica na política industrial. O Brasil possui vastos recursos genéticos, sobretudo pela sua grande biodiversidade, o que é uma condição necessária para geração de novos insumos e materiais inovadores para a indústria, com aplicações na área de saúde, na agroindústria, na indústria de cosméticos e higiene, entre outros. A regulação do acesso econômico aos recursos genéticos de um país já foi objetivo de acordos internacionais e é tema altamente controvertido, pois implica em acessar recursos biológicos inovadores que estão na base de inúmeros produtos altamente rentáveis no mercado (SACCARO, 2012).

Em 2007 foi criado o Comitê Nacional de Biotecnologia, uma instância prevista nas propostas apresentadas e debatidas no CNDI. O Comitê Nacional de Biotecnologia é uma instância colegiada multidisciplinar, de caráter consultivo e deliberativo, com a missão de propor, implementar e avaliar mecanismos e instrumentos previstos na politica nacional de

[227] Entre 2003 e 2006, no período de operação do consórcio entre universidades, ICTs e empresas para estudar os padrões mundiais disponíveis, a tentativa de autonomia tecnológica foi duramente atacada pela grande imprensa (ver artigo "TV de Policarpo Quaresma", de Celso Ming, O Estado de S. Paulo, 12/08/2004).

biotecnologia[228]. Ele foi criado como uma arena de intermediação de interesses intragovernamental, sobretudo para revisar o rígido marco regulatório que resultou da Medida Provisória de 2000 (2186-16/2001). A ABDI foi designada formalmente no decreto fundador da política e do comitê como a secretaria executiva do colegiado. Coube a Agência, desde então fazer a compatibilização das propostas que tramitam pelo comitê com as políticas agrícola, de meio ambiente, de ciência e tecnologia, por exemplo, dada a grande transversalidade do tema. A Política debatida no conselho estabelecia as áreas prioritárias, as ações estruturantes e complementares, organizada em três grandes eixos: saúde humana, agronegócio e saúde animal, industrial e ambiental.

A atuação do CNDI, sobretudo do MDIC, através do Ministro Furlan, para criação de uma arena especializada público-privado, foi de especial importância já que o setor tem uma dinâmica fragmentada e pulverizada. A grande maioria das empresas de biotecnologia são micro e pequenas empresas (84% segundo dados da Associação Brasileira das Empresas de Biotecnologia – ABRABI). Além disto, como a biotecnologia é pervasiva à diversos setores, a representação política dos interesses privados fica diluída em diversas instâncias setoriais.

Apesar das iniciativas do CNDI em constituir uma estrutura mínima de governança e uma arena específica para viabilizar as interações público-privadas de um tema tão estratégico, um dos principais problemas desta pauta não conseguiu ser resolvido nos marcos do conselho: a problemática de acesso ao patrimônio genético[229]. Desde o tratado internacional sobre a biodiversidade no início dos anos noventa, o governo brasileiro vem criando formas e meios para proteger o conhecimento de povos tradicionais e bloquear ações de biopirataria. Em 2001 foi criado o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), parte da Medida Provisória já referida. A precariedade regulatória produziu uma tensão crescente entre o CGEN e a comunidade científica no início do governo Lula, em torno das restrições às pesquisas impostas pelo Conselho. Em paralelo havia uma multiplicidade de atribuições conflitantes (IBAMA, CNPq, EMBRAPA, etc.) em torno do tema. O processo de autorização para pesquisa, com ou sem fins lucrativos, com ou sem participação de entidades estrangeiras foi desde o inicio confuso, além disso, a composição do CGEN só é alterada por

[228] O CNB é composto por 21 membros: do MDIC, que o coordena, da Casa Civil e dos Ministérios da Saúde, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Meio Ambiente, Educação, Desenvolvimento Agrário, Justiça, Defesa e Pesca e Aquicultura. Conta também com representação do INPI, ANVISA, CNPq, Embrapa, BNDES, FINEP, CAPES, FIOCRUZ, INMETRO e ABDI, sua Secretaria Executiva.

[229] Conforme resumiu o Coordenador do CNB, Nélson Fujimoto, em 29.11.2011: "Afirmou que todos sabem que os problemas não são do CGEN, mas do marco regulatório. O acesso ao patrimônio genético tem um forte problema legal, pois não se consegue chegar a acordo entre os donos das terras e do conhecimento" (Ata da XIX Reunião do CNB, p.2, disponível em www.mdic.gov.br).

lei, engessando o organismo. Por exemplo, o requerimento de patentes da biodiversidade exige a informação sobre a origem do material genético, tema regulamentado pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial, o INPI, somente em 2006.[230]

Como resultado disso o tema foi marcado pela controvérsia e, segundo dirigentes do governo à época, assumiu uma natureza ideológica sobre princípios que bloqueou o processo de diálogo interno. A política de biotecnologia discutida no conselho não conseguiu resolver ou superar o problema da regulamentação do acesso ao material genético, que até o governo da Presidente Dilma Roussef continua pendente (AZEVEDO, 2005)[231]. De um lado, predomina uma visão "conservacionista" advogando a intocabilidade do patrimônio genético, onde se combinam interesses ambientalistas, de comunidades indígenas e de setores da pesquisa acadêmica. Do outro lado, interesses comerciais, sobretudo de investidores externos, na bioprospecção brasileira. A baixa efetividade do Comitê tem mantido os problemas do setor identificados desde a edição da PITCE em 2004, em especial a paralisia dos investimentos na área, como reconhece o Relatório de Biotecnologia (2010)[232]. Talvez a razão mais imediata para que isto tenha acontecido seja a de que quando começaram os debates no Comitê de Biotecnologia – uma instância "menor", se comparada ao CNDI – o próprio conselho iniciou seu período de ocaso e desmobilização, já na gestão do Ministro Miguel Jorge.

O CNDI ao propor a criação de outra instância, o Comitê Nacional de Biotecnologia, reconheceu indiretamente a complexidade dos interesses envolvidos e a necessidade de conhecimento técnico especializado, mas apenas transferiu o problema para outra arena. A incapacidade do CNB se constituir como arena resolutiva e propositiva em meio a impasses

[230] Entre 2002 e 2011 o CGEN publicou somente 87 autorizações de acesso ou remessa de patrimônio genético, um número ínfimo se relacionado ao potencial dos recursos biogenéticos existentes no país (SACCARO, 2010).

[231] Situação confirmada por um ex dirigente do MCT: "Você tem um regramento de uma insegurança enorme, porque é uma medida provisória de 2001, que ainda transita. Está multando as empresas e os pesquisadores estão fazendo acesso ao patrimônio genético. Os pesquisadores internacionais podem fazer este acesso sem o regramento da multa, de ilegalidade, por assim dizer e você não consegue resolver. Nem hoje consegue resolver, as empresas de base nacional tem uma visão, as empresas multinacionais tem outra visão, isso é um jogo muito confuso." (entrevista ao autor em 16.07.2013)

[232] Conforme o próprio CNB reconheceu: "Na discussão da PDP-Biotec 2011-2014, ficou claro que é necessário ampliar os temas sob a coordenação do CNB, **em especial o marco legal e institucional do tema de acesso a recursos do patrimônio genético e repartição de benefícios**, pois ainda não haveria nele a estratégia da política industrial brasileira. É preciso que os membros do CNB pratiquem sua coordenação em todas as esferas de governo **e que estas esferas reconheçam o papel deste Comitê** na formulação e acompanhamento das políticas públicas de Biotecnologia [...] não é razoável que se busquem outras articulações a ele alheias, ou que se desconsidere as coordenações nele já alcançadas. O CNB oferece uma estrutura na qual estão representados todos os órgãos do governo com interesse e capacidade de decisão sobre os temas da Biotecnologia" (Relatório de Biotecnologia, 2010, p. 12, grifo nosso)

tão estruturais esteve ligada também a sua própria constituição. Contendo somente representantes do setor público, ao excluir o setor privado, o Conselho invibializou-se na sua missão de mediação e concertação público-privada.

8.9 A criação de uma agência para a política industrial

A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial foi criada legalmente no mesmo instrumento que o CNDI, a Lei 11.080 de 30.12.2004. Seria equivocado afirmar que o conselho criou a agência ou foi o responsável direto por ela. Porém, nas reuniões informais durante 2004, em especial a ocorrida no dia 26 de Junho, a proposta de criação da agência foi apresentada e validada pelos seus participantes, em especial pelas lideranças industriais nacionais que a viram como mais uma possibilidade de acesso organizado ao processo decisório governamental. Conforme os depoimentos, a expectativa do setor privado era de que a ABDI seria fundamental para dar o sentido de urgência ao processo decisório governamental, normalmente lento e pouco eficaz, dada a fragmentação de atores com poder de veto e a fragilidade dos métodos de comunicação e gestão. A expectativa não diferia muito daquela defendida por burocratas e gestores políticos, já que era notório à época que as tarefas colocadas por uma política industrial oficial do governo federal estavam muito além da capacidade administrativa e técnica do ministério responsável, o MDIC. A ABDI foi constituída, sobretudo porque havia uma articulação política muito forte envolvendo a assessoria direta do Ministro Palocci, o Ministro Chefe da Casa Civil e o Presidente do IPEA. Além disso, o próprio Furlan havia apresentado a proposta no CDES e obtido amplo apoio daquele conselho.

As críticas em relação aos limites institucionais de atuação da ABDI, apontadas por um conjunto de autores (ARBIX, SUZIGAN, FURTADO, FIESP, CNI, por exemplo), sinalizam uma obstrução ou um impedimento, *de facto*, para que ela desempenhe plenamente o papel de coordenar a execução da política industrial, ficando restrita à um organismo de suporte do MDIC e, portanto, subordinada ao conjunto de problemas de governança, efetividade e eficácia daquele ministério[233]. A nomeação dos diretores da agência pelo

[233] Na opinião de Suzigan e Furtado (2007), a ABDI, apesar de contribuir para o problema da falta de coordenação teria um "déficit de capital político", relacionado à natureza jurídico-institucional da agência e ao *locus* que ela ocupa na estrutura ministerial: "Em paralelo, seguindo o exemplo da criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do MCT em 2001, foram criados pelo mesmo instrumento legal em fins de 2004, e regulamentados em princípios de 2005, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), no contexto da PITCE, instituída em fins de 2003. A ABDI, instituída como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, seria a coordenadora, articuladora e executora da PITCE, atuando em

Presidente da República – uma simbologia importante na liturgia da esplanada - não garante poder decisório ou autoridade institucional. Os dirigentes da ABDI não respondem politicamente à autoridade que os indica. O Contrato de Gestão (um instrumento de *accountability* herdado das reformas do governo Cardoso) atribui metas subordinadas ao MDIC e não à Casa Civil ou à Presidência da República. Além disso, a indicação da sua direção obedece à critérios políticos que fortalecem o seu papel de "órgão auxiliar" do MDIC, limitando seu *enforcement* em relação a outros ministérios envolvidos na política industrial, em especial ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, peça-chave em qualquer política.

A natureza jurídica privada, ainda que para estatal, também cria restrições e constrangimentos na relação da agência com a administração direta federal. Como uma entidade privada coordenaria a ação de Ministérios federais? Por conta destes fatores há testemunhos frequentes que registram certa desconfiança de burocratas da administração direta com a agência. Sem confiança, não prosperam reputações baseadas em cooperação e lealdade, suposições da missão institucional da agência. Apesar disso é indiscutível que as relações existentes no CNDI permitiram construir um grande acordo dentro do governo, sobretudo com a área fazendária, sobre a necessidade de uma organização como a ABDI. Foi, portanto, uma possível porque resultou de uma coordenação intra governamental sobre a conjuntura, os desafios e as tarefas do governo na área industrial. Além disso, cabe lembrar que tal acordo foi chancelado e legitimado pelo setor privado, recurso de capital político sempre presente para reforçar as posições do MDIC nos debates internos.

A desmobilização do conselho a partir do segundo mandato de Lula, também significou a impossibilidade da ABDI se posicionar com mais eficácia nos arranjos de poder do governo federal, dado que a *performance* incrementava a legitimidade da agência. A agência aparecia como nó central de uma extensa rede de suporte técnico e institucional, atuando sob demanda do conselho. A perda de importância política do conselho no segundo mandato de Lula diminui, por tabela, a influência da agência nos Ministérios.

---

consonância com as DIRETRIZES e estratégias definidas pela Câmara de Desenvolvimento Econômico, pela Câmara de Política Econômica, pelo CNDI, e por seu próprio Conselho Deliberativo, instâncias essas que incluem membros do governo e da sociedade civil. Além da questão institucional envolvida, uma vez que uma agência de natureza privada, embora de interesse público, **não tem mandato para coordenar órgãos do governo, nem para executar políticas públicas,** há que considerar a extrema complexidade do processo de formulação e implementação da política, decorrente não só do **grande número de instituições** envolvidas como também das **várias instâncias decisórias**. Esses são dois aspectos de um mesmo problema – o da complexidade do conjunto das instituições – que dificulta a implementação da política industrial e tecnológica no país." (SUZIGAN e FURTADO, 2007, p. 25, grifo nosso).

Conclusões

Vamos retomar as perguntas básicas de pesquisa, iluminadas agora pela análise da dinâmica do CNDI, das relações políticas constituídas e, sobretudo dos resultados efetivos dos exemplos selecionados.

1 Como atuaram os empreendedores políticos na conexão de interesses entre os diversos atores envolvidos?

Esta foi a variável chave no modelo explicativo, quase todos os casos analisados, os depoimentos e o próprio testemunho pessoal do autor podem confirmar a imprescindibilidade da atuação dos empreendedores políticos em todo processo de articulação e cooperação público-privado. Pode-se dizer, sem margem para erro, que caso não houvesse a atuação de empreendedores políticos individuais, como o Ministro Furlan e o próprio presidente da república, naquelas circunstâncias conjunturais do governo Lula, o CNDI teria tido uma vida burocrática, protocolar, funcionando, como mera instância para nivelar informações entre industriais e burocratas governamentais, ou quando muito, como arena de legitimação e validação pseudo-participativa de decisões e políticas propostas e deliberadas nos limites dos ministérios envolvidos. Cabe assinalar com igual vigor, que o papel dos empreendedores políticos não se esgotava no âmbito do CNDI ou de qualquer outra arena institucionalizada, seu impacto se estendia também nas redes informais de decisão, que sempre foram fundamentais, como assinala um ex dirigente do MCT e da FINEP:

> O CNDI foi um fórum importante, que teve uma importância sobre tudo simbólica... muitas das articulações como soe acontecer no Brasil, não sei se é só no Brasil, mas tenderam a caminhar por canais mais informais...Ele [o CNDI] era um espaço de legitimação de uma agenda de política industrial...No Brasil é assim. Pela minha experiência como gestor,...arrisco a dizer que **há uma grau de informalismo entremeando as estruturas formais que tem um papel muito importante**, mesmo em países que tem burocracias muito consolidadas, Estados como a Alemanha...talvez aqui pela característica nossa, isso seja mais forte... **O lado bom disso é flexibilidade, agilidade, o lado ruim é a potencial descontinuidade porque voce fica dependente dos atores**.(P2 - entrevista dada ao autor, 16 julho de 2013, grifo nosso)

Fica claro também, que a *performance* dos empreendedores políticos não aparece como um processo de geração espontânea, autonomizada de condições objetivos. Pelo contrário, a trajetória do governo e dos empresários, as circunstâncias políticas e o domínio de novas ideias e relações fecundas entre os membros da arena funcionam como pré-requisitos para sua atuação. Há casos, inclusive, como a discussão sobre o marco regulatório de acesso ao patrimônio genético ou a implantação do sistema brasileiro de TV digital, em que a ação

dos empreendedores foi insuficiente para que o CNDI solucionasse os problemas. No primeiro caso havia um conflito estrutural de conceitos e ideias divergentes dentro do próprio governo, isto é, a dinâmica ideacional não logrou formar uma base consensual, sobre a qual os empreendedores pudessem desenvolver seu papel de conectores e mobilizadores. No segundo, a Casa Civil criou outro palco político (uma arena especializada), para encaminhar os debates que, segundo os gestores entrevistados, exigia um alto nível de especialização técnica e institucional. Cabe registrar que, apesar da variedade de mecanismos institucionais adotados, nenhum dos dois temas evoluiu durante o governo Lula.

Contra factualmente pode-se chegar a mesma conclusão. No segundo mandato de Lula, pelo menos até Dezembro de 2008, todas ou quase todas as condições políticas foram muito semelhantes: predominava a ideia do novo ativismo estatal, havia uma política industrial pública, explícita e oficial e a conjuntura econômica interna e externa ainda era de crescimento e previsibilidade. O CNDI foi reduzido a uma função protocolar, reunindo-se apenas uma vez no segundo mandato de Lula. O Ministro de então, Miguel Jorge, vindo do setor financeiro e da área de recursos humanos, não desempenhou suficientemente o papel de empreendedor político, retomou-se a tradição do diálogo fragmentado, das demandas pontuais, de acordo com as oportunidades de agenda e da conjuntura. Após a crise do final de 2008, as medidas anti-crise, elaboradas e conduzidas pelo Ministério da Fazenda, sob a pressão dos acontecimentos, anularam quaisquer instâncias participativas, inclusive os fóruns setoriais e a própria Política de Desenvolvimento Produtivo, que se desfigurou diante da crise externa.

2 Em que medida as ideias sobre desenvolvimento e política industrial dominantes afetaram a trajetória e a obtenção de um consenso sobre determinado tema?

No governo Cardoso, onde havia uma inspiração nitidamente hostil a uma política industrial mais explícita e heterodoxa, sobretudo no primeiro mandato os fóruns de competitividade setoriais de fato não tiveram efetividade, como atestam os depoimentos de seus participantes. Não havia razões para debater e deliberar coletivamente com os empresários, de forma sistemática e organizada, simplesmente porque as decisões que afetavam a indústria estavam totalmente subordinadas à lógica da política macroeconômica, não havia um "lugar político" próprio para uma estratégia industrial independente e, portanto justificativa para dar conteúdo prático a uma arena.

No Governo Lula a vontade política, inscrita já no programa eleitoral da campanha de 2002, de uma política industrial pública e oficial, demandaria uma instância de concertação, sobretudo porque a natureza conceitual desta política, como vimos em capítulos anteriores, é basicamente uma geometria variável de incentivos e marcos regulatórios negociados. A efetividade da política industrial lulista exigia um palco, um cenário, onde interesses singulares e fragmentados pudessem dialogar de forma mais racionalmente universal e hierárquica com a alta burocracia governamental. Daí a funcionalidade de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, cenário e palco destes acontecimentos. O novo pacto ideacional lulista, influenciado pelo próprio estilo pessoal do Presidente, demandava a busca permanente pela coordenação através da exaustão do debate dentro do governo, e num segundo momento, do governo com os industriais e trabalhadores. A ação de coordenação intragovernamental não foi algo imposto, ao contrário, foi construída *bottom up*. Mesmo quando este pacto de ideias excluía deliberadamente temas proibidos da agenda industrial, como era o caso das variáveis da política econômica (os níveis da taxa de juros e do câmbio), se produziu um acordo interno em que os atores negociadores aceitaram manobrar dentro destas fronteiras, em nome de um benefício maior relacionado à governabilidade da coalizão lulista. O melhor exemplo foi o diálogo, em especial no segundo mandato, entre as prioridades da indústria e as prioridades da área de ciência e tecnologia e seus instrumentos. Deste diálogo nasceram significativas modificações nas políticas de gestão dos Fundos Setoriais e dos demais instrumentos da FINEP.

Nos casos descritos anteriormente o papel das ideias é central, desde que corporificadas e protagonizadas por empreendedores políticos, individuais e coletivos, com liderança e capacidade terminativa de decisão política. Este foi o caso dos novos marcos legais da inovação (Lei da Inovação, Lei do Bem e novo modelo de gestão dos Fundos Setoriais), que responderam pragmaticamente a uma nova concepção de Ciência & Tecnologia mais vinculada às demandas do setor industrial e que foram assumidas pelos ministros diretamente envolvidos. No caso do marco regulatório de biotecnologia não havia um consenso conceitual consolidado dentro do governo, a atuação dos empreendedores políticos, neste caso foi esvaziada e perdeu potência. No caso da criação da nova agência a ABDI, ficou subjacente a ideia de que o modelo administrativo e organizacional do governo federal não era compatível com a natureza da nova política industrial, muito exigente em processos cooperativos, agilidade decisória e autonomia política.

3 Em que medida as relações entre os atores influenciaram o desfecho de determinada negociação ou proposta?

Os testemunhos dos atores envolvidos demonstraram que as relações foram mais ou menos fecundas, dependendo de uma gama enorme de variáveis, o que limita o poder explicativo desta variável. Por exemplo, podemos constatar que as propostas mais robustas do CNDI, a formulação da "Lei do Bem" ou da "Lei de Inovação", foram viabilizadas após a construção de uma relação de confiança e cooperação entre os membros do conselho. Tais relações dependiam, ao seu tempo, de um conjunto de processos que mudaram em cada conjuntura. Em alguns temas o embasamento técnico, viabilizado normalmente por empreendedores políticos coletivos, a ABDI ou a CNI, foi fundamental para que as partes cooperassem. Em outros momentos as relações internas foram influenciadas por visões compartilhadas sobre a indústria e o desenvolvimento nacional, por participantes que já acumulavam anos, senão décadas, de convívio e debate sobre este tema. Este era o caso, por exemplo, de um conjunto de industriais ligados ao IEDI desde os anos oitenta. A própria condição do Ministro Furlan, um empresário industrial "licenciado", facilitava a manutenção destas relações cooperativas entre os pares. Ainda que seja subjetivamente difícil estabelecer uma relação causal precisa entre a efetividade do conselho, o grau de coordenação governamental atingido e a qualidade do relacionamento pessoal dentro dele, é evidente que o "clima inter-pessoal" contribuiu positivamente, mas talvez, não de forma decisiva.

Os limites do processo de coordenação intragovernamental, ou seja, da função de "janela de política" e formador da agenda estavam na baixa *accountability* e no pouco *enforcement,* se comparada à tradição das "Câmaras Setoriais" durante o Governo Sarney ou mesmo ao antigo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), dos anos setenta, fica evidente que os "fóruns setoriais" do governo Cardoso e Lula não tiveram a mesma natureza deliberativa. Ao contrário de outras políticas públicas (sociais) com conselhos de natureza regulatória ou fiscalizadora[234], os "fóruns" e o CNDI operavam como instâncias consultivas, isto é, auxiliares do poder executivo, do Presidente da República e do Ministro do MDIC. Esta "limitação" era parte das regras do jogo, desde o início. A baixa institucionalização das instâncias e sua consequente dependência de personalismos e preferências políticas

[234] Como são, a título de exemplo, o "Conselho Nacional de Assistência Social", o "Conselho Nacional de Saúde", o "Conselho Nacional de Educação" ou o "Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" e assim por diante.

particulares dos dirigentes, contribuiu para as oscilações no seu ritmo e efetividade.[235] A formalização precária dos procedimentos também resultou em baixa *acountability*. As atas do CNDI ou dos "fóruns" nunca foram disponibilizadas publicamente de forma sistematizada ou acessível, a própria natureza dos conselhos não era equilibrada em relação à participação dos trabalhadores. Pode-se ponderar também que os temas da política industrial brasileira, amplos e transversais, requeiram a inclusão de outros atores sociais num fórum de alto nível, tais como as representações das bancadas legislativas ou de movimentos sociais.

No caso do CNDI a representação individual e pessoal foi interpretada por muitos como um enfraquecimento do sistema de representação sindical. Parte das explicações para estas limitações encontram-se no próprio processo de aprendizagem, pois desde os anos setenta o governo federal não elaborava políticas industriais de forma tão explícita. Os temas tratados possuem alta complexidade, são de difícil apresentação pública e tem baixo apelo eleitoral, não resultando em incentivos maiores para concentrar o foco da atenção dos dirigentes do Executivo ou do Legislativo. Além disso, muitos dispositivos da política industrial representam custos imediatos e benefícios futuros, como são os casos de desoneração tributária ou financiamento de P & D das empresas.

[235] Como assinalou ex dirigente do MCT no segundo mandato de Lula: "Como é que você junta todos estes atores, como é que você integra BNDES e FINEP com a capacidade dos instrumentos? Como você integra CNPq e CAPES com a concessão de bolsas e políticas de capacitação? **Essa governança não está pronta, mas se dá justamente por essa via, dos erros e acertos, entre pessoas que estão há algum tempo militando nestes procedimentos e vão tentando ajustar as questões**...O que estamos tentando fazer cada vez mais ? ...Proposições claras e indicações de [um modelo de] governança, de tal forma que não mais [se] dependa de ...[fulano e sicrano]...mas sim, de um modelo de governança que tenha boas práticas, procedimentos claros, instrumentos claros e efetivos, previsibilidade, metas, procedimentos de avaliação mais fortes, processos decisórios mais claros e identificados,..." (P2 - entrevista ao autor em 16.07.2013, grifo meu).

CONCLUSÕES

> *The process by which public policies are formed are exceedingly complex..., the development of alternatives, and choices among those alternatives seem to be governed by different forces. Each of them is complicated by itself, and the relations among them add more complications. These process are dynamic, fluid, and loosely joined.*[236]
>
> John W. Kingdon (2011)

Como empresários industriais e dirigentes públicos cooperam e se relacionam para a produção de políticas públicas para a indústria? Em que medida o CNDI se constituiu numa "janela de política" através da coordenação intragovernamental? As inovações institucionais dos Governos do Presidente Lula funcionaram de fato, como arenas cooperativas, onde interesses eram "concertados" e consensos foram gerados? As políticas anunciadas, a PITCE e a PDP, tiveram sua efetividade influenciada pelo funcionamento destas instituições? Houve um padrão identificável conectando atores, instituições e agendas? Estas perguntas foram respondidas provisoriamente no início deste trabalho pela formulação de um argumento que, simplificadamente, apontava para a seguinte assertiva: a efetividade das políticas industriais durante o governo Lula, foi influenciada positivamente pelos efeitos de coordenação intragovernamental do CNDI, e não tanto pela natureza participativa do colegiado, imagem fixada pela publicidade oficial da época. Esta conclusão não diminui o peso da participação empresarial e dos trabalhadores, mas redimensiona seu papel. Conforme o modelo conceitual proposto no marco teórico desta tese, esse resultado só foi viável pela combinação virtuosa e singular de pelo menos três processos articulados: a existência de empreendedores políticos, como indivíduos e como instituições, a influência coesionadora de novas ideias que legitimavam um tipo de política industrial em detrimento de outras políticas (e assim, sugeriam uma agenda previsível e estável) e a qualidade e intensidade das relações políticas e pessoais estabelecidas no interior do colegiado de maior autoridade do período, o que o modelo conceitual identificou como as relações fecundas entre os atores.

Entre os processos analisados o que impactou com maior persistência a dinâmica do conselho foi o papel dos empreendedores políticos. A permanência das ideias pró ativismo estatal se aprofundaram durante o segundo governo Lula, especialmente nas medidas anti-

[236] "Os processos pelos quais as políticas públicas são formadas são extremamente complexos..., o desenvolvimento de alternativas e escolhas entre essas alternativas parecem ser governados por diferentes forças. Cada uma delas é complicada por si mesma, e as relações entre elas acrescentam mais complicações. Estes processos são dinâmicos, fluidos, e fracamente conectados." (Tradução livre do autor)

crise após 2008. Entretanto, o CNDI que poderia ter se constituído numa arena privilegiada para articular o setor público e privado no enfrentamento da crise, foi sendo esvaziado após a saída do governo do principal empreendedor político do período, o Ministro Luis Furlan. O mesmo não aconteceu com o CDES, prestigiado constantemente pelo Presidente da República e conduzido por Ministros de alta capacidade de articulação política como Jaques Wagner e Tarso Genro, até o final do segundo mandato. Além disso, o vácuo político foi rapidamente preenchido pela criação do Grupo de Acompanhamento da Crise, o GAC, sob a condução direta do Ministro da Fazenda, Guido Mantega.

Os depoimentos apontam duas características essenciais do ministro Furlan como empreendedor político, sua capacidade de diálogo com os industriais, sendo ele mesmo originário deste estamento (aspecto essencial) e sua capacidade organizacional e executiva, pragmática e voltada para geração de resultados que, pouco a pouco, foram emprestando credibilidade e confiança aos relacionamentos entre os participantes. Furlan não tinha vínculos orgânicos com a estrutura partidária, o que poderia ser uma debilidade num governo fortemente partidarizado, mas que acabou lhe proporcionando mais liberdade de ação para fazer acordos, construir uma agenda específica e proteger seu ministério de compromissos clientelistas, típicos do presidencialismo de coalizão. É claro que inúmeros fatores de contorno reforçaram esta condição, como o suporte da ABDI e a própria conjuntura de crescimento econômico, verificada entre 2003 até a crise de 2008. Furlan deve ser, portanto, entendido dentro deste contexto e desta conjuntura. As mesmas circunstâncias históricas que viabilizaram o protagonismo do titular do MDIC também haviam produzido uma geração de empresários industriais de capital nacional propensões à assimilar a agenda neo-desenvolvimentista. Furlan não atuou sozinho.

O protagonismo governamental não foi menos importante. O poder executivo, durante os dois períodos de Lula, usando seu forte poder de convocação institucional, implementou políticas no sentido de promover arenas para legitimar suas escolhas e compartilhar as responsabilidades com os públicos diretamente atingidos. Não foi possível descartar a ideia de que esta estratégia também foi um produto de astúcia política do governo na co-responsabilização de suas "clientelas", industriais e trabalhadores. Entretanto, seria equivocado falar de manipulação ou de processos de *political avoidance*[237], dado que esta

[237] Nos sentido de "desligamento de conteúdos críticos" ou um processo de despolitização intencionalmente provocado, como proposto por Scherrer-Vignale (2004).

relação foi funcional aos interesses dos industriais, pois as arenas, no mínimo, proporcionaram mais visibilidade para a vocalização de suas demandas.

Por sua vez, as inovações institucionais implementadas, a criação de uma agência e os colegiados tripartites, a instrumentalização de grandes estatais para os objetivos da política industrial (BNDES e PETROBRAS, por exemplo), resultaram de uma clara preferência política, vinculada a uma determinada concepção sobre o papel do Estado – mais ativo, mais coordenador e regulador - e um conceito sobre política industrial, claramente diferenciado do governo anterior, ainda que herdeiro de legados cruciais, como a própria política econômica. Não é menos importante a constatação de que as instituições implementadas (o conselho e a nova agência), contribuíram para dar mais racionalidade à implementação das políticas através da maior cooperação público-privada e público-público. Pode-se supor facilmente que – numa lógica contrafactual – sem a ocorrência de tais inovações a efetividade das políticas seria bem menor. Para além do uso instrumental e do "argumento da astúcia", constatamos que sob certas condições – com a ação de empreendedores, sobretudo, mas também, uma conjuntura de crescimento econômico e a forte hegemonia de ideias pró-ativismo estatal, as arenas podem se converter em palcos e cenários poderosos para forjar ações coordenadas. Alguns dos resultados mais significativos do CNDI, no seu primeiro período de funcionamento, demonstraram a força previsível de uma coalizão do "bloco desenvolvimentista" governamental, que logrou importantes avanços, ainda que parciais, ampliando a base de desonerações fiscais para setores estratégicos da indústria, criando novos marcos regulatórios e avançando na institucionalização da política industrial.

O movimento geral do Governo Lula foi o de incorporar as representações e os líderes empresariais e de trabalhadores na execução da política industrial, decidida majoritariamente; entretanto, sem a participação destes segmentos, em especial, dos trabalhadores. As instâncias de concertação foram, em grande medida, instâncias de "legitimação" e canais de canalização de demandas empresariais, na sua grande maioria pontuais como é, aliás, a tradição da representação classista empresarial, fragmentada e particularizada por inúmeros interesses ligados à segmentos, elos e complexos industriais específicos, das dezenas de cadeias produtivas existentes no nosso tecido industrial[238]. Estes problemas, contudo, como já foi

[238] O governo Lula produziu um interessante "efeito colateral" na capacidade de formulação empresarial. As iniciativas do Governo Lula, desde 2003, para formalizar uma política industrial oficial acabaram criando mais incentivos para que as entidades empresariais sistematizassem propostas mais abrangentes e gerais, unificando sua ação mais estratégica. Em 2003, por exemplo, foi criado o "Fórum Nacional da Indústria", reunindo 50 presidentes de associações setoriais, conselhos temáticos e dirigentes, o "Mapa Estratégico da

frisado, não diminuíram o mérito e o ineditismo das políticas industriais lulistas, nem do papel de sua principal arena e das relações nela criadas.

O Governo Lula procurou deliberadamente buscar conciliar, arbitrar e fazer uma mediação entre interesses de grupos sociais diferentes ou antagônicos. Esta capacidade dialógica foi um dos traços marcantes do ex-presidente e também do Ministro Furlan, decisivos para assegurar o funcionamento dos colegiados[239]. No caso da política industrial o CNDI, em que pese seu déficit significativo de *accountability*, representou talvez na história recente do Brasil uma experiência inédita para institucionalizar o processo de intermediação de interesses, mantendo a autonomia dos atores, com alguma capacidade de construir acordos e consensos possíveis, substancialmente diferente do corporativismo varguista, que buscava a cooptação e incorporação dos participantes não-estatais. Cabe lembrar que a iniciativa sempre foi do governo federal, as arenas foram criadas como instâncias de aconselhamento, não deliberativas. Não havia ilusões, este aspecto estava publicamente acertado com os empresários. Isso diminui aparentemente a importância das arenas, porém a condição *a priori* de não-decisão final sobre os temas, sinalizando que a política industrial era uma responsabilidade do governo em última instância, contribuiu para distensão das relações e um ambiente mais pautado pelo convencimento recíproco, menos contaminado por estratagemas de dissimulação e colusão, típicos de fóruns deliberativos. O ponto é que sua dinâmica interna acabou gerando, por processos analisados nesta tese, uma lógica de compromissos e acordos tácitos entre governo, industriais e empresários, mais além destes limites.

Apesar da natureza reativa ou passiva de seus participantes, o relativo sucesso e êxito do CNDI, no período em que foi dirigido pelo Ministro Furlan, foi resultante de sua capacidade de manter compromissos acertados no conselho – um *pivotal decision maker*, conforme a analise de Weingast, as condições simbólicas de seus funcionamento, aliadas à pautas fundamentadas tecnicamente com antecedência e sua sensibilidade para explorar as brechas nas negociações intragovernamentais, funcionaram como fatores imprescindíveis para o sucesso do empreendimento.

Indústria 2007-2015", lançado pela CNI em 2005, a promoção de eventos nacionais, como o "Congresso Brasileiro de Inovação na Indústria" (4 edição em 2011), são outros exemplos notáveis.

[239] Uma das habilidades do Ministro Furlan, que lhe permitia desenvoltura no papel de empreendedor, era seu trânsito junto à oposição política ao Governo Lula. Como registrou o jornal "O Estado de São Paulo" de 06/05/2005, quando Furlan compareceu a uma audiência no Senado: "Furlan também recebeu elogios do líder do PSDB no Senado, Arthur Virgílio (AM), um dos principais críticos do governo no Congresso. Segundo o senador, o governo precisa de mais ministros do porte de Furlan e com sua sensibilidade. `O seu ministério eleva a forma de dialogar do governo com a oposição, afirmou o líder tucano."

Pode-se comprovar também, que os colegiados tripartites setoriais e o CNDI especificamente, pela natureza dos seus componentes e pela agenda que constituíram, foram tributários de uma visão onde o ativismo Estatal e o uso de agências estatais pró-desenvolvimento, ocupava um lugar central. A contínua recorrência de temas relacionados à defesa comercial, à desindustrialização, ao direcionamento do BNDES para a política de "campeões nacionais", à definição de margens de preferência e conteúdo local para compras governamentais (o caso da PETROBRAS, por exemplo) e aos incentivos fiscais e de inovação, para ficar em alguns temas, revelam uma pauta onde a origem e a propriedade do capital, importam. Não havia uma postura xenófoba e hostil ao capital estrangeiro, mas pelo contrário, medidas para atrair investidores foram debatidas em diversas reuniões. O que o CNDI expressava era a necessidade de estabelecer uma relação mais madura com o capital internacional, garantindo, por exemplo, nas compras governamentais a necessária transferência de tecnologia para empresas brasileiras.

Os empresários industriais, como foi estudado, tiveram historicamente uma trajetória de adaptação às políticas governamentais e uma identidade pragmática forte com os dirigentes públicos, inclusive no Governo Lula, resultado de anos de um "oportunismo adaptativo" às brechas e sinalizações que o Governo oferece para novos negócios. Os empresários industriais, por razões históricas, econômicas e políticas, sempre possuíram acesso privilegiado aos *policy makers*, seja no Executivo, seja no Legislativo. O que torna o problema da "representação e participação" nos colegiados, menos importante, do ponto de vista desta "clientela". Não é incomum um revezamento de posições entre postos dirigentes no setor público e cargos no setor privado, ao contrário, esta tem sido a regra. A ação de *advocacy* e *lobby* continuou a ser feita durante o funcionamento destas instâncias, por associações empresariais, pela CNI, por Federações estaduais, etc. A entidade que congrega os interesses da indústria automobilística no país (a ANFAVEA, Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores), por exemplo, se mostrou extremamente atuante durante todo o governo Lula, buscando restrições para concorrentes externos ou diminuição de tributos setoriais, sem participar formalmente dos conselhos tripartites ou no CNDI.

Mesmo com todas imperfeições, o conselho cumpriu um papel essencial na formação da agenda governamental. Uma característica do CNDI relacionada à superação de assimetrias informacionais, verificada pela pesquisa, foi o impacto do colegiado e do ambiente de debates na coordenação interna entre as várias pastas ministeriais. A cooperação público-público foi efetiva em certas agendas, por exemplo, o tema da harmonização da

política de desenvolvimento regional com a política industrial, as agendas de infraestrutura (portos) ou a reformulação da gestão dos Fundos Setoriais. A coordenação de governo sempre foi muito precária no governo Lula, como de resto, em todos os governo pós-regime militar, resultado da ampla coalizão e do fatiamento de ministérios e cargos do segundo escalão, além da já conhecida inefetividade do planejamento público. Esta situação acabou valorizando o papel do conselho no primeiro mandato, ele compensou de algum modo a lacuna existente de uma instância de alta hierarquia que harmonizasse as políticas de desenvolvimento e de ciência e tecnologia com a política macroeconômica.[240]

Considerar o CNDI como o lugar político onde convergem os fluxos de problemas, propostas e política, como sugere Kingdon (2011), aponta para um quadro teórico complexo. Se por um lado, a dinâmica das instâncias e seu resultado concreto pode ser explicado pelas identidades prévias dos atores (empresários, trabalhadores e burocratas desenvolvimentistas) e sua matriz de preferências (desoneração fiscal e proteção comercial, por exemplo), por outro lado, variáveis relacionadas ao contexto de poder, à trajetória da economia e do Governo, ao papel dos empreendedores e às ideias dominantes no núcleo lulista, também foram decisivas. Este "modelo racional expandido", na sugestão de Peter Hall, não operou em equilíbrio, ao contrário, cada tema, cada circunstância implicou um arranjo de variáveis distinto. Os próprios fluxos do modelo de *agenda setting*, ao contrário da formulação original, não podem ser considerados independentemente. O "problema da desindustrialização" só vem à tona graças ao despertar de um segmento da indústria de capital nacional que se organiza como ator e rompe com a política econômica liberal. As políticas industriais só surgiram em cena porque a coalizão lulista venceu o pleito nacional de 2002. As ideias desenvolvimentistas só ganharam terreno porque foram vocalizadas por empreendedores e encontraram âncoras institucionais em novas instituições vocalizadoras.

Mas, se o CNDI de fato não representou uma "arena decisória" público-privada já que os interesses previamente acomodados, nunca tiveram esta expectativa, qual sua importância real para a formação da agenda? A resposta, mais uma vez, está na coordenação inter pares, dentro do governo. Ainda que não estejam totalmente claros todos os mecanismos pelos quais

[240] Um fator adicional pode ter influenciado o declínio do CNDI no segundo mandato de Lula: a crise política de 2005. A crise vivida pela Casa Civil, com a renúncia do Ministro José Dirceu em 2005, conduziu Dilma Roussef, titular da pasta de Minas e Energia, à titularidade da pasta. Dilma privilegiava claramente os temas de infraestrutura e energia e acabou reforçando o papel coordenador e centralizador da Casa Civil sobre os projetos mais estratégicos e metas presidenciais. Com a saída de Furlan, em 2007, o CNDI deixa de funcionar e as questões estratégicas da pauta industrial voltam a ser centralizadas no gabinete da Ministra-Chefe Casa Civil.

os atores implicados nas políticas de desenvolvimento econômico se relacionam entre si na produção e execução destas mesmas políticas, fica evidente que durante o Governo Lula estas interações criaram as sementes de um novo padrão, muito próximo do neocorporativismo ou corporativismo societal, em que pese diferenças importantes.

A pesquisa demonstrou que este padrão foi construindo sobre três suposições: (a) a recusa do modelo econômico liberal com a combinação de uma política econômica ortodoxa com políticas sociais distributivas (um novo modelo?) e a formulação de uma política industrial inovadora, não-conflitiva com a gestão macroeconômica, em ambiente democrático, integrada à economia mundial e intensiva em arranjos institucionais de *agenda setting* com instrumentalização das agências do Estado (estatais, bancos,...)*;* (b) as condições relativas de estabilidade econômica e o crescimento continuado, ainda que moderado, permitiram ampliar a base de apoio social ao regime, um equacionamento melhor dos problemas federativos e uma alta governabilidade legislativa; resultando em maior autoridade política para o poder executivo implementar reformas mais estruturais (em direção a um capitalismo mais coordenado), melhorando o ambiente econômico para aumentar o investimento e diminuir as inequidades sociais (repertório continuado pela sucessora de Lula) e (c) aumento e diversificação/pluralização das formas de relacionamento Estado/Sociedade, num duplo movimento de incorporação de segmentos antes excluídos nas políticas públicas (notório nas políticas sociais, por exemplo) e de maior controle e transparência das ações públicas (novas mídias, órgãos de controle mais ativos, ...). Os empreendedores e as novas ideias "funcionam" melhor em conjunturas de crescimento, simplesmente porque a atenuação dos conflitos distributivos facilitam o processo de pactuação e aprendizagem tripartite. O que não significa que novas ideias e empreendedores possam desempenhar um papel determinante em situações de crise e mudança institucional, ao contrário. O que há é um aparente paradoxo. A política industrial, tal como a proposta pelos defensores do neodesenvolvimentismo, encontra pouca resistência em conjunturas de bonança econômica, quando pode ser facilmente concertada entre empresários, trabalhadores e governo. Por outro lado, quando a política industrial é mais necessária, em conjunturas de crise e oportunidades, ela encontra um terreno acidentado politicamente para definição de metas e objetivos com legitimidade e coordenação entre todos envolvidos e nem sempre consegue manter compromissos ou compensar os perdedores com poder de veto. As relações entre a PI e as políticas macroeconômicas podem ser vistas por este duplo prisma, com resultados muito diferentes em cada visada.

A dificuldade de encontrar mecanismos explicativos precisos, com nexos causais objetivos entre o funcionamento das instâncias e os resultados da política é explicada em parte pelas próprias contradições deste novo padrão de relação sócio estatal, vigente no governo Lula, em parte pelas dificuldades epistemológicas intrínsecas em estabelecer relações lineares de causalidades em processos políticos e sociais. Há muitas contradições não resolvidas no emaranhado fragmentado das políticas públicas, por exemplo, novas formas de participação e representação social (através das inúmeras conferências, conselhos temáticos, colegiados de políticas, etc.), convivem ainda com estruturas legais, culturais e rituais administrativos profundamente autoritários e verticalizados, tributários de nossa trajetória e matriz estadocêntrica (cujo corporativismo estatal foi a expressão máxima). A pouca incorporação dos trabalhadores neste debate é outro sintoma da incompletude e imperfeição das arenas de política industrial, assim como seu baixo grau de transparência (publicização). Esta acomodação de novas ideias e deslocamentos de antigos formatos institucionais, provoca de um lado, a erosão política e perda de credibilidade/reputação dos velhos arranjos (veja-se, por exemplo, as críticas do CDES ao Conselho Monetário Nacional), e por outro lado, um processo adaptativo, progressivo e incremental das novas ideias às antigas instituições, que lhes retira boa parte do ímpeto transformador inicial. Esta última dimensão explica, por exemplo, a grande distância entre a importância das arenas (em especial, dos Fóruns de Competitividade de natureza setorial), encontrada nos discursos e documentos oficiais e o seu funcionamento, encontrado nos depoimentos de seus protagonistas.

A criação da ABDI deve ser entendida neste quadro complexo de transição, de um modelo e regime pró-mercado e liberal para outro de maior ativismo estatal e coordenação. Sua natureza ambígua, ora pública, ora privada, revela a transição inacabada e um arranjo institucional imperfeito, que ficou a meio caminho, entre uma instituição do tipo asiática, capaz de implementar um processo de *self discovery* (como bem disse Dani Rodrik), e uma secretaria informal do MDIC, como já havia alertado um dos mentores da PITCE, Glauco Arbix. Aliás, a inspiração mais forte para criação da agência foi o reconhecimento de que as estruturas existentes na administração pública federal seriam incapazes ou sofreriam de uma insuficiência institucional crônica, para os desafios da nova política. A ponderação entre o custo de reformar velhas estruturas *vis à vis* o custo de implantar novas estruturas, não é um cálculo simples, nem um dilema novo na história da administração pública federal. O famoso "Plano de Metas", por exemplo, foi elaborado por grupos executivos autônomos *ad hoc*, ao largo da burocracia estatal. O papel de secretaria executiva do CNDI e o reconhecimento das

entidades de representação da indústria, vem lentamente ajudando a nova agência a configurar sua identidade, assentada em duas dimensões: suporte à governança da política industrial e a produção de inteligência competitiva (informação especializada para *polcy makers*). Esta última dimensão tende a consolidar, pragmaticamente, uma função importante para a instituição no processo de formação da agenda governamental, contribuindo para o encontro – o processo de *coupling*, como sugerido por Kingdon - entre os fluxos de soluções (*policy streams*) e os fluxos políticos (*political streams*).[241]

Esta pesquisa permitiu também confirmar a assertiva teórica inicial de que a combinação das abordagens históricas e racionais não só é possível, como também é necessária para enriquecer a análise dos processos de interação entre atores políticos no âmbito das políticas públicas. Não seria possível entender, por exemplo, o grau de racionalização das demandas industriais possibilitadas pelas relações fecundas entre eles no contexto do CNDI (como uma solução para o dilema da ação coletiva), sem considerar a trajetória pró-desenvolvimentista daquele grupo de atores empresariais, ao longo de, pelo menos, os últimos vinte anos. Os incentivos criados para que os atores públicos empreendessem ações cooperativas intra governo, superando a força centrífuga que fragmenta a ação pública, não podem se explicados somente pelo limitado argumento do cálculo racional auto interessado de custo e benefício, mas também e principalmente pela força coesiva das ideias sobre desenvolvimento e inclusão social do lulismo, um efetivo *cognitive lock* naquelas circunstâncias (BLYTH, 2001). O entendimento do empreendedor político como um catalisador que mobiliza redes, compromissos e ideias não pode ser entendido somente nos marcos da ação racional. Ele é resultado simultâneo de uma conjuntura histórica precisa (o processo de rearticulação política dos industriais) e de habilidades individuais adquiridas (as tecnologias organizacionais e a liderança), poderia ser outro exemplo da combinação articulada e complementar de categorias com origens conceituais distintas.

[241] Há inúmeros e crescentes exemplos na PITCE e na PDP, onde a agência cumpriu indiretamente um papel de empreendedor abrindo "janelas de oportunidade" para temas, projetos e propostas setoriais. A continuidade da política industrial no Governo Dilma Roussef, sucessora de Lula, com o nome de "Plano Brasil Maior", lançado publicamente em Agosto de 2011, avançou na solução deste conflito identitário da ABDI formalizando sua função como apoiadora do sistema de gestão da política industrial através do *Decreto* 7.540, de 02/08/2011. Confirmando as tendências já identificadas no governo Lula quanto ao papel da nova organização. Então, será muito provável que, num cenário otimista, que a ABDI ganhe uma "autoridade prática" – muito além da sua autorização legal original - sobre os temas de política industrial, tornando-se um *think tank* necessário para os processos de cooperação e concertação público-privado, ou seja, para manter aberta a *industrial policy window* na agenda federal.

Se a evolução da democracia em nosso país for entendida a partir de um ponto de vista processual e contingente o CNDI, bem como a acidentada trajetória de fóruns tripartites na política industrial, significaram um avanço não trivial. Conforme já sugeriu Tilly (2007), a democracia avança quanto mais as relações entre Estado, Mercado e Sociedade forem amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas, com capacidade de *enforcement* do Estado. Esta última observação se relaciona diretamente com a necessidade de recuperação e *aggiornamento* do planejamento estatal estratégico do desenvolvimento. Apesar de todas as falhas idiossincráticas das arenas tripartites analisadas nesta tese, a experiência demonstrou que, em alguma medida, se criaram redes de confiança na esfera política, reduzindo o controle estatal por grupos privados ou centros autônomos de poder, sejam eles originários das elites industriais ou de burocratas autoreferenciados. Neste sentido, os conselhos da política industrial lulista deixaram um legado importante para a legitimidade da democracia e a consolidação das instituições participativas.

Sob o aspecto normativo, um cenário prospectivo otimista, além de novas instituições executivas, vai requerer novos arranjos políticos que estejam a altura dos desafios sugeridos pelas novas políticas de apoio à indústria moderna e regulação econômica. Ao contrário das políticas públicas de saúde e educação, por exemplo, debatidas há décadas, com atores consolidados e trajetórias bem definidas, a política industrial ainda é difusa, com fronteiras epistemológicas vagas e instrumentos de aplicação desarticulados. Um salto de qualidade das instâncias de articulação entre os atores necessariamente passará pela superação dos problemas identificados ao longo desta tese, no sentido de (a) ampliar a participação, a *accountability* e a transparência das arenas, combinando a participação com uma representação empresarial de maior qualidade política e mais equilibrada com outros setores sociais, em especial com o sindicalismo operário e o setor financeiro privado, sempre ausente destas arenas; e (b) dotar de maior capacidade de mandato, de *enforcement* político e legal, atribuindo ações de natureza regulatória efetiva para os colegiados, por exemplo, na rastreabilidade e avaliação das contrapartidas industriais. Este último aspecto nos remete ao déficit de institucionalização destas instâncias tripartites, o que explica também sua excessiva dependência de empreendedores políticos que pela sua natureza, são contingentes e passageiros ao longo dos ciclos político-eleitorais. A simples existência jurídico-formal de uma arena não garante sua efetividade ou a geração de relações fecundas entre os atores participantes. Um avanço na institucionalização demandaria, entre outros fatores, uma estrutura de incentivos mais robusta e perene. Tais incentivos deveriam estar ancorados no

próprio funcionamento democrático da república, por exemplo, delegando às arenas poder decisório real para definição de parâmetros que pudessem orientar a ação dos ministérios na execução da política industrial ou, como foi já mencionado, mecanismos de maior transparência e controle social sobre o alcance e os impactos da política industrial, como um processo sistemático de tentativa, erro e aprendizagem institucional e societária.

Peter Evans propôs três variáveis para distinguir os "Estados Predadores" dos "Estados Desenvolvimentistas": a capacidade da burocracia pública, a capacidade de regulação e coordenação do Estado e o avanço da democracia. Este trabalho, ao analisar os arranjos institucionais da política industrial lulista, demonstrou que o Brasil caminha ao encontro destas perspectivas. Lentamente a democracia brasileira avança para uma situação de maior *rule of law* nas políticas de desenvolvimento, em particular nas suas diversas interfaces societais, confirmando suas opções *de jure*. Esta trajetória, entretanto, não é linear e progressiva, há períodos de recuo e de estagnação. Nos gráficos das estatísticas industriais, os ciclos políticos e econômicos - desde o último grande surto industrial dos anos cinquenta - estão marcados por picos e vales que se alternam repetidamente. Mas seu sentido geral, sua tendência de longo prazo, aponta um modelo de desenvolvimento econômico mais autônomo, distributivo e, sobretudo, com regras mais previsíveis e estáveis nas interações entre o Estado e a Sociedade, ou seja, mais sustentável politicamente.

Esperamos que este trabalho de pesquisa possa contribuir, não só como o debate e a reflexão sobre a construção de mecanismos estáveis e previsíveis de negociação e cooperação público-privada na política industrial brasileira, mas também para estimular novos estudos sobre as relações entre Estado e Sociedade. A consolidação da democracia e do pluralismo nas relações políticas empurrou os empresários industriais para a cena política, sem máscaras e subterfúgios. Este contexto nos desafia a empreender um esforço analítico bem mais profundo para conhecer seu comportamento político, suas estratégias e seus recursos de poder e identidade, sobretudo em ambientes cada vez mais plurais e democráticos.

REFERÊNCIAS

ABDI. *Estudo comparativo de política industrial: as trajetórias do Brasil, Argentina, México, Coréia do Sul, EUA, Espanha e Alemanha*, Volume 3, Política Industrial: objetivos e instrumentos, Coordenação: Ignacio Delgado/UFJF, Brasília, 2008.

ABDI. *Plano de Desenvolvimento Industrial, Tecnológico e de Comércio Exterior – horizonte* 2008, Workshop, Brasília, 2005.

ABDI. *Política de Desenvolvimento Produtivo, Balanço de Atividades 2008/2010*, Resumo Executivo, Brasília, 2010.

ABDI. *Política Industrial de países selecionados, Brasil, Rússia, Índia e China (BRICs),* Política Industrial Comparada, Brasília, 2011.

ABERS, R. e KECK, M. Representando *a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores*, *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, 2008.

ABERS, R.; SERAFIM, L. e TATAGIBA, L. *A participação na era Lula: repertórios de interação em um estado heterogêneo*, 35º Encontro Anual da ANPOCS, anais, 2011.

ABRUCIO, L. e LOUREIRO, M.R. *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, n. 41, 1999.

ACEMOGLU, D. e ROBINSON, J. *Why nations fail: the origins of Power, prosperity and poverty*. CROWN, 2012.

ALEM, C., BARROS, J. e GIAMBIAGI, F. *Bases para uma política industrial moderna*. XIV Fórum Nacional, Estudos e Pesquisa. 22, Rio de Janeiro, 2002.

ALMEIDA, M. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI.* Texto para Discussão do IPEA, n. 1452, 2009.

ALMEIDA, M. *Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira,* em O Futuro da Indústria no Brasil, desindustrialização em debate, de Edmar Bacha e Monica de Bolle. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ALSTON, L.; MUELLER, B.; MELO, M.; e PEREIRA, C. *The Political Economy of Productivity in Brazil*, working paper IDB 104, 2010.

ALVARENGA, G.; PIANTO, D. e ARAÚJO, B. *Impactos dos fundos setoriais nas empresas:* novas perspectivas a partir da Função Dose-Resposta, Premio CNI Economia, categoria inovação e produtividade, Brasília, 2010.

AMSDEN, A. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press, 1989.

ANDERSON, P. *Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados* 1991-1995, TD 667, Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

ANDERSON, P. *O Brasil de Lula*, Novos Estudos, n. 91, CEBRAP, São Paulo, 2011.

ANTERO, S. *Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais:* a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções, RAP, 40 (1): 57-80, Rio de Janeiro, 2006.

ANTUNES, D. *As contrapartidas na política industrial do Governo Lula*, UFRJ, Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 2012.

ANTUNES, D. *As contrapartidas na política industrial do Governo Lula*, Dissertação de Mestrato, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, UFRJ, 2013

ARAUJO, S. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas.* Dissertação de Mestrado, Brasília: IPOL/UnB, 2007.

ARBIX, G. *A Camara Banida* , *in* ARBIX, G. e ZILBOVICIUS, M. (orgs) *De JK a FHC*: a reinvenção dos carros. São Paulo: Escritta, 2000.

ARBIX, G. *Inovar ou inovar, a indústria brasileira entre o passado e futuro.* Tese apresentada para obtenção do título de Livre-Docência no Depto. de Sociologia da FFLCH/USP, São Paulo (mimeo), 2006.

ARBIX, G. *Uma aposta no futuro*: os três primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística e a emergência do meso-corporatismo no Brasil. Tese de Doutoramento, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

ARROW, K. *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press, 1951.

AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, v. 3, 2010.

AVRITZER, L. *Participatory Institutions in* Democratic Brazil, Woodrow Wilson Center Press, Washington, DC, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009.

AZEVEDO, C. *A regulamentação do acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados no Brasil*, *Revista Biota Neotrópica*, V. 5, n. 1. 2005. Disponível em: <www.biotaneotropica.org.br>.

BAERT, P. A*lgumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia.* Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fev. vol.12, No. 35, 1997.

BAHIA, L. *Diferenciação salarial segundo critérios de desempenho das empresas industriais brasileiras*, *in* SALERNO, M. e DE NEGRI, j. (coord.). Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras. Brasília: IPEA, 2005.

BALLART, X. (Org.). *Lecturas de teoria de laorganización.* Madrid: BOE/INAP, v.1, 1993.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. *A inflexão do Governo Lula*: política econômica, crescimento e distribuição de renda, *in* SADER, E. e GARCIA, M. *Brasil*: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Boitemo, 2010.

BARDACH, E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving.* London: Chattan House Publishers, 2008.

BARZELAY, M. e e CORTAZAR-VELARDE, J. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2004.

BAUMGARTNER, F. e JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics.* Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

BAUMGARTNER, F.R. e JONES, B. *Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability change in American policymaking in* SABATIER, P. *Theories of the policy process*, Oxford: Westview Press, 1999.

BEARDSLEY, P. *Political Science: The Case of the Missing Paradigm.* Political Theory, v. 2, n. 1, Feb., 1974.

BECKER, G.C. *The economic approach to human behavior.* Chicago: Chicago University Press, 1976.

BIANCHI, A. *Hegemonia em construção*: a trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais. São Paulo: Xamã, 2001.

BIANCHI, A. *Um ministério dos industriais*: a Federação do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990, Campinas: Unicamp, 2010.

BIELSCHOWSKY, R. e MUSSI, C. *El pensamiento desarrollista en Brasil*: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005", *in* Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina Santiago de Chile: RIL editores (versão em português repassada pelo autor), 2006.

BLYTH, M. *Great Transformations: Economic Ideas and Political Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BLYTH, M. *The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change*, World Politics, 54, 2001.

BONAFONT, L. *Redes de Políticas Públicas.* Madrid: SigloVientiuno de Espana, 2004.

BORGES, A. *Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso:* o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa, Associação Nacional de História – ANPUH XXIV, Simpósio Nacional de História, 2007.

BOSCHI, R. e GAITAN, F. *Capacidades estatais e estratégias de desenvolvimento na Argentina, no Brasil e no Chile in* MANCUSO, W; LEOPOLDI, M.A. e IGLECIAS, W. (2008) Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias, São Paulo: Editora de Cultura, 2008.

BOUDON, R. *Utilité ou Rationalité? Rationalité Restreite ou Générale?,* in *Revue d'Économie Politique*, 112 (5), 2002.

BRAGA, W. *Ambientes institucionais neo-schumpeterianos e políticas públicas para a inovação tecnológica no Brasil*. Anais do V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Cultura e Comunicação, Bahia, 2005.

BRASIL Lei 9276 de 9 de maio de 1996 – Dispõe sobre o Plano Plurianual de 1996/1999 e dá outras providências. 1996.

BRASIL. *Plano Plurianual 2004-2007- Mensagem Presidencial*, Ministério do Planejamento, Brasília. 2003.

BRESSER PEREIRA, L. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula.* 5. ed. atualizada. São Paulo: 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina, em Handbook of Latin American Economics*, José Ocampo e Jaime Ross (org), Oxford University Press, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. *Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional, em globalização, estado e desenvolvimento:* dilemas do Brasil no novo milênio, Eli Diniz (org.), Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BÜCHLER, M. *A Câmara setorial da indústria farmoquímica e farmacêutica*: uma experiência peculiar, Dissertação de Mestrado, IFCS/UFRJ, 2005.

BUIGUES, P-A and SEKKAT, K. *Industrial policy in Europe, Japan and the USA*: amounts, mechanisms and effetiveness. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

BURT, R. *Structural Holes and Good Ideas, The American Journal of Sociology*; Sep 2004; 110, 2; ABI/INFORM Global, 2004.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO. Centro Celso Furtado, v. 6, n. 9, Rio de Janeiro, 2011.

CAMP, J., and ROOT, H. *The Key to the Asian Miracle*: Making Shared Growth Credible. Washington, DC, United States: Brookings Institution, 1996.

CANO, W. e GONÇALVES, A. *Política industrial do governo Lula da Silva*, Texto para Discussão, IE/UNICAMP n. 181, 2010.

CANO, W. e SILVA, A. *Política Industrial do Governo Lula*, Texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas, 2010.

CAPELLA, A. M. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas em BIB:* revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 41, São Paulo, 1996.

CAPELLA, A. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002).* Tese de Doutorado, São Paulo: Universidade Federal de São Carlos, 2004.

CARDOSO, A.M. e COMIN, A. *Caminhos Cruzados: o Acordo das Montadoras e as relações de classe no Brasil contemporâneo*, Seminário Brasil em Perspectiva: os anos 90, Laboratório de Pesquisa Social do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

CARDOSO, F. H. *Empresariado industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

CARDOSO, F. H. *Mãos à Obra Brasil:* programa de governo, Biblioteca Virtual e Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1994. Disponível em: <www.bvce.org>.

CARDOSO, F.H. *O modelo político brasileiro e outros ensaios.* 2. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

CARDOSO, J.C.; SANTOS, J.C. e ALENCAR, J. (org) *Diálogos para o desenvolvimento a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*, Brasília: IPEA/CDES, 2010.

CASA CIVIL DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA Mensagem n. 1.008 de 30.12.2004 do veto parcial ao PL m. 48 do Senado Federal de criação da ABDI, 2004.

CASSIOLATO, J. e LASTRES, H. *Sistemas de inovação*: políticas e perspectivas, em "Parcerias Estratégicas", n. 8, CGEE/MCT, Brasília, 2000.

CASSIOLATO, J. et alii. *Arranjos Cooperativos e Inovação na Indústria Brasileira*, in Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras, Brasília: IPEA, 2005.

CASTELAR PINHEIRO, A. *Bancos Públicos no Brasil: para onde ir ?* III Seminário ANBID de Mercado de Capitais, 2006.

CASTRO, A. C. *Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo*, Volume 2, Painel de Política Industrial do BNDES, 2002.

CASTRO, A. *A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira*, Revista Brasileira de Inovação, v. 01, n. 02, 2002.

CASTRO, A. *The Impact of Public Policies in Brazil along the Path from Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market*, *in* CIMOLI, DOSI e STIGLITZ, Industrial Policy and Development, the political economy of capabilities accumulation, 2009, Oxford Press.

CASTRO, A.B. e AVILA, J. P. *Uma política industrial e tecnológica voltada para o potencial das empresas*, XVI Fórum Nacional, Rio de Janeiro (mimeo), 2004.

CAVALCANTI, M. e PEREIRA, A. *Estratégias de inovação para o Brasil*: por que o Brasil não inova? XXV Forum Nacional, O Brasil de Amanhã, Rio de Janeiro, 2013.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO de Políticas para o Desenvolvimento (2007), Memórias do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1, Rio de Janeiro.

CEPAL. *A hora da igualdade, brechas por selar, caminhos por abrir (síntese),* Santiago do Chile, 2010.

CEPAL. *Cambio estructural para la igualdad - Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, 2012.

CERQUEIRA, K. *As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006*: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa, Dissertação de Mestrado, Brasília: IPOL/UnB, 2010.

CHANG, H. *"State institutions and structural change"*. Structural Change and Economic Dynamics, v. 5, n. 2, p. 293-313, dec, 1994b.

CHANG, H. *The Political Economy of Industrial Policy.* New York: St. Marin's Press, 1994a.

CHANG, H-J. e EVANS, P. *The Role of Institutions in Economic Change, Paper prepared for the meeting of the "Other Canon" group Venice*, Italy, January 13 – 14, 1999.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R. e STIGLITZ *Institutions and Policies Shaping Industrial Development: an introductory note, in* CIMOLI, DOSI e STIGLITZ, *Industrial Policy and Development, the political economy of capabilities accumulation*, Oxford Press, 2009. [versão em português publicada pela Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (1), p.55-85, 2007]

COASE, R. *The problem of social cost*, Journal of Law and Economics, 1960.

CODATO, A. *Estrutura Política e interesse de classe*: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964, o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Dissertação de Mestrado, Campinas: UNICAMP, 1995.

COHEN, M.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. *A garbage can model of organizational choice, in: Adminitrative Science Quarterly,* v. 17, n. 1, p. 1-25. 1972.

COLBY, S. Searching for institutional solutions to industrial policy challenges: a case study of the Brazilian Development Bank, Johns Hopkins University PhD dissertation, 2013.

COLEMAN, J. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990.

COMIN, A. *A Desindustrialização Truncada Perspectivas do desenvolvimento econômico brasileiro*, Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, 2009.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DO SENADO. Parecer da Comissão de Educação sobre o Projeto de Lei da Câmara n. 48 de 2004 que autoriza o poder executivo a instituir serviço social autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Relator Senador Eduardo Azeredo, Brasília, 2004.

CONFEA e CNI. TV *Digital, qualidade e interatividade*, Brasília, 2007.

CORDEN, W. M. *Relationships between macroeconomic and industrial policies*, The World Economy, 3(2), 1984.

COSTA, A., BARROS, D. CARVALHO, J. *A dimensão histórica dos discursos acerca do empreendedor e do empreendedorismo*, RAC, V. 15, n.2, art 1, Curitiba: ANPAD, 2011.

COUTINHO, P. *Estratégia Tecnológica e Gestão da Inovação*: uma estrutura analítica voltada para os administradores das empresas. Tese de Doutorado, Engenharia Química, Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

COUTO, C. e ABRÚCIO, F. *O segundo governo FHC*: coalizões, agendas e instituições. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

CRUZ, R. *Carreiras burocráticas e suas transformações*: o caso dos gestores governamentais no Brasil, em Burocracia e política no Brasil, desafios para a ordem democrática no século XXI, Maria Rita Loureiro, Fernando Abrucio e Regina Pacheco (org), São Paulo: FGV, 2011.

CUNHA, A. M. *O paradigma do Estado desenvolvimentista e o retorno da política industrial*, Texto para Discussão, Porto Alegre: FCE/UFRGS, 2012.

CUNILL GRAU, N. *La intersectorialidad em el gobierno y gestión de la política social*, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile, 2005.

CURI, L. F. e CUNHA, A. *Redimensionando a contribuição de Roberto Simonsen à controvérsia do planejamento* (1944-45): pioneirismo e sintonia, Seminários Internos FEA/USP, Texto para Discussão, São Paulo, 2012.

CYPHER, J. M. *Brazil´s Development Strategy: Maintaining the Industrial Base Side-Stepping the Staples Trap?* Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, 2012.

D'ARAUJO, M. C. *A Elite dirigente do Governo Lula*, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.

D'ARAUJO, M. C. *Governo Lula*: contornos sociais e políticos da elite do poder Coordenação, Assistentes de pesquisa: Angela Moreira, Camila Lameirão e Vanuza Queiroz. - Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

DAVID, P. A. *Understanding the Economics of* QWERTY: *The necessity of history, in Parker, W. N. (ed) Economics History and the Modern Economist*, London: Basil Blackwell, 1986.

DE NEGRI, F. Elementos para a análise da baixa inovatividade Brasileira e o papel das politicas públicas, *Revista USP*, n. 93, São Paulo, 2012.

DE NEGRI, J. *A avaliação do regime automotivo brasileiro*, Brasília: IPEA, mimeo, 1998.

DE NEGRI, J. e SALERNO, M (org) *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras.* Brasília: IPEA, 2005.

DE TONI, J. *Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira*, Ensaios FEE, Fundação de Economia e Estatística, Secretaria de Planejamento e Gestão, v. 28, n. 01, Porto Alegre, 2007.

DECOMTEC Departamento de Competitividade e Tecnologia, *A Competitividade e o Desenvolvimento Econômico, algumas questões para reflexão.* São Paulo: FIESP, 2005.

DECOMTEC Departamento de Competitividade e Tecnologia, Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). São Paulo: FIESP, 2011.

DELGADO, I. *Estratégias e trajetórias*: anotações sobre políticas industriais em perspectiva comparada, 31º Encontro Anual da ANPOCS, 2007.

DELGADO, I. *Desenvolvimento, empresariado e política industrial no Brasil, em Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil, novas teorias, novas trajetórias*, em Wagner Mancuso, Maria Antonieta Leopoldi e Wagner Iglecias (org.), Editora de Cultura, São Paulo, 2010

DELGADO, N. e LIMONCIC, F. Reflexões preliminares sobre espaços públicos de participação no governo Lula, *in Democracia Viva*, n. 23, 2005. Disponível em: <www.ibase.br>. Acesso em 18. Abr. 2011.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pos-neoliberal, *Humanitas*, Minas Gerais: UFMG, IUPERJ/UCAM, 2007.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18 n. 52, 2003.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. *Empresários, interesses e mercado:* dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DINIZ, E. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010), *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 4, 2011, pp. 493 a 531.

DIRETRIZES DE POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR. Casa Civil, MDIC, MF, MCT, IPEA, BNDES, FINEP e APEX Brasil, Brasília, (mimeo), 2003.

DONAHUE, J. and ZECKHAUSER, R. *Public-Private Collaboration, in* MORAN, M; REIN, M. and GOODIN, R. (eds) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.

DOSI, G. (1984) *Technical Change and Industrial Transformation*. London: Macmillan.

DOSI, G., PAVITT, K. e SOETE, L. *The Economics of Technical Change and International Trade*, London: Harvester Wheatsheaf, 1990.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*, Nova York: Harper, 1957.

DREIFUSS, R. A. *1964: a conquista do Estado*. Petropolis: Vozes, 1981.

DUDZIAK, E. *Lei de Inovação e Pesquisa Acadêmica, o caso PEA*, Tese de Doutorado, São Paulo: Escola Politécnica da USP, 2007.

DULCI, L. *Um salto para o futuro*: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ELSTER, J. *En favor de los mecanismos, Sociológica*, año 19, número 57, 2005.

ELSTER, J. *Logic an society:* contradictions and possible worlds, Chichester, John Wiley and Sons, 1978.

ERBER, F. *As Convenções do Desenvolvimento no Governo Lula*: Um Ensaio de Economia Política, *in* S.T. Werneck Vianna, M. A. P. Bruno e A. M. Modenesi (orgs.). Macroeconomia para o Desenvolvimento: Crescimento, Estabilidade e Emprego (Projeto Perspectivas para o Desenvolvimento Brasileiro), Livro 4. Brasília, IPEA, 2010.

EVANS, P. *Além da 'monocultura institucional'*: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo, *Sociologias*, 5(9):20-63, 2003.

EVANS, P. *Autonomia e parceria*: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, P. *Government Action, Social Capital and Development*: Reviewing the Evidence on Synergy, World Development. Vol. 24, N. 6, 1996.

EVANS, P. *Introduction: Looking for Agents of Urban livability in a Globalized Political Economy, in:* EVANS, Peter, (org.) Livable Cities? Urban struggles for livelihood and sustainability", Berkeley: University of California, 2002.

EVANS, P. *The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories*. CEDE, (Texto para Discussão, n. 63), 2011.

FERRAZ, J.C., PAULA, G. e KUPFER, D. *Política Industrial em Economia Industrial, fundamentos teóricos e práticas no Brasil*, KUPFER, David e HASENCLEVER, Lia (org). Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FREEMAN, C. and LOUÇÃ, F. *As Times Goes by. From the Industrial Revolutions to the Information*, Oxford, 2001.

FREEMAN, C. *Introduction*, *in* DOSI, G. et alii (org). Technical Change and Economic Theory, Pinter Publischers, Londres, 1988.

FREITAS, A., LYRA, F.T. e TIRONI, L. *Aspectos instrumentais e organizacionais da intervenção governamental na atividade industrial*. Brasília: IPEA, 1995.

GADELHA, C. Estado e Inovação, uma perspectiva evolucionista. *Revista de Economia Contemporânea*, 6(2): 85-117, jul./dez, Rio de Janeiro, 2002.

GADELHA, C. Política Industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural, *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 4, 2001.

GARCIA, R. *O CDES e a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento*: um relato particular, em Diálogos para o Desenvolvimento A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula, José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos e Joana Alencar Organizadores. Brasília: IPEA/CDES, 2010.

GARNIER, L. *Informe de Conclusiones. Área Temática: Fortalecimento de la cooperación y la coordinación gubernamentales.* X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

GEORGE, A. e BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, The MIT Pres. 2005.

GIESTEIRA, L. *O desenvolvimento após o desenvolvimentismo*: origens, resultados e limitações da política brasileira de inovação tecnológica (1999-2008), Tese de Doutorado, Campinas: IE/UNICAMP, 2010.

GIMENEZ, D. e CARDOSO JR, J. *Planejamento e desenvolvimento*: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010, Texto para Discussão 1690, Brasília: IPEA, 2012.

GONÇALVES, M. O *ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários (*2003 – 2010), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2012.

GONÇALVES, R. *O Governo Lula e o desenvolvimentismo às avessas*. Em Desindustrialização, o caso brasileiro, Economistas, Ano II, n. 6, Brasília: COFECON, 2011.

GRAZIANO, L. O Lobby e o interesse público. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, n. 35, São Paulo, 1997.

GREEN, D; SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory*: a critique of applications in political science. New Haven: Yale University Press, 1994.

GUERRA, O. *Política Industrial e Competitividade*: de Collor a FHC, Organizações & Sociedade, vol. 04, n. 08, 1997.

GUIMARÃES, E. A *Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação*
GUIMARÃES, I. Câmaras Setoriais, histórico, constituição e perspectivas, *São Paulo em Perspectiva*, 8 (3), São Paulo, 1994.

HALL, P. *Aligning ontology and methodology in comparative research*. *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (ed.) Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge University Press, 2003.

HALL, P. and SOSKICE, D. *An introduction to varieties of capitalism, in:* HALL, P. e SOSKICE, D. (Eds). *Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HALL, P. and THELEN, K. Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*, vol. 7, 2009.

HALL, P. e TAYLOR, R. *Political science and the three new institutionalisms*, Political Studies, 1996.

HALL, P. *Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective, in* Explaining Institutional Change, Cambridge Press, Thelen, K e Mahoney, J. 2010.

HALL, P. *Preference formation as a political process: the case of monetary union in Europe*, in Preferences and Situations, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation, 2005.

HALL, P. *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HAUSMANN, R. e RODRIK, D. Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, v. 72, 2003.

HAUSMANN, R. *In search of the chains that hold Brazil back.* Paper prepared for the Brazilian Center for Public Leadership, 2008.

HAUSMANN, R., RODRIK, D. e SABEL. *Reconfigurin Industrial Policy: a framework with an application to South Africa,* Working Papers n. 168, Center for International Development at Harvard University, 2008.

HAY, C. *Ideas and the construction of interests, in Ideas and Politics in Social Science Research*, Edited by Daniel Beland and Robert Cox, Oxford University Press, 2010.

HAYDAY, B. e ZIMMERMAN, B.J. *A Board's Journey Into Complexity Science, Group Decision Making and Negotiation*, vol 8, 1999.

HECLO, H. M*odern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

HERRLEIN, R. *Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo*: um ensaio de economia política, Texto para Discussão, 01/2011, UFRGS/FCE/DECON, Porto Alegre, 2011.

HERZBERG, B. e WRIGHT, A. *Competitiveness parternerships – building and maintaining public private dialogue to imporove the investment climate*, Working Paper S3683, World Bank, 2005.

HILL, M. *The Public Policy Process, Pearson Education Limited,* Fifth Edition, England, 2009.

HIRATA, N. *Demandas empresariais em Ciência, Tecnologia e Inovação a partir dos anos noventa*, USP, Depto. de Ciência Política, Tese de Doutoramento, 2006.

HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*, Yale University Press, 1958.

HOLLINGS, R. *Nonprofit public policy research organizations:* a sourcebook on think tanks in government. New York: Garland, 1993.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IEDI Carta IEDI n. 333. *Globalização e estratégias nacionais de crescimento sustentado*: lições para o futuro, São Paulo: IEDI, 2007.

IEDI. *A indústria e o Governo Fernando Henrique*. Oportunidades e Ameaças, 1994.

IEDI. *A política de desenvolvimento industrial, o que é e o que representa para o Brasil.* São Paulo: IEDI, 2002.

IEDI. *Contribuições para uma Agenda de Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: IEDI, 2010.

IEDI. *IEDI 12 anos*, São Paulo, 2001.

IEDI. *Indústria e Política Industrial no Brasil e em outros países, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial*. São Paulo: IEDI, 2011ª.

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, Indústria e Desenvolvimento, *Principais Conclusões e Sugestões* (mimeo), 2000.

IEDI. *Uma comparação entre a agenda de inovação da China e do Brasil*. São Paulo: IEDI, 211b.

IMMERGUT, E. *The Theoretical Core of the New Institutionalism. Politics and Society*. 1998.

IPEA. *A política industrial na América Latina, em estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada:* desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro, Livro 5, Volume 1, Cap. 04 Brasília: IPEA, 2010a.

IPEA. *Desenvolvimento, o debate pioneiro de 1944-145, Ensaios e comentários de Aloísio Teixeira, Gilberto Maringoni e Denise Gentil*, Brasília: IPEA, 2010b.

IPEA. *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada*: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro, Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Cap. 04, Livro 05, Vol. 01, Brasília: IPEA, 2010c.

IPEA. *Participação social como método de governo*: um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais, Comunicados IPEA Nº 132, Brasília: IPEA, 2012.

IPEA. *Políticas de Desenvolvimento Econômico no Brasil:* impactos de políticas selecionadas de incentivo à inovação e à exportação, em Brasil em Desenvolvimento, V. II, Brasília: IPEA, 2010.

JOHNSON, C. *Introduction*: The Idea of Industrial Policy, *in* JOHNSON, Chalmers. *The Industrial Policy Debate*, California: ICS Press, 1982.

JONES, B. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

KANNEBLEY, S. e PORTO, G. *Incentivos Fiscais à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Brasil: uma avaliação das políticas recentes*, IDP-DP-236, Divisão de Competitividade e Inovação, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies [updated second edition, foreword by James Thurber]* Longman, 2011.

KOSACOFF, B. e RAMOS, A. El debate sobre política industrial. *Revista de la CEPAL*, n. 68, 1999.

KRUGMAN, P. *Development, geography and economic theory*, MIT Press, 1997.

KUPFER, D. *Dez anos de Política Industrial*, Jornal "O Valor" de 08 de Julho de 2013.

KUPFER, D. e CARVALHO, L. *Estratégia de desenvolvimento industrial, em desafios da política industrial no Brasil do século XXI, rede de articulação de competências para o desenvolvimento industrial*, Alexandre Comin, Simone Assis e Mauricio Mendonça (org.), Brasilia: IEL, 2009.

KUPFER, D. *Trajetória de longo prazo, situação atual e perspectivas da indústria brasileira*, Slides do 1º Curso de Política Industrial da ABDI, Brasília, 2012.

LAFER, B. M. *O Planejamento no Brasil.* 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LANE, D. e MAXFIELD, R *Strategy under Complexity: fostering generative relationships, Long Range Planning*, Vol. 29, n. 2, 1996.

LASWELLL H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LAZZARINI, S. *Capitalismo de Laços*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LAZZARINI, S.; MUSACCHIO, A.; BANDEIRA DE MELLO, R. e MARCON, R. What do developmental Banks do ? Evidence from Brazil, Harvard Working Paper, 12-047, 2011.

LEFTWICH, A. *Analysing the Politics of State-Business Relations: a methodological concept note on the historical institutionalist approach, Discussion Paper Series*, Number Twenty-Three, IPPG Discussion Papers, 2009.

LEMOS, C. *Inovação na era do conhecimento, em informação e globalização na era do conhecimento*, Lastres, H. e Albagli, S. (org). Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LEOPOLDI, M.A. *Política e interesses na industrialização brasileira, as associações industriais, a política econômica e o estado.* São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LIMA, R. *Brasil-FMI: a política externa financeira do governo Lula*, *Revista Ponto-e-Vírgula,* 7: 262-273, 2010.

LINDBLOM, C. *The Science of Muddling Through. Public Administration Review*, vol. 19, nº 2, 2009.

LISBOA, M. e LATIF, Z. *Democracy and Growth in Brazil, Seminar on the Democratic Consensus for Development*, Instituto Casa das Garças, Rio de Janeiro, 2013.

LOUREIRO, M. R., OLIVIERI, C. e MARTES, A. *Burocratas, partidos e grupos de interesse:* o debate sobre política e burocracia no Brasil, em Burocracia e política no Brasil, desafios para a ordem democrática no século XXI, Maria Rita Loureiro, Fernando Abrucio e Regina Pacheco (org). São Paulo: FGV, 2011.

MAHONEY, J. *Beyond correlation analysis*: recent innovations in theory and method. *Sociological Forum*, 16 (3), 2001.

MAHONEY, J. *Combining Institutionalisms: liberal choices and political trajectories in Central America, in Preferences and Situations*, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation, 2005.

MAHONEY, J., KIMBALL, E. e KOIVU, K. *The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences,Comparative Political Studies*, 2009.

MALO, M. C. *La gestion stratégique de la coopérative et de l´association de l´économie sociale. 1ére partie: L´entrepreneur et son environnement. Revue Internationale de L´Économie Sociale* - RECMA, 281, 2001.

MANCUSO, P. e MOREIRA, D. *Benefícios tributários valem a pena? Estudo de formulação de políticas públicas*, Revista de Sociologia e Política V. 21, no. 45, 2013.

MANCUSO, W. e OLIVEIRA, A. *Abertura econômica, empresariado e política: os planos domésticos e internacional*: Revista Lua Nova, 69, São Paulo, 2006.

MANCUSO, W. O *empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa*, Revista de Sociologia e Política, n. 28, 2007b.

MANCUSO, W. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 3, 2004.

MANCUSO, W. *O Lobby da indústria no Congresso Nacional:* empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edusp, 2007a.

MANCUSO, W. P.; GONÇALVES, M. P.; MENCARINI, F. (2010). *Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988 – 2006).* In: Mancuso, W. P.; Leopoldi, M. A. P.; Iglecias, W. (org). Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil - novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura.

MANCUSO, W., LEOPOLDI, M. e IGLECIAS, W. *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

MARCH, J. *A Primer on Decision Making:* How Decisions Happen, New York: The Free Press, 1994.

MARTIN, S. *As Câmaras Setoriais e o Meso Corporativismo*, *Revista Lua Nova*, n. 37, 1996.

MARTINS, A. *A Direita para o Social.* A Educação da Sociabilidade no Brasil Contemporâneo, Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MATTOS, P. *O novo estado regulador no Brasil*: eficiência e legitimidade. São Paulo: Singular, 2006.

MATUS, C. *O Líder sem estado Maior*, FUNDAP, São Paulo, 2000.

MATUS, C. *Política, Planejamento & Governo,* TOMOS I e II), IPEA, Ministério do Planejamento, Brasília, 1993.

MAXFIELD, S and SCHNEIDER, B. R. *Business and the State in Developing Countries.* Ithaca, United States: Cornell University Press, 1997.

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Política de Desenvolvimento Produtivo, Inovar e Investir para sustentar o crescimento. *Cartilha divulgada no lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo*. Brasília, 2008.

MELO, L. M. Financiamento à Inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006, *Revista Brasileira de Inovação,* Rio de Janeiro (RJ), 8 (1), 2009.

MILLER, G. *The Political Evolution of Principal-Agent Models*, Annu. *Rev. Polit. Sci.,* 8:203-23, 2005.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Articulação dos Atores na Implementação da Política Industrial: a experiência das Câmaras Setoriais – retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo?* Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, Elaboração IE/UNICAMP, IEI/UFRJ, FDC e FUNCEX, Campinas, 1993.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO EXTERIOR Projeto de Lei de Criação da ABDI enviado ao Congresso, EM n. 0016/GM-MDIC, 2004.

MOE, T. *Power and Political Institutions, in Perspectives on Politics*, Vol. 3/No.2, 2005.

MOGUILLANSKY, G. e DEVLIN, R. *Alianzas público-privadas como estratégias nacionales, Revista CEPAL*, 97, Santiago de Chile, 2009a.

MOGUILLANSKY, G. e DEVLIN, R. *Alianzas público-privadas para uma nueva visión estratégica del desarollo*, CEPAL, Secretaria General, Santiago de Chile, 2009b.

MOGUILLANSKY, G. e DEVLIN, R. *Breeding Latin American Tigers - operational principles for rehabilitating industrial, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC), Washington, 2011.

MOGUILLANSKY, G. e DEVLIN, R. *Um elo faltante na América Latina*: alianças público-privadas para uma visão estratégica nacional, Textos para Discussão CEPAL – IPEA, LC/BRS/R.250, Brasília: IPEA, 2010.

MORAIS, J.; LIMA JÚNIOR, F. *Política industrial do governo Lula: desenvolvimentista ou corretiva de falhas de mercado. In*: XVI Forum Banco do Nordeste do Brasil de Desenvolvimento, Fortaleza. 2010.

MORON, J. *O direito a participação no Governo Lula, paper apresentado na 32º Internacional Conferenceon Social Welfare*, ICSW, 2011. Disponível em: <www.icsw.org>. Acesso em 19. Abr. 2011.

NASCIMENTO, P. e OLIVEIRA, J. *Redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas ?* Exame do papel das ações transversais no FNDCT entre 2004 e 2008, IPEA, TD 1664, 2011.

NAUDE, W. *Industrial policy, oldand new issues*, Working Paper, n. 106, UNU – WIDER, 2010.

NELSON, R. *The co-evolution of technology, industrial structure, and supporting institutions, Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, New York, 1994.

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and representative governament*. Chicago: Aldine Atherton, 1985.

NICOLSKY, R. *Esvaziamento Tecnológico*, Jornal O Globo de 4 de Junho de 2011.

]NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVA POLITICA INDUSTRIAL Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/nova-politica-industrial-desenvolvimento-e-competitividade/view>. Acesso em: 22. Abr. 2012.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil, clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

O'DONNELL, G Accountability horizontal e novas poliarquias, *Revista Lua Nova*, n.44, 1998.

O'DONNELL, G. *Corporatism and the question of the State.* in MALLOY, J. (ed.). Authoritarianism in Latin America.University of Pittsbourgh Press, 1979.

OCTAVIO, A. *The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas, Comparative Political Studies*, 2006.

OECD Industrial Policy in OECD Countries, *Annual Review of Organisation for Economic Cooperation and Development*, 1992.

OLIVA, A. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil:* análise do Governo Lula (2003-2010), Tese de Doutorado, UNICAMP, Instituto de Economia, 2010.

OLIVEIRA, F. *Câmaras Setoriais:* a experiência do setor automobilístico, Cadernos de Pesquisa CEBRAP, n. 01, São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, G. e TUROLLA, F. Política Econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas, *Tempo Social*, vol.15, no.2, p.195-217, USP, São Paulo, 2003.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OREIRO, J. L. *Opinião Econômica. Em desindustrialização, o caso brasileiro, economistas,* Ano II, n. 6, Brasília: COFECON, 2011.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].

OSTROM, E. *Challenges and Growth: the Development of the Interdisciplinary Field of Institutional Analysis, Journal of Institutional Economics*: 2007.

OSTROM, E. *Governing the commons, the Evolution of Institutions for Collective Action,* Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. *Some thoughts about shaking things up: future directions in political science, PSOnline,* 2002. Disponível em: <www.apsanet.org>.

OSTROM, E. *Understanding institutional diversity is published,* Princeton University Press, 2005

OSTROM, E., GARDNER, R. and WALKER, J. *Rules, Games, and Common Pool Resources. Ann Arbor:* The University of Michigan Press, 1994.

PACHECO, R. *A agenda da nova gestão pública, em Burocracia e política no Brasil, desafios para a ordem democrática no século XXI*, Maria Rita Loureiro, Fernando Abrucio e Regina Pacheco (org), São Paulo: FGV, 2011a.

PACHECO, R. *Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil, em Burocracia e política no Brasil, desafios para a ordem democrática no século XXI,* Maria Rita Loureiro, Fernando Abrucio e Regina Pacheco (org), São Paulo: FGV, 2011b.

PACK, H. e SAGGI, K. *The case for industrial policy: a critical survey World Bank Policy Research Working Paper* 3839, February 2006.

PALOCCI, A. *Sobre formigas e cigarras*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções do 12º Encontro Nacional, Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – A Ruptura Necessária. Brasilia, 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social*, 2002. [programa de Governo em 2002, disponível em: <www.pt.org.br>].

PEREIRA, L. C. e DINIZ, E. Empresariado Industrial, democracia e poder político, *Revista Novos Estudos*, CEBRAP, 84, São Paulo, 2009.

PERES, W. and PRIMI, A. *Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience*, CEPAL DesarrolloProductivo, Serie 187. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

PERES, W. *Industrial Policies in Latin America*, Working Paper No. 2011/48, UNU – WIDER, 2011.

PETERS, B. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PETERS, B. The problem of bureaucratic government. *Journal of Politics*, v. 43, n.1, 1981.

PETERS, G. *Managing Horizontal Governmet. The Politics of Coordination*, CCMD, Research paper, n. 21, Canada, 1998.

PIERSON, P. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO-CANEDO, M. A recente política industrial brasileira, *Rev. Latinoamericana de Politica Comercial*, Working Paper n. 127, FLACSO, 2010.

PINHEIRO-CANEDO, M. *Por que o Brasil não Precisa de Política Industrial, Ensaios Economicos*, FGV-EPGE, 2007.

PIRE S, R. e GOMIDE, A. Capacidades estatais para o desenvolvimento no Século XXI, in IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional* n. 2, 2012.

PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and its principal problems*. New York: ECLA, UN Department of Economic Affairs, 1950.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso do Presidente da República no Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo, Secretaria de Imprensa, Brasília, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Relatório de atividades do conselho de desenvolvimento econômico e social em 2004, Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Brasília, 2004.

PROGRAMA ELEITORAL DE LULA Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 2002.

PUTNAM, R. *Capital social e desempenho institucional, comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

RAGIN, C. *The Comparative Method – Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Angeles: University of California Press, 1987.

REGINI, M. *Social pacts in Italy*, em SCHOLTEN, I. (org.) Political stability and neo-corporatism: corporatist integration and societa cleavages in Western Europe, London, Sage Publication, 1987.

REIS, F. W. *Crise brasileira e construção institucional, in* VELLOSO, João Paulo dos Reis. Condições para a retomada do desenvolvimento. São Paulo: Nobel, 1991.

RELATORIO DE BIOTECNOLOGIA. *Comitê Nacional de Biotecnologia*, MDIC / CNB, 2010. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/>.

RESENDE, A. V. *A Política Industrial do Plano Real,* Texto para discussão n. 130, UFMG/CEDEPLAR, Belo Horizonte, 2000.

RESENDE, M. *Regimes regulatórios*: possibilidades e limites. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.27, n.3, 1997.

RODRIGUES, *A massa na praça: mobilização e conflito na campanha das diretas já*, Comunicação & Política, v. 1, n. 3, Rio de Janeiro, 1995.

RODRIK, D. *Estratégias de desenvolvimento para o novo século*. *In*: ARBIX, G. COMIN, A., ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R. (2002) México, África do Sul, India e China: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: EDUSP/ UNESP, 2002.

RODRIK, D. *Industrial Policy for the Twenty-First Century'*. CEPR Discussion, 2004.

RODRIK, D. *Industrial Policy, Don't Ask Why, Ask How*", *in* Middle East Development Journal., 01, 1. 2009.

RODRIK, D. *One Economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth,* Princeton University Press, 2007.

ROWTHORN, R. e COUTTS, K. *De-industrialization and the balance of payments in advanced economies, In Discussion Papers* (170), maio, Genebra: United Nations Commission on Trade and Development, 2004.

RUA, M. G. e AGUIAR, A. *A Política Industrial no Brasil 1985-1992*: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making, Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, 1995.

RUA, M. *Três hipóteses teóricas e uma situação empírica: a coordenação governamental na Rede de Proteção Social do governo do estado de Goiás*. X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SABEL, C. *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*, in E. Engelen and M. Ho (eds.), De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning 3 Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

SACCARO, N. *Como impulsionar a bioprospecção no Brasil:* bases para uma moderna regulação do acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, Texto para Discussão, n. 1807, Brasília: IPEA, 2012.

SAES, D. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1985.

SALERNO, M. *A política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal, Parcerias Estratégicas*, CGEE, n. 19, Brasília, 2004.

SALLES, S. *Redes de inovação tecnológica*: aportes da economia evolucionista e da nova economia institucional, Congresso Internacional de Economia e gestão dos Negócios Agroalimentares, Vol. s/n, pp.1-1, Ribeirão Preto, 2001.

SALLUM Jr, B. *Hegemonia liberal, desenvolvimentismo e populismo Notas sobre a especificidade do governo Lula,* Nueva Sociedad NRO. 217, 2008.

SALLUM, B. *O Brasil sob Cardoso:* neoliberalismo e desenvolvimentismo, Tempo Social, 11 (2): 23-47, out., São Paulo, FFLCH-USP, 1999.

SAY, J. B. *Tratado de economia política* [Coleção Os economistas]. São Paulo: Abril, 1983. (Obra original publicada em 1803).

SCHAPIRO, M. G. *Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira* (no prelo), Projeto "Estado, Democracia e Desenvolvimento – arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento", Alexandre Gomide e Roberto Pires (coord.), DIEST/IPEA, 2013.

SCHERRER-VIGNALE, V. *Revisiting Political Avoidance.* Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, 2004.

SCHMIDT, V. *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*, *Annual Review of Politcal Science*, 11(303-326). 2008.

SCHMITTER, P. *Continúa el siglodel corporativismo*?, *in* SCHIMITTER, P.; LEHMBRUCH, G. Neocorporativismo I, Más Alládel Estado y el mercado, Cidade do México, Alianza Editorial, 1992.

SCHMITTER, P.C. *Democratic theory and neo-corporatist practice,* Working Paper No. 74, Florence: European University Institute, 1983.

SCHNEIDER, B. R. *Big business and the politics of economic reform: confidence and concertation in Brazil and Mexico"*, *in* MAXFIELD, Sylvia e SCHNEIDER, Ben Ross (org.) *Business and the State in developing countries*, Ithaca: Cornel University Press, 1997.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, B. R. *Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America: cheap talk, expensive changes or collaborative learning*, IDB Working Papers Series No. IDP-WP-167, Whasington, 2010.

SCHNEIDER, B. R. e DONER, R. *Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others, Business and Politics*, Vol. 2, No. 3, 2000.

SCHNEIDER, M. e TESKE, P. *Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government*, *American Political Science Review*, 86 (3), 1992.

SCHUMPETER, J. *A teoria do desenvolvimento econômico* [Coleção Os economistas]. São Paulo: Abril, 1982. (Obra original publicada em 1911)

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. (Tradução de: Capitalism, Socialism and Democracy. 5. ed. London: G. Allen & Unwin, 1979.)

SCHYMURA, L. e PINHEIRO, M. *Política industrial brasileira*: motivações e diretrizes, em O Futuro da Indústria no Brasil, desindustrialização em debate, de Edmar Bacha e Monica de Bolle. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SCUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development,* Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. Instituições para inovação, reflexões sobre uma agenda de desenvolvimento pra o longo prazo, Brasília: Presidência da República, 2009.

SECRETARIA DE GESTÃO. Balanço *da Reforma do Estado no Brasil, a nova gestão pública,* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coleção Gestão Pública, Brasília, 2002.

SECRETARIA EXECUTIVA DA PDP (ABDI, BNDES e MF) *Modelo de Coordenação e Gestão da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP),* Atribuições das instâncias de gestão e requisitos para o encaminhamento de propostas, Julho de 2008, Brasília, 2008.

SHEINGATE, A. *Entrepreneurs, Institutions, and American Political Development.* Trabalho apresentado no 2002 *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, Mass.: 29 de agosto a 1 de setembro de 2002.

SHEPSLE, K.; BONCHEK, M. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions.* New York: Norton & Company, 1997.

SIKKINK, K. *and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SIMON, H. *Models of man, social and rational.* New York: John Wiley & Sons, 1967.

SIMON, H. *Rational Decision Making in Business Organizations, The American Economic Review*, Vol. 69, No. 4, 1979.

SINGER, A. *Os Sentidos do Lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. *Raizes sociais e ideologicas do lulismo, Novos Estudos Cebrap*, 85, São Paulo, 2009.

SOMBART, W. *El burgues: contribucion a la historia moral e intelectual del hombre econômico moderno*. Buenos Aires: Oresme, 1953. (Obra original publicada em 1903).

STEINMO, S., THELEN, K.e LONGSTRETH, F. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge Press, 1992.

STRATCHMAN, E. *Política industrial e instituições*, Tese de Doutoramento, São Paulo: Instituto de Economia da UNICAMP, 2000.

STREECK, W. *German capitalism: does it exist? Can it survive?, in*: CROUNCH, Colin e STREECK, Wolfgang (Eds). *Political economy of modern capitalism*. London: Sage Publications, 1997.

STEIN, E.; TOMMASI, A.; ECHEBARRIA, K. e. PAYNE, M. (coordinadores) *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, DC, Estados Unidos, 2006.

SUZIGAN, W e FURTADO, J. *Instituições e políticas industriais*: problemas de implementação – reflexões a partir da experiência do Brasil, Série Desarollo Productivo, Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

SUZIGAN, W. e FURTADO, J. *A institucionalidade da política industrial e tecnológica:* problemas, desafios e propostas, em Desafios da política industrial no Brasil do século XXI, rede de articulação de competências para o desenvolvimento industrial, Alexandre Comin, Simone Assis e Mauricio Mendonça (org.), Brasília: IEL, 2009.

SUZIGAN, W. e FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento, *Revista de Economia Política*, vol. 26, n. 2(102), 2006.

SUZIGAN, W. e VILLELA, A. *Industrial policy in Brazil.* São Paulo: Unicamp, IE, 1997.

SUZIGAN, W. Estado e Industrialização no Brasil, *Revista de Economia Política*, 8(4), São Paulo: Brasiliense, 1988.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 16, n. 01(61), 1996.

SZMRECSÁNY, T. *Celso Furtado e o Início da Industrialização no Brasil*, Revista de Economia Política, vol. 22, nº 2 (86), 2002.

TAPIA, J. *Concertação, diálogo social e diálogo civil, relatório técnico para o CDES*, Contrato 125/2004, Campinas, 2005.

TAPIA, J. *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*: os desafios da construção institucional, em Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no Novo Milênio, Eli Diniz (org.). Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TAPIA, J. e GOMES, E. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Revista Tempo Social*, *revista de sociologia da USP*, v. 20, n. 1, São Paulo, 2008.

TAVARES, M.C. *Da substituição das importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

TD n. 409, IPEA, 1996.
THELEN, K e MAHONEY, J. *Explaining Institutional Change*, Cambridge Press. 2010.

THELEN, K. and STREECK, W. *Introduction: institutional change in advanced political economies, em Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies,* Streeck, W. e Thelen, K. Oxford Press, 2004.

THELEN, K. *Historical institutionalism in comparative politics*, *Annual Review of Political Science* 2, 1999.

TILLY, C. *Mechanisms in Polítical Processes*, *Annu. Rev. Polit. Sci*. 2001, 4, 2001.

TILLY, C., McADAM, D., e TARROW, S. *Methods for Measuring Mechanisms of Contention, Qualitative Sociology*, 2008.

TILLY, C. *Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTER, F. *Puncutuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making, in* SABATIER, P. *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 2007.

TULLOCK, G. *Public choice,* 1987b *In* EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The new palgrave: a dictionary of economics.* London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 3.

TULLOCK, G. *Rent seeking,* 1987a *in* EATWELL, John; MILGATE, Murray & NEWMAN, Peter (Eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics.* London: Macmillan, 1991. 4 v. v. 4. p. 147-149.

UNIDO. *Industrial Policy for Prosperity: Reasoning and Approach*, Viena, 2011.

VALENTE, M. *Empresários nacionais, desenvolvimento e política no Brasil*: o IEDI e as Reformas Liberais nos anos 90, Textos de Economia, v. 8, n. 1, 2008.

VALENTE. *O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI e os governos de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, Desafio*, R. Econ. e Adm. Da UFMS, Campo Grande, MS, (6), 2002.

VELDE, D. W. *Measuring State-Business: Relations in Sub-Saharan Africa, Discussion Paper Series Number Four*, IPPG Discussion Papers, 2006.

VERSIANI, F e SUZIGAN, W. *O processo brasileiro de industrialização*: uma visão geral, texto apresentado no X Congresso Internacional de História Econômica, Louvain, 1990.

VIANNA, L W. e BRANDÃO, G. M. *Fortalecimento do estado, das instituições e da democracia, em complexidade e desenvolvimento*, José Celso Cardoso e Henrique Siqueira, Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: IPEA, 2011.

VIANNA, L. W. O estado novo do PT, Gramsci e o Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.gramsci.org>.

VIENNEY, C. *L´economie sociale*. Paris: Édition La Decouverte, 1994.

VILLELLA, A. e SUZIGAN, W. *Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil,* Texto para Discussão n. 421. Brasília: IPEA, 1996.

WADE, R. *After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries*, *In*: Global Policy. V. 1, 2010.

WADE, R. in *East Asian Industrialization.* Princeton University Press.Pp. xiii-lii.First Paperback Edition, 1992.

WALLIS, J. and DOLLERY, B. *Market Failure, Government Failure*, Leadership and Public Choice, Palgrave, New York, 1999.

WEBER, M. *Burocracia; "A Política como Vocação"; In:* H.H. Gerth e C.Wright Mills (Orgs.) Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WEINGAST, B. and KATZNELSON, I. *Intersections between historical and rational choice institutionalism, in Preferences and Situations*, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation, 2005.

WEINGAST, B. *Persuasion, preference change, and critical junctures*: *the microfoundations of a macroscopic concept, in Preferences and Situations*, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation, 2005.

WILDAVSKY, A. *The Policy of Budgetary Process*. 2. ed. Boston: Little and Brown, 1992.

WILIAMSON, J. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened.* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

WILLIAMSON, O. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications,* The Free Press, Nueva York, 1975.

WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free, 1985

WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy.* New York: Oxford University Press, 1993.

YIN, R. *Estudo de caso – planejamento e métodos*, 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAHARIADIS, N. *The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects*. *In* Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp.65-87). Boulder, CO: Westview Press, 2007.

Relação dos documentos oficiais analisados

Do setor público federal:

1 Relatório de Macrometas, Política de Desenvolvimento Produtivo, Maio/2008 – Julho/2009, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Brasília, 2009.

2 Política Industrial, Tecnológica e Comércio Exterior, ABDI, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2005.

3 Modelo de Coordenação E Gestão da PDP, Secretaria Executiva da PDP, ABDI, Brasília, 2008.

4 Agenda Nacional de Desenvolvimento, AND, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Brasília, 2006.

5 Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, (ANC), Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Brasília, 2010.

6 Relatório de Gestão, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2007 – 2010

7 Relatório de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003– 2006

8 Plano Plurianual 2004-2008 – Mensagem Presidencial – Ministério do Planejamento

9 Plano Plurianual 2009-2001 – Ministério do Planejamento

10 Relatório de Gestão 2007 – 2009 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Fundos Setoriais – Ministério de Ciência e Tecnologia.

11 Relatório de Gestão dos Fundos Setoriais – 2011 – FINEP/MCTI.

12 Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República, Tribunal de Contas da União, 2011 e 2012.

Documentação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e ABDI

1 Atas das Reuniões Ordinárias (1ª até 13ª) e extraordinárias (1ª e 2ª).

2 Transcrições*ipsis literis*das Reuniões Ordinárias e extraordinárias (exceto a 4ª e a 10ª reuniões), Fonte: ABDI.

3 Regimento Interno do CNDI.

4 Reunião da Coordenação da PITCE, ABDI, transcrição *ipsisiverbis*, 22 de novembro de 2005, Brasília.

5 PARECER APRESENTADO EM PLENÁRIO PELO RELATOR DESIGNADO PARA MANIFESTAR-SE PELA COMISSÃO ESPECIAL INCUMBIDA DA APRECIAÇÃO DA MATÉRIA PROJETO DE LEI Nº 3.443, DE 2004 Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, e dá outras providências. Autor: Poder Executivo Relator: Deputado Beto Albuquerque

Documentos oficiais de entidades representativas dos trabalhadores

1 NOTA TÉCNICA do DIEESE (2005), Política Industrial no Brasil: o que é a nova política industrial, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos, DIEESE, n. 11, São Paulo.

2 NOTA TÉCNICA do DIEESE (2008) Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos, DIEESE n. 67, São Paulo

3 CADERNO DE SUBSÍDIOS, (2011) Política Industrial e Desenvolvimento, CUT Nacional, n. 03, São Paulo.

Das entidades de representação de interesses empresariais nacionais e setoriais:

1 A Indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor: agenda para a macroeconomia do alto crescimento, Confederação Nacional da Indústria, Brasília, 2010.

2 Uma Agenda Mínima para a Governabilidade, CNI, CNA, CNC, CNT, Ação Empresarial, Brasília, 2005.

3 Mapa Estratégico da Indústria, 2007 – 2015, Fórum Nacional da Indústria, CNI, Brasília, 2005.

4 A Indústria e o Brasil, uma agenda para crescer mais e melhor, CNI, Brasília, 2010.

5 Relatório Anual da CNI, 2011, 2010 e 206, CNI, Brasília.

Outros documentos:

1 Mãos à Obra Brasil: Proposta de Governo, 2004, Fernando Henrique Cardoso

2 Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social [programa de Governo Lula em 2002, www.pt.org.br]

3 Resoluções do 12º Encontro Nacional, “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – A Ruptura Necessária”, Brasília, 2001.

4 Resoluções do 3º Congresso Nacional do PT, 2007, Brasília.

5 Resolução Política do 4º Congresso Nacional do PT, 2011, Brasília.

ANEXOS

Anexo I - Análise das Reuniões do CNDI entre 2005 e 2007

A análise das reuniões realizadas a partir da transcrição literal das gravações foi feita de modo a evidenciar, à luz dos objetivos da pesquisa e das ferramentas conceituais selecionadas, nas intervenções dos participantes os elementos, as evidências de que o CNDI funcionou como uma **instância de coordenação intragovernamental**, de acomodação de interesses e cooperação público-privada.[242] Além disso, cabe assinalar, procurou-se evidenciar aquelas intervenções diretamente vinculadas às **crenças neo desenvolvimentistas** e a atuação dos **empreendedores políticos**.

Análise da 1ª Reunião Ordinária (17/02/2005)

A primeira reunião aprovou o Regimento Interno e analisou a estrutura de funcionamento da ABDI. Foi apresentado o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de TI (REPES) pelo assessor do Ministro da Fazenda, Edmundo Oliveira.

No RI do CNDI fica clara a função de assessoramento do Presidente da República sobre questões da política industrial, inclusive a proposição de metas para a PITCE, indicando os "respectivos meios e recursos para atingi-las". Além das normas típicas de funcionamento, o RI estabelece que não haverá suplência ou seja, uma medida para tentar evitar a perda de representatividade do colegiado, tendência verificada normalmente em outras instâncias quando os suplentes acabam se tornando definitivos. O RI previa também as decisões pelo voto e a criação de comissões técnicas. As reuniões seriam bimensais.

Análise da 2ª Reunião Ordinária (26/04/2005)

O primeiro debate da reunião foi a exposição do "Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural", o PROMIMP, feita pela então Ministra de Minas e Energia, Dilma Roussef [243]. A ênfase dada pela apresentação foi a retomada da

[242] As degravações das reuniões do CNDI foram gentilmente disponibilizadas pela ABDI que, à época, desempenhava o papel de secretaria executiva daquele conselho.

[243] O Prominp - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, foi instituído pelo Governo Federal através do Decreto nº 4.925, do dia 19 de dezembro de 2003, com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. Disponível em: <http://www.prominp.com.br>.

capacidade da indústria de petróleo e gás na elaboração de projetos industriais de grande complexidade e a estratégia de conteúdo local. A Secretaria de Comunicação da Presidência, a SECOM, aproveitou a reunião para apresentar peças publicitárias sobre o programa que seriam veiculadas na mídia.

Nesta segunda reunião já é facilmente constatado a natureza de coordenação intragovernamental do colegiado. Após a exposição do planejamento estratégico da ABDI, o Ministro da Integração, reclama veementemente da não inclusão da dimensão espacial-territorial na política:

> O Ministério participa de todas as reuniões do Conselho briga em praticamente todas as reuniões do Conselho é enrolado em todas as reuniões do Conselho, na próxima reunião nós vamos trazer a adaptação da questão da política de TI, eu estou aqui vigilante e não apareceu, depois o Ministério da Fazenda vai falar, mas também as providências já estão em prática das isenções e etc. Isso é um erro grave, não é uma coisa lateral, nem setorial, nem preocupação do Ministério da Integração, isso é um compromisso do Governo do Presidente Lula. O Brasil tem 28% da população que vive no nordeste e dali sai 13% do PIB, tem 13% da população que está na Amazônia e dali sai 6% do PIB, e a solução tem sido a migração que destrói as cidades grandes do sudeste brasileiro. Na medida em que no neoliberalismo, ou no liberalismo, ou no capitalismo essas ferramentas são desmoralizadas, tudo bem, é assim que as coisas são tudo bem, mas na medida em que nós recuperamos uma ferramenta conceitualmente desmoralizada no passado recente de política industrial, não é razoável, não é tolerável que um governo com as nossas características faça disso uma coisa lateral, ou uma homenagem a um ministro chato que fica reclamando essas coisas, não é, é uma contradição grave no governo, nós não podemos mais ficar fazendo favor fiscal, graves, pesados, importantes que fizemos, fazendo isso de forma, digamos, pseudo-equânimes no país, quando nós estamos agravando os desequilíbrios. No processo de crescimento do ano passado e na questão de comércio exterior o nordeste está perdendo peso relativo, nós daqui a pouco vamos ver uma estatística dizendo que o problema está se agravando em pleno Governo Lula. (Ministro Ciro Gomes, Transcrição da 2ª Reunião Ordinária do CNDI, 26 abr. 2005, p. 23).

O Ministro do MDIC reagiu rapidamente confirmando o problema conhecido desde sempre, de coordenação interna no governo:

> [...] nós no Governo ainda não aprendemos a trabalhar em equipe, estamos tendo alguns bons exercícios de trabalho em equipe, mas ainda não trabalhamos em equipe. A apresentação do módulo anterior, do PROMINP, é uma apresentação de um trabalho em equipe, onde Dilma, Gushiken, ABDI mais o sistema de negociação cria um ambiente favorável que beneficia um grande número de empresas e inclusive com as ações do Banco que foram aqui mencionadas pelo Guido. Eu acho que cada um de nós precisa ser pró-ativo, para podermos convergir, eu tenho muitas coisas que posso convergir com você, mas nós não nos encontramos, a não ser aqui ou em alguma solenidade [...] (Ministro Luis Furlan, Transcrição da 2ª Reunião Ordinária do CNDI, 26 abr. 2005, p. 24)

Um aspecto da natureza negociatória intragovernamental fica claro quando o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, anuncia a ideia de estímulo à demanda de computadores

pessoais através do estabelecimento de um teto de valor do produto e um prazo de permanência do benefício.

> Outro item que está praticamente concluído que é do PC Conectado; nós fizemos a opção de fazer a desoneração para o consumidor final, na venda a varejo, por uma razão específica, nós tínhamos inicialmente feito um estudo para fazer alíquota zero de PIS/COFINS na indústria, mas criaria um grande problema com a Zona Franca, que perderia a vantagem competitiva em relação ao país, e isso deu um certo calor no assunto [...] A ideia da Receita é fazer um limite até R$ 3.000,00, produtos até R$ 3.000,00; acho que pega o principal e prazo de 2 anos. Por que um prazo? Para observar o resultado disso em termos de redução do mercado cinza e depois tomar uma decisão posterior, esses dois números de R$ 3.000,00 e prazo de 2 anos ainda não estão fechados, são questões que estamos discutindo com os coordenadores do programa aqui da Presidência com o Ministro Furlan para ver se estariam adequadas essas questões. (Ministro Antonio Palocci, Transcrição da 2ª Reunião Ordinária do CNDI, 26/04/2005, p. 33)

O Ministro do Desenvolvimento rebate sugerindo novos prazos e novos limites para o incentivo fiscal, alegando inclusive que a assessoria da Presidência da República estaria alinhada com a proposta:

> Ministro Palocci, eu queria fazer uma sugestão, R$ 2.500,00 e 5 anos de prazo, e vamos bater o martelo já, porque nós estamos elaborando aqui junto com o César Alvarez para agilizar, o Presidente está inquieto, hoje pela manhã falou outra vez no assunto, e se definimos esses parâmetros vamos para frente [...] Tem demanda insatisfeita. (Ministro Luis Furlan, Transcrição da 2ª Reunião Ordinária do CNDI, 26/04/2005, p. 36)

O Ministro Palocci responde taxativamente: "Desculpe, mas eu não tenho autonomia para decidir isso aqui, tem uma equipe do Presidente [...] Porque tem que levar ao presidente para decidir" (ibidem, p. 37).

Análise da 1ª Reunião Extraordinária (05/05/2005)

Nesta reunião, com as demais, gastou boa parte do tempo disponível nos relatos e apelos do Ministro do Desenvolvimento para ampliar o leque de desonerações tributárias, especialmente dos setores voltados para exportação ou premidos pela concorrência externa.

O fato mais importante da reunião foi a apresentação pela CNI, através do seu presidente, Armando Monteiro, do projeto "Mapa da Indústria". De fato, este projeto representou na época a tentativa da CNI articulando interesses setoriais e regionais, construir um projeto mais sistêmico e universal de política industrial. Observe-se que o presidente da CNI declara que haveria uma absoluta convergência com a visão estratégica do Governo:

> Pela primeira vez **nós fizemos um exercício de visão estratégica**, mas dessa vez, com dois aspectos que diferenciam essa iniciativa de outras. O primeiro de que tudo isso foi gestado no Fórum Nacional da Indústria, o que significa dizer que **há uma**

> **visão absolutamente convergente da representação empresarial**, não apenas na dimensão territorial das federações de indústrias assim chamadas estaduais, mas na dimensão setorial. Todas as associações nacionais setoriais da indústria estiveram presentes nesse processo que se desenrolou ao longo dos últimos 6 meses, mais de 300 empresários da indústria que estiveram diretamente envolvidos no processo de formulação (Armando Monteiro, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05.maio. 2005, p. 5, grifo nosso)

A reação do Ministro Furlan reafirma o papel do colegiado como instância de acompanhamento e nivelamento de informações:

> eu gostaria de mais uma vez agradecer o trabalho que foi feito pela CNI e principalmente que já sabendo o que vai acontecer, que haja um acompanhamento permanente e uma atualização, porque quem olha esses dados em longo prazo vê que eles são perfeitamente possíveis, mas eles são possíveis a medida em que a velocidade seja dada aos projetos [...]. Armando precisamos fazer o acompanhamento e verbalizar, e de tempos em tempos seria importante trazer para esse Conselho o que andou e o que não andou. (Ministro Luiz Furlan, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05. maio. 2005, p. 13)

Nesta reunião foi apresentado pelo MCTI, aspectos relacionados à regulação da lei de Inovação. O debate mais uma vez foi concentrado na ampliação dos benefícios como a depreciação acelerada de equipamentos de P &D ou a contagem "em dobro" de despesas de P &D para efeitos das deduções do Imposto de Renda. A ABDI relatou estar produzindo um estudo sobre "venture capital" e o Economista Barros de Castro, então assessor do BNDES, comentou a pesquisa do IPEA com base na PINTEC sobre as empresas inovadoras. Em seguida, como normalmente acontecia, o Ministro do Desenvolvimento fez um apelo à coordenação dos esforços, ao sentido prático e demandou uma atenção ao tempo de governo, expondo com maior incisividade o pragmatismo político:

> Seria importante que nós não concentrássemos todo o nosso esforço em produzir mapas, e que houvesse uma comunicação e o BNDES, o mapa da indústria, ABDI, o IPEA, que já existe em grande parte, para que nós dedicássemos uma parcela da energia para o fazer propriamente dito, porque como diz o nosso Presidente nós já estamos há 26 meses, 28 meses, no começo do Governo eu contava semanas, agora já não estou contando meses, e o tempo é curto, e a janela que o Brasil tem não é uma janela panorâmica, ou nesses dois anos nós andamos, ou o trem passou e nós seremos compradores de tecnologia, filiais e por aí a fora; ou nós conseguimos dar esse alento no momento que a economia cresce, no momento que as exportações têm vigor, para que as empresas brasileiras venham ou nós vamos exportar cérebros, exportar talentos, como eu já vi, empresários brasileiros nos Estados Unidos e na Europa vendendo tecnologia, produzindo tecnologia e encontrando os caminhos que não foram proporcionados pela estrutura do nosso mercado brasileiro. (Ministro Luiz Furlan, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05.maio. 2005, p. 35)

O Ministro Paloci, por sua vez, registrou a dificuldade do Ministério da Fazenda em trabalhar com pressões localizadas sobre a taxa cambial e indiretamente sugeriu um debate mais amplo e estratégico:

> Eu vou falar pouco sobre as minhas convicções sobre câmbio, primeiro porque elas não interessam muito e segundo porque não me cabe falar sobre isso. Na reunião que nós tivemos recentemente que o Furlan promoveu com os 50 maiores exportadores brasileiros, foi uma reunião comemorativa dos 100 bilhões, os exportadores informaram que trariam para o Governo uma proposição sobre legislação de câmbio, que foi ao que o Ministro Furlan se referiu agora, que me pareceu um debate qualificado sobre a questão do câmbio, porque eu acho, e eu queria dizer com muita humildade por ser médico, na faculdade de medicina nunca me ensinaram nada sobre câmbio, eu acho que o debate no Brasil é muito desqualificado, é um debate mais de pressão política, todo mundo quer o câmbio melhor para si mesmo, e ninguém discute câmbio para valer naquilo que pode interessar - uma pauta para o país. Qual é a pauta que pode interessar ao país? Os gargalos de exportação, esse calhamaço de leis que torna a vida do empresário um inferno, a infraestrutura, a questão portuária, tudo isso tem um trabalho a fazer que é um trabalho sério a fazer pelo país, além da legislação do câmbio que começamos a mexer agora no Conselho Monetário, mas tem uma década de legislação para ser atualizada. Os empresários naquela oportunidade trouxeram esse debate, e eu achei que a partir daí o debate iria se qualificar em torno da questão do câmbio, infelizmente depois daquela afirmação **nada aconteceu e voltou a questão cambial a ser apenas uma pressão [**...]. Mas porque eu acho que há um debate qualificado sobre câmbio a fazer, **eu não tenho nada contra pressão, eu acho legítimo a sociedade pressionar, eu não vou me meter a querer pôr o câmbio onde eu acho que ele deve estar, porque eu não tenho a mínima ideia de onde ele deve estar.** Por isso eu acho que o câmbio flutuante é a melhor política para o Brasil, está se mostrando efetiva, nós podemos olhar sobre vários aspectos, resultados de exportação, essa semana saiu a lucratividade no trimestre de algumas empresas, não me parece que foi ruim, algumas pelo segundo ano consecutivo superaram os bancos [...] **a questão de fazer uma certa pressão para o Governo buscar o câmbio que a pessoa acha que deveria ser, eu não acho efetivo, eu respeito isso, jamais vou criticar, mas acho que não tem efetividade**, na verdade acho que deveríamos fazer uma pauta voltada para a legislação cambial e a legislação em infraestrutura de exportação, que aí eu acho que temos muita coisa a fazer e muita coisa a ganhar. (Ministro Antonio Palocci, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05.maio. 2005, p. 55, grifo nosso)

E continua reclamando das "pressões" da indústria:

> eu não vou dizer que tudo que está sendo falado nesse momento está errado, mas vamos ter mais cautela e vamos procurar enfrentar as pautas reais que nós precisamos enfrentar para evitar que eventualmente, se estamos tendo uma queda de produção industrial que possamos reverter isso dentro de uma agenda coordenada, adequada. **Eu temo um pouco que, quando as lideranças empresariais, por interesses legítimos, transformam a pauta apenas em um movimento de pressão, elas primeiro criam um clima negativo** muitas vezes onde ele não está negativo, segundo elas generalizam coisas onde as coisas não são generalizadas [...] (Ministro Antonio Palocci, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05. Maio 2005, p. 58, grifo nosso)

Por fim o Ministro reafirma a adequação do ambiente:

> Para encerrar eu queria sugerir que, insisto que não estou criticando nem desrespeitando demandas e acho que elas são legítimas, e a sociedade tem que ser livre nesse aspecto. Eu tenho horror a rejeitar ou criticar demandas, reclamações ou críticas, mas eu acho que temos, e aqui é um ambiente adequado, o Furlan construiu esse Conselho exatamente para isso, nós temos que nos esforçar para gerar uma pauta que seja produtiva para nós em termos desses desafios que estão colocados, para nós não nos perdemos eventualmente em questões muito genéricas, que não irão resolver o problema, não irão comover quem tem que tomar atitude nessa área, [...] Eu prefiro gastar o nosso tempo com uma pauta efetiva que interfira nas

> questões realmente [...] **Eu quero dizer que o Ministério da Fazenda está disposto a participar de qualquer pauta nesse campo,** mas uma pauta que tenha algum nível de poder de contribuir com o que nós estamos vivendo. (Ministro Antonio Palocci, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05. maio 2005, p. 60, grifo nosso)

O Presidente da CNI, Armando Monteiro, rebate as críticas do Ministro da Fazenda, utilizando o argumento da natureza positiva e estratégica da pauta empresarial:

> Ministro eu fico a vontade porque nossa agenda aqui sempre foi uma agenda positiva, quer dizer, de colocar a questão de desoneração de investimento, melhorar as condições, criar um clima propício para os investimentos, aquela agenda pró-investimento, então a CNI se coloca bem nesse debate porque nós nunca viemos aqui trazer propostas ingênuas nem voluntaristas, mas essa coisa do câmbio é tamanha a inquietação na base que **aqui no Conselho é uma espécie de um exercício de psicanálise, quer dizer, olhamos muito mais como analista, vamos dizer, é a necessidade de falar sobre o assunto, mas não é propriamente de lhe indicar nenhum caminho ingênuo nem voluntarista.** Eu acho que o Ministro tem todo o crédito no sentido de que tem adotado sempre uma postura muito responsável e muito serena na condução da política, mas o que nós registramos com preocupação é que os nossos competidores na área externa eles adotam uma política cambial diferente, ou seja o Brasil está concorrendo com a China, está concorrendo com a Índia, e esses países mantêm suas moedas depreciadas e estão ocupando todos os espaços. Então é um jogo em que vai havendo um processo de ocupação, você vai deslocando certos países e não é algo onde haja um ambiente de absoluta simetria, quer dizer, tem gente adotando uma política cambial diferente, então é um processo que efetivamente preocupa, mas eu acho que até por esse clima que está se instalando, é fundamental que possamos reencontrar aquela agenda positiva [...] (Armando Monteiro, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05.maio 2005, p. 62, grifo nosso)

Análise da 3ª Reunião Ordinária (28/06/2005)

Esta reunião aconteceu em plena crise política após as denuncias do Deputado Roberto Jeferson, José Dirceu havia renunciado quase dez dias antes. Aparentemente o tema não interferiu na pauta da reunião. Na terceira reunião ordinária (realizada em 28/06/2005) o tema do projeto "Computador para Todos" volta a pauta. Após explicar detalhadamente o programa o assessor especial da presidência, Cezar Alvarez, conclui:

> Então, é este o programa com a dimensão da inclusão digital política industrial de médio e longo prazo e é também combate ao mercado cinza e também uma visão de desenvolvimento na área de software não proprietário. É um programa bastante ambicioso, o governo foi apenas um articulador, volto a dizer, é um mercado que produz, vende, propagandeia, financia, dá suporte. E fará disso um bom negócio ou não. Esperamos que sim, a ideia é um milhão de computadores, o dobro da produção oficialmente vendida no Brasil em um ano. É isto Ministro. (Cezar Alvarez, assessor especial da presidência, Transcrição da 3ª Reunião Ordinária do CNDI, 28 jun. 2005, p. 03, fita 01)

O outro tema foi a edição de uma medida provisória para desoneração tributária de exportações com alto valor agregado apelidada pela mídia de "MP do Bem". A medida provisória criva incentivos fiscais para incrementar as exportações e a venda do setor de

informática e de tecnologia de comunicações. A medida, convertida na Lei 11.196/2005, criava um Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES), favorecendo aquelas empresas que tivessem pelo menos 80% da sua receita destinada à exportação. Além disso, autorizava deduções do imposto de renda pessoa jurídica dos investimentos em despesas científicas e inovação, com redução de até 50% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) dos equipamentos adquiridos para estas finalidades.

Fica evidente também o tom de cobrança de prazos e encaminhamentos pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, normalmente focando a regulamentação de medidas pela área fazendária:

> O ponto que eu mencionei é que essas medidas precisam ser regulamentadas, então o que está acontecendo, aqui nós aprovamos também o encaminhamento do reporto, o reporto teve 4 meses de lapso para ser regulamentado, então seria importante que nós tivéssemos agora um avanço rápido na regulamentação da medida provisória para **evitar que nós estivéssemos aqui achando que as coisas foram implantadas e elas continuam pendentes de implementação**, isso segundo a medida provisória que acho que está aí distribuída, 252, depende de uma movimentação da Fazenda, principalmente da Secretaria da Receita Federal. (Ministro Luis Furlan, Transcrição da 3ª Reunião Ordinária do CNDI, 28/06/2005, p. 06, fita 01, grifo nosso)

Após uma apresentação do projeto de parcerias público-privadas (PPPs) pelo Secretário Nelson Machado do Ministério do Planejamento, o Ministro Furlan assim reagiu:

> O pessoal está comentando que em linhas gerais uma boa parte desse projeto é conhecido de todos porque já foram divulgados. O que nós queremos saber é o que está enroscado e como nós podemos ajudar, porque nós já estamos falando de PPP já um bom tempo. Mas no final das contas, vai sair alguma PPP neste governo? (Ministro Luis Furlan, Transcrição da 3ª Reunião Ordinária do CNDI, 28 jun. 2005, p. 06, fita 02)

Outro assunto importante, além das medidas de desoneração e das PPPs foi a apresentação da política de desenvolvimento regional pelo Ministro Ciro Gomes. Apesar da longa apresentação e da ausência de encaminhamentos efetivos, ficou clara a intencionalidade do Ministro em evidenciar o caráter inter-setorial e transversal das políticas de desenvolvimento regional e da importância de instâncias colegiadas:

> Quais são as premissas para caminhar para a conclusão? Essa política não pode ser setorial, isto não é tarefa para Ministério da Integração. Este Ministério deve ser um tencionador do assunto, etc. Produzir estas informações, mas isto tem que ser entendido pelo conjunto do governo, que está entendendo. O programa Luz para Todos, protagonizado pela Ministra Dilma vem em cima do mar, é uma aderência completa. O programa do MDA tem uma pequena discrepância no governo do Sul, mas vem em cima do projeto. O programa de Estradas é completamente descolado, mas eu entendo, porque o critério ali não foi renda, foi fluxo de tráfico. Tem que ser uma política de governo tem está comprometido a essa percepção e tem que trabalhar em múltiplas escalas, que isso aqui é outra forma de a gente de atacar o

> problema sem o medo do tamanho dele. (Ministro Ciro Gomes, Transcrição da 3ª Reunião Ordinária do CNDI, 28 jun. 2005, p. 01, fita 03)

De qualquer modo o espírito de colaboração fica bem marcado neste rápido diálogo entre o Ministro Furlan e o Ministro Ciro Gomes:

> **Furlan:** Ciro, você deu uma porção de inspirações para o nosso grupo e eu acho que essa colocação de nós escolhermos algumas prioridades que sejam elas geográficas, sejam setoriais, ou locais, nós poderíamos mobilizar ideias aqui do conselho pró-ativas nesse sentido. Eu acho que inclusive o tema que o Amarílio vai levantar na outra reunião já podia ser redimensionado olhando estes dados que estão aqui colocados. Foi até bom que não seja na sequencia para você poder fazer a sua proposta vendo exatamente aonde é que estão os problemas coerentes com isso.
> **Ciro Gomes:** A conclusão é o seguinte, o Brasil pobre que está se virando, é o maior de todos, é o maior pedaço de todos. O Brasil pobre que está ferrado está concentrado em uma mancha no Maranhão, pequenas manchas no Nordeste, na Amazônia e olhe lá.
> **Furlan:** A conclusão é que é muito difícil ter políticas públicas de desenvolvimento sem crescimento econômico, então o que você está mencionando é que mesmo regiões que estão em um nível muito baixo tem um dinamismo que tem a ver com o crescimento econômico. A reunião foi muito produtiva hoje, eu acho que ela terminou em um ponto alto com a apresentação do Ministro Ciro (Ministro Ciro Gomes e Ministro Furlan, Transcrição da 3ª Reunião Ordinária do CNDI, 28 jun. 2005, p. 04, fita 03)

Análise da 5ª Reunião Ordinária (25/10/2005)

Era prática habitual o presidente do Conselho, Ministro Furlan, solicitar apresentação de estudos técnicos pela ABDI para fomentar o debate sobre temas sensíveis da agenda industrial. Nesta reunião houve uma apresentação inicial sobre a situação dos fundos fiscais relacionados à política industrial, por exemplo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, os Fundos Regionais Constitucionais, o Fundo do Centro-Oeste, o Fundo do Nordeste e o Fundo do Norte, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico, o Fundo de Marinha Mercante, o Fundo Nacional de Desenvolvimento, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, etc. O principal problema, naquela ocasião, era o nível de contingenciamento financeiro imposto pelo Ministério da Fazenda que em alguns fundos atingia a totalidade dos recursos disponíveis.

> [...] basicamente precisa buscar uma solução para melhorar a sinergia desses Fundos, porque muitos têm complementaridade, mas acabam tendo sobreposição, estamos buscando um trabalho de racionalização e ampliação dos recursos em relação aos programas e projetos, principalmente com áreas de tecnologias transversais e setores prioritários da política industrial; conseguimos fazer um trabalho na questão dos Fundos Setoriais tanto com o CT de biotecnologia como no CT Saúde convergisse para trabalhar na área de fármacos e medicamentos que é extremamente importante; muitos dos procedimentos seguidos pelos Fundos devem ser mudados, isso é uma análise do grupo que trabalhou; em lugar de pulverizar os recursos deve-se priorizar ações prioritárias e programas e projetos estratégicos do Governo para que não tenhamos dispersão e obter resultados concretos que possamos mensurar; esperamos que no ano de 2006, com a consolidação do

> equilíbrio fiscal e estabilidade macroeconômica o contingenciamento de recursos seja revisto, porque ele vai representar principalmente na área de inovação com a nova Lei de Inovação uma demanda muito maior de recursos pela iniciativa privada e pelas universidades e isso precisa ser atendido dentro dos Fundos Setoriais. Cabe ressaltar que o contingenciamento não é o único problema que esses Fundos enfrentam, existem vários Fundos que nós analisamos que não tem pessoal capaz de analisar os projetos e gestionar esses Fundos, portanto, não basta ter os recursos descontingenciados e sim ter uma estrutura que possa analisar e melhorar esses projetos. (Alessandro Teixeira, Transcrição da 5ª reunião ordinária do CNDI em 25/10/2005, p. 10).

Provocado pela recém nomeada Ministra-Chefe da Casa Civil sobre os saldos disponíveis dos fundos, o Secretário Executivo do MCT, Luis Fernandes, faz um relato da situação de contingenciamento financeiro dos Fundos Setoriais (vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o FNDCT) que finaliza reafirmando a necessidade de negociar a liberação, ainda que parcial, dos recursos retidos:

> O que nós negociamos tanto com o Planejamento quanto aqui com o próprio Presidente da República é a possibilidade de recompor na discussão do orçamento o valor específico do FNDCT, ou seja, a liberação dos 60% do FNDCT dentro de uma política de foco estratégico em áreas que são prioritárias para o Governo com destaque para a política industrial, então estamos em meio a essa negociação e ansiosos para que tenha um desenlace favorável agora que o orçamento está sendo discutido no Congresso. (Luis Fernandes, Transcrição da 5ª reunião ordinária do CNDI em 25 out. 2005, p. 18).

Com o decorrer do debate fica claro que a disponibilização dos recursos que os diversos fundos federais tem, em níveis diversos de escopo, saldo e contingenciamento é uma decisão eminentemente política que está intimamente relacionada com a gestão do superávit primário, meta da política econômica:

> [...] o que se está discutindo são os R$ 75 ou R$ 76 bilhões de superávit primário que Brasil está gerando, quanto que ele se ancora nos saldos desses Fundos, e é uma decisão política de se verificar se há espaço para que isso seja compensado ou contingenciado em outras fontes de recursos, mas ao mesmo tempo eu acho importante a colocação que o Dr. Murilo Portugal está fazendo, porque fica sempre a sensação de que o dinheiro desses Fundos é mal gasto, desperdiçaram muito então pode contingenciar. Eu acho que nós temos que abrir, tem muitos Fundos, então parece que tem uma caixa que ninguém sabe direito como as coisas funcionam, e talvez agora fosse a oportunidade de pegando esses saldos fazer um diagnóstico de todos os Fundos, da eficiência deles, o que está acontecendo em cada um deles, o que seria preciso mudar em modelo de gestão de alguns deles para que eles justifiquem o descontingenciamento, e aproveitar essa oportunidade para dar uma sacudida com relação a esses Fundos realmente.(Ministro Luis Furlan, Transcrição da 5ª reunião ordinária do CNDI em 25/10/2005, p. 26).

Outros dois assuntos importantes foram tratados nesta reunião, ambos versando sobre propostas para desoneração fiscal de setores ou segmentos específicos da indústria. O primeiro tratando da desoneração da sesta básica de alimentos nos valores do PIS/COFINS, apresentado pelo Conselheiro Amarílio Proença de Macedo (Presidente da J. Macedo S/A e

fundador do IEDI). O encaminhamento deste tema foi dado pelo Ministro Furlan no sentido de criar um grupo técnico para análise e proposição composto pelo MF e MDIC. O outro tema foi a proposta de desoneração fiscal do setor de construção civil, apresentado pelo empresário Jorge Gerdau e pelo presidente da ONG, Movimento Brasil Competitivo, Fernando Matos.

> O objetivo da proposta é reduzir o déficit habitacional da população de baixa renda, facilitando pequenas reformas e ampliações, utilizando aqui a expressão que o Presidente citou, possibilitando que as pessoas de baixa renda pudessem ampliar a sua construção através de acesso a um beneficio dessa natureza. Nós também temos como decorrência da aplicação desse modelo um aumento de geração de emprego, estímulo e ampliação do mercado de consumo principalmente para baixa renda [...] O fundamental é que o mutuário ele paga só 73% do valor do imóvel ou do valor retirado em material, os outros 27% vão em crédito presumido, 13,5% para a indústria seja em crédito de ICMS seja em crédito de IPI, e obviamente essas organizações poderão se creditar contra a União e contra os estados nos créditos de ICMS e nos créditos de IPI.(Fernando Matos, Transcrição da 5ª reunião ordinária do CNDI em 25/10/2005, p. 31).

É interessante observar que a discussão sobre o modelo de financiamento de habitações populares e o debate dos custos produtivos tenha sido antecipada no CNDI, quatro anos antes do lançamento do programa "Minha Casa Minha Vida" (lançado em março de 2009 por Lula). Em 2012, para ilustrar a priorização que o governo deu, disponibilizou R$ 47 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para empreendimentos habitacionais de baixa renda.

Ainda neste encontro foi apresentado pela ABDI a ideia de criar um "Sistema Nacional de Inovação" articulando atores, estratégias e instrumentos em torno da ideia de aumentar a inovação na indústria nacional. O modelo institucional foi baseado na *National Innovation Initiative*[244] desenvolvida pelo *CouncilofCompetitiveness*, uma organização civil, norte americana. A ideia foi apresentada por Alessandro Teixeira:

> [...] nós temos como um aspecto positivo desse sistema uma quantidade de atores e uma infinidade de iniciativas e recursos que estão, digamos assim, fragmentados na área de inovação. Da mesma forma analisando os aspectos negativos disso, nós temos uma estrutura difusa, quer dizer, nós temos sobreposições diferentes, estamos com diretrizes genéricas em várias áreas, e aqui não estou só falando de diretrizes do ponto de vista do Governo, mas iniciativa privada e Governo conjuntamente, e temos pouca sinergia, não é só o Brasil que tem pouca sinergia e interação entre universidade e empresa, mas no nosso caso dada a escassez dos recursos isso é mais

[244] O documento central deste processo: *Innovate America*, bem como o detalhamento deste modelo pode ser encontrado no *site* http://www.compete.org/about-us/initiatives/nii/: "*in 2004, more than 500 leaders from around the world attended the National Innovation Summit in Washington, D.C., where the Council on competitiveness released the landmark report,* Innovate America: Thriving in a World of Challenge and Change*. The report lays out an action agenda for a wide range of stakeholders to improve U.S. innovation capacity. The ground-breaking agenda includes more than 60 detailed recommendations grouped under three major platforms for action: talent, investment and infrastructure. In August 2007, President George W. Bush signed the America COMPETES Act into law, which finds its roots in* Innovate America *and in the work of the Council's National Innovation Initiative*" (disponível em: <http://www.compete.org/).

> forte. O que nós propomos de forma concreta? **O nosso diagnóstico sumário é falta de estruturação**, e nós já sabemos, **de um sistema nacional de inovação devidamente articulado** e com relevância de todos os atores e com um foco e um objetivo muito claro. Para isso estamos propondo: Primeiro, elaboração de um projeto nacional visando a criação do Sistema Nacional de Inovação do ponto de vista prático, ou seja, não só tentar buscar isso, mas constituir um processo que faça uma leitura e uma releitura do papel dos diferentes atores e da **busca de instrumentos de sinergia**, isso os Estados Unidos já fez, a França faz isso quase bi-anualmente, uma análise do sistema e onde estão os links.(Alessandro Teixeira, Transcrição da 5ª reunião ordinária do CNDI em 25 out. 2005, p. 46, grifo nosso).

A iniciativa foi imediatamente apoiada pelo conselheiro Jorge Gerdau, CEO do Grupo Gerdau e um dos empresários mais ativos na defesa da política industrial e de melhorias na gestão pública. Observe-se a ênfase dada nos temas de coordenação coletiva e na natureza de rede da iniciativa:

> Eu só queria reforçar, tanta experiência acumulada que temos nas diversas frentes de trabalho, como temos gente convicta e empresas, academia, Ministério de Ciência e Tecnologia e etc., eu acho que o importante é que se possa construir um sistema que as pessoas, entidades e instituições tenham o sentimento de pertencer a um sistema e de estar construir junto um sistema, é uma das características típicas que nós temos e precisamos reforçar mais ainda esse sentimento da academia com o setor empresarial, para que haja quase que um Fórum onde cada um tenha o seu papel, pode até ter sobreposição, porque isso também faz parte, mas precisa ser construído para que **as pessoas saibam qual o seu papel e como funciona e possam se conectar, para que os diversos atores nesse país enorme com a diversidade que tem, tenham o sentimento de saber qual o seu papel.** É muito oportuno, vamos dizer, tentar se trabalhar e por isso é preciso inicialmente fazer um trabalho amplo para que possamos entender, a diversidade é muito grande, inclusive quando se trata de temas como biotecnologia, coisas desse tipo, nós temos que olhar o tema de uma forma ampla dentro de uma visão de competitividade. **Eu realmente acho que o importante é que os atores sintam que eles estão participando na construção de um sistema**, dezenas de instituições sejam públicas ou privadas elas têm que participar da construção do sistema, porque eu acho que ninguém consegue coordená-lo sozinho. (Jorge Gerdau, Transcrição da 5ª reunião ordinária do CNDI em 25 out. 2005, p. 47, grifo nosso).

Análise da 6ª Reunião Ordinária (07/12/2005)

Um dos grandes temas desta reunião foi a apresentação do "Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência", o SBDC, pelo então Secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça, Daniel Goldberg. Após a apresentação o Ministro Furlan faz uma intervenção direta sugerindo que a CNI, que estava presente na representação do seu Presidente, o empresário Armando Monteiro, conheça o projeto e atue concretamente no apoio à ideia no Congresso Nacional. Este aspecto particular, capturado neste rápido diálogo, revela também uma das funções do CNDI sob a presidência de Furlan: a coordenação de ações de *advocacy* público-privada no legislativo nacional:

> Ministro Luiz Furlan: está me vindo uma ideia também, você mencionou Armando Monteiro, valeria a pena, se já não foi feito, de ter uma apresentação sua no âmbito

> da CNI para que nós tivéssemos não só apoiadores, mas também gente que compreende exatamente as questões práticas e que possam ajudar para que essa lei, que já está no Congresso.
> Daniel Goldberg: eu aproveito a ocasião para registrar que a gente fez um workshop na CNI muito proveitoso, não a apresentação formal como eu acho que seria agora apropriada, mas sob a coordenação do presidente da CNI e a convite dele, a gente organizou um workshop na CNI de 2 dias, justamente para discutir cada um desses aspectos, vale a pena voltar isso agora numa apresentação formal e fazer um inventário do que deu certo e do que não deu.
> Ministro Luiz Furlan: [...] **e pedir apoio para que ande no Congresso [**...] que bom, Daniel, eu acho que na sequencia, como já combinamos, da apresentação aos presidentes das federações, porque **em geral os presidentes das federações têm boas conexões no Congresso** e cada um sendo convencido, nós podemos agilizar a tramitação de um projeto que é simplificador e que ao mesmo tempo retira uma parte do custo Brasil que é o projeto antigo da CNI. (Transcrição da 6ª reunião ordinária do CNDI em 07 dez. 2005, p. 21, grifo nosso).

Nesta reunião também foi apresentado pelo Ministro das Comunicações, Hélio Costa, o projeto do "Sistema Brasileiro de TV Digital" que estava em fase de negociação e definição do padrão tecnológico a ser adotado. Outro projeto foi a simplificação de registro comercial de empresas nas Juntas Comerciais através da informatização universal do registro. A meta era passar do 73º para o 8º lugar no ranking internacional.

Provocado pelo debate sobre a TV Digital e os padrões tecnológicos, o Conselheiro Eugênio Staub, do setor de eletroeletrônicos, faz uma intervenção polêmica sinalizando que o segmento perde competitividade e está condenado no médio prazo:

> [...] a reflexão e principalmente para quem visita a China e outros países é que o nosso sistema de trabalho aqui, por melhor que seja esse Conselho, por melhor que seja a intenção do Governo, não é adequado para enfrentar os desafios do mundo atual. Quer dizer, a hora que a gente olha para o que a China está fazendo, nesse segmento, eu me restringi a esse segmento para não fazer uma avaliação geral sem provas, então um segmento que eu tenho pretensão de entender um pouquinho, o que pode ser feito? O que Taiwan faz, o que o Japão fez e está fazendo? Nós não temos um mecanismo ainda adequado para ver se isso funciona, e esse é o nosso desafio. Como vamos botar isso em funcionamento? Nós temos capacidade empresarial, nós temos capacidade na área acadêmica inquestionavelmente boa, nós temos capacidade em órgãos do Governo, alguns com BNDES [...] 50 anos de história, respeitados, temos recursos, muitos recursos, a maior parte retidos, não é uma questão só de botar dinheiro, é uma questão de gestão [...] **mas nós não conseguimos fazer a gestão disso, não conseguimos transformar conhecimento em investimento e conhecimento em riqueza como fazem os outros países[...]** se nós não fizermos nada a indústria de eletrônicos vai acabar[...]. Perdemos o pé por várias razoes, e perdemos o pé também porque a geografia industrial do mundo, nesse setor e em outros setores está sendo redesenhada. Nós não vamos conseguir segurar a China." (Eugênio Staub, Transcrição da 6ª reunião ordinária do CNDI em 07 dez. 2005, p. 56, grifo nosso).

E o debate volta para o tema do "custo Brasil" em especial, para os temas de infraestruturas, desta vez pela intervenção do presidente do Conselho:

> Eu estava em Israel com o Vice Primeiro Ministro que vai estar agora em Hong Kong quando ele me disse que a Intel iria anunciar a fábrica, não sei se 27, 28, com

> investimento de 4 bilhões de dólares lá em Israel, e Israel é um mercado desse tamanho, logística [...] vocês muitas vezes falam que nós perdemos uma fábrica da Intel, o Presidente da Costa Rica me disse que uma das razões primordiais da Intel ter ido para Costa Rica é que ele garantiu que em 4 horas no máximo descia um avião, chegava na fábrica e voltava. Então a questão da logística, o trânsito aduaneiro, a burocracia, tudo isso emperra. Nós estamos falando de aeroportos industriais [...] (Ministro Furlan, Transcrição da 6ª reunião ordinária do CNDI em 07 dez. 2005, p. 62).

O debate é concluído com uma intervenção do Presidente do BNDES, Guido Mantega, apontando que o problema de natureza estrutural seria a perda de capacidade estatal para planejar e executar políticas industriais:

> Existem várias dificuldades para estimular esse tipo de inovação, e certamente uma parte delas provém do fato que nós **perdemos o hábito aqui no Brasil de fazer política industrial,** quer dizer, nós ficamos sem política industrial durante um bom tempo. Então, reativar a política industrial não é fácil, **a gente vai descobrindo o caminho das pedras.** Eu acho que está havendo uma reativação, nós ainda não conseguimos na velocidade desejável, mas certamente existem problemas distintos que devem ser resolvidos, um é a questão tributária, para você estimular um setor que exige uma nova tecnologia e existe uma ousadia do investidor, é claro que você precisa baixar a tributação. Outra coisa é você fazer investimento de risco, então nós precisamos certamente de venture capital [...] (Guido Mantega, Transcrição da 6ª reunião ordinária do CNDI em 07 dez. 2005, p. 62).

Guido Mantega assumiu o Ministério da Fazenda pouco tempo depois e aparentemente não mudou seu posicionamento favorável à PI. Outro encaminhamento resultante da intervenção de Eugêncio Staub e Furlan sobre os problemas relacionados ao "custo Brasil" foi a criação de um grupo de trabalho de acompanhamento dos temas de infraestrutura, a sugestão foi de Armando Monteiro, da CNI.

Análise da 7ª Reunião Ordinária (15/02/2006)

A reunião tratou dos temas de desoneração tributária, a implantação da TV Digital no Brasil e um diagnóstico do setor de papel e celulose apresentado pelo empresário e conselheiro Osmar Zogbi (Presidente da empresa RIPASA). Foi apresentado também um estudo do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), uma organização social vinculada ao MCTI sobre a situação e desafios do setor de Tecnologia de Informações e Comunicação, pelo consultor Tadao Takahashi.

O empresário Zogbi ao comparar o Brasil com China e Rússia no setor de celulose termina pedindo, como de praxe, a desoneração fiscal ao Ministro da Fazenda:

> O objetivo de apresentar essas transparências é mostrar que esses dois países, tanto China quanto Rússia optaram pelo pleno desenvolvimento e por novos investimentos e eu acho que vale a pena comentar o seguinte, nesse caso não existe renúncia fiscal porque se não tem investimento não tem renúncia, então Ministro

> Palocci, nós estamos pensando que o Brasil na verdade, volto a falar, esse trabalho foi feito por instituto internacional, para o setor de celulose e papel, mas vale para a siderurgia, vale para a petroquímica, vale para qualquer um, qualquer setor, vale para qualquer setor. Nós estamos perdendo a oportunidade de fazer grandes investimentos no país para outros países, isso está claríssimo. O Brasil está perdendo oportunidade, a economia mundial está passando um período de grande crescimento e o Brasil pode perder essa onda [...]. E me atrevo a dizer que se continuar crescendo o imposto de renda, como o senhor mesmo disse, **eu acho que o Governo poderia pensar em fazer uma restituição para setores que estão investindo**, investindo de verdade, gerando emprego, gerando divisas, gerando renda, e aumentando ainda mais a exportação. Essa é a minha colocação. (Osmar Zogbi, Transcrição da 7ª reunião ordinária do CNDI em 15 fev. 2006, p. 13, grifo nosso)

Após o empresário do setor de commodities Pratini de Moraes reclamar da redução do esmagamento de soja e aumento da exportação in natura, o presidente da CNI, Armando Monteiro, fala e retoma um nível mais estratégico para a agenda de desonerações do investimento e redução do custo de capital no país:

> Então se pudéssemos reduzir a cunha fiscal para essas operações destinadas a investimento o impacto disso é muito, quer dizer, evidentemente é bem menor, eu não estou propondo isso para o crédito em geral, estou propondo para o crédito que se destina ao investimento, e, portanto é algo que também estaria, vamos dizer, ligado a essa agenda [...]. É que na realidade, Ministro, esse modelo está fazendo algo regressivo, é um exercício regressivo, **nós estamos desindustrializando, nós estamos voltando, estimulando a exportação da soja in natura**. Quer dizer, o modelo de tributação é um modelo burro. (Armando Monteiro, Transcrição da 7ª reunião ordinária do CNDI em 15 fev. 2006, p. 14).

O Ministro Palocci responde as sugestões sempre com a costumeira racionalidade burocrática manejando com cuidado as palavras, afirmando que a proposta demandará estudos que serão trazidos ao Conselho. É interessante ressaltar que a postura do Ministro acaba reforçando o Conselho como uma arena de aperfeiçoamento de ideias e debates, elemento básico e fundamental para ações cooperativas:

> Ok, então eu não sei se poderíamos ficar com a sugestão nesse ponto de olhar, do ponto de vista do investimento focar na questão devolução de PIS COFINS de bens de capital, é esse ponto? Está certo? Tem outros pontos, mas nós vamos dizer, esse seria o ponto mais importante. Até dando uma palavra aqui, eu não quero me posicionar sobre isso, mas eu acho que hoje falar sobre devolução do imposto de renda das empresas **sem rever gasto orçamentário eu não quero dar ilusão para ninguém que a gente vai mexer com isso**, essa pauta, de fato, se nós tivermos um movimento de cobrar menos imposto de renda das empresas elas vão investir mais, principalmente as empresas de capital aberto vão fazer isso, agora, sem mexer em gasto orçamentário eu acho que não é possível fazer movimentos dessa natureza. (Ministro Antonio Palocci, Transcrição da 7ª reunião ordinária do CNDI em 15 fev. 2006, p. 22, grifo nosso).

E o Ministro reforça a ideia de que o Governo precisa da ação dos empresários para pressionar o Legislativo para garantir espaço fiscal na proposta orçamentária enviada pelo Ministério da Fazenda:

> Bom, então para encerrar esse ponto eu vou deixar aqui a sugestão dos membros do Conselho de que **de alguma forma dialoguem com a Comissão de Orçamento da Câmara e do Senado** com relator e com a comissão, porque no andar da carruagem a proposta a ser fechada deixa espaço zero para a desoneração [...] nos próximos quinze dias é quando essas coisas vão estar sendo fechadas [...]. Agora a gente precisaria defender junto aos membros da Comissão que não suprimam esses 2,6 bilhões.(Ministro Antonio Palocci, Transcrição da 7ª reunião ordinária do CNDI em 15 fev.2006, p. 22, grifo nosso).

Após uma longa e impactante apresentação do Professor Tadao Takashi da UNICAMP – contratado pela ABDI -sobre os cenários futuros da economia digital no mundo e no Brasil, o empresário Staub faz uma intervenção interessante, propondo um contraponto de agendas que revela as potencialidades e os limites de colegiados como o CNDI:

> é o assunto mais importante que esse Conselho já examinou aqui na sua existência na minha visão, e esse tipo de distúrbio, esse tipo de atitude não é um problema. Especificamente esse tipo de assunto, que é a indústria do futuro, nós que somos de outras épocas, de outros setores, esse é o futuro, é extremamente relevante, está à altura da dignidade, da competência ou do desafio desse Conselho. Eu acho que esse assunto precisa ser aprofundado, eu acho que há sugestões a serem dadas, mas nós brasileiros temos o hábito, criado principalmente nos últimos vinte ou trinta anos, de olhar para os problemas com miopia, com covardia e de uma forma pequena e as coisas são muito mais relevantes, as transformações do mundo são muito mais rápidas e relevantes do que nós imaginamos. Nesse momento está sendo redesenhado o mapa industrial do mundo, o mundo está sendo redesenhado em termos de tecnologia, não só de telecomunicações, mas a nanotecnologia que vem aí, quer dizer, **é um cenário extremamente móvel e nós ficamos aqui abaixo do Equador discutindo taxa de juros, se o COPOM vai baixar ou não**, [...] (Eugênio Staub, grupo Gradiente, Transcrição da 7ª reunião ordinária do CNDI em 15c fev. 2006, p. 35, grifo nosso).

Esta intervenção acabou pautando outras falas (Pratini de Moraes, Palocci, Roberto Rodrigues, etc.) todas no sentido de valorizar a necessidade do CNDI aprofundar temas de natureza estratégica, de médio e longo prazo, trabalhando com cenários alternativos.

Análise da 8ª Reunião Ordinária (18/04/2006)

A primeira pauta significativa desta reunião foi a apresentação pela CNI do tema "uma agenda mínima de infraestrutura", na verdade, um conjunto de diagnósticos e propostas bem conhecidas retratando o grande impacto das deficiências de infraestrutura logística sobretudo, na produtividade industrial geral:

> [...] o CNDI acolheu uma proposta nossa de constituir um grupo de acompanhamento permanente dos temas dessa agenda de infraestrutura. Essa proposta não teve ainda desdobramentos concretos, mas eu creio que seria a ideia exatamente de retomar a proposta para que nós possamos realmente fazer uma ação no âmbito desse Conselho que se destina **a promover realmente um acompanhamento, monitoramento dessas ações** que são absolutamente indispensáveis e que serão decisivas para o processo decisório e, sobretudo do sistema produtivo nacional [...] eu gostaria, ministro Furlan, de recolocar essa necessidade que se possa constituir um **grupo permanente de acompanhamento**

> **nessa área** que é realmente uma área crítica e que eu tenho certeza que esse Conselho identifica também uma área essencial. Eu gostaria de dizer que a representação do setor privado nesse Conselho não precisa dizer que oferecerá toda a colaboração necessária para que esse grupo possa ter efetividade e efetivamente contribuir para a busca de resultados. (Armando Monteiro, CNI, Transcrição da 8ª reunião ordinária do CNDI em 18 abr. 2006, p. 05, grifo nosso).

No decorrer dos debates o setor empresarial e o Ministro Paulo Sérgio Passos, dos Transportes, reiteram a necessidade de implantação de um Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte (CONIT), previsto pela Lei 10.233 de 2001 e que estava em regulamentação pela Casa Civil naquele período. Após diversas intervenções favoráveis ao funcionamento deste colegiado a Ministra Chefe da Casa Civil se pronuncia prestando esclarecimentos:

> O decreto regulamentando o CONIT, o CONIT é integrado, é como se fosse uma câmara de política econômica, mas os representados dentro da CNT também fizeram o mesmo pleito que vocês fizeram no sentido da participação da iniciativa privada. Então, ficou decido o seguinte: para, posto que a lei previa que o CONIT seria integrado só por elementos do Governo, foi prevista a constituição de um grupo de trabalho que se situaria ao lado do CONIT para tratar dos assuntos e de fazer essa integração entre o CONIT e o setor privado. Também, eu acredito que isso foi negociado porque houve um conjunto de pleitos encaminhados no sentido da participação da iniciativa privada e eu acho que é de todo oportuno que isso seja assegurado.(Dilma Roussef, Transcrição da 8ª reunião ordinária do CNDI em 18 abr. 2006, p. 13).

A dinâmica destas intervenções sugere que o CNDI, além de estimular a coordenação interna dentro do governo, possuía um papel pró-ativo na construção de outras estruturas de governança pública e privada relacionadas à gestão da política industrial.

O debate sobre a ineficiência das políticas públicas associado à constatação do não funcionamento de instâncias coletivas, o caso do CONIT, gerou uma discussão sobre o tema de gestão. Neste ponto houve uma intervenção emblemática da então Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Roussef, pontuado os grandes problemas e oportunidades do governo neste campo.

O primeiro ponto foi o reconhecimento de que o poder executivo estava com um grande déficit na sua capacidade executiva de elaborar projetos de grande complexidade no campo da infraestrutura.

> Eu acho que essa questão da gestão é uma questão fundamental, eu acho que nós todos precisamos nos aprofundar nela. Eu acho que é o grande desafio do Governo e do país. E acho que a questão não é uma gestão vamos dizer assim como principalmente para o Governo não pode dizer, algo mais superficial do como fazer, eu acho que é fundamentalmente a **capacidade que o Governo tem fazer gestão de processo mesmo, de ter condição de perceber qual é o grau de eficácia e de eficiência das suas ações.** E aí eu queria levantar dois problemas que eu vi tanto no que se refere ao setor de energia como eu vejo no setor de logística e transporte. Que

> quanto maior o desafio, ou seja, quanto mais desarmado o Governo esteja diante das necessidades imensas do país e isso ocorre em alguns setores, ele estava desarmado, se a gente pensar que o GEIPOT [Grupo Executivo para Integração das Políticas de Transporte, criado em 1965] acabou no início dos anos 90 [entrou em liquidação em 20.02.2002], o GEIPOT foi simplesmente liquidado, um país continental que desarma o pensamento dele de médio e longo prazo, eu gostaria de saber como é que ele tem capacidade de gestão. Tirante à gestão imediata da emergência, fica muito difícil fazer a gestão. Então, eu vou me permitir fazer uma consideração sobre porque a IFC[245] não é solução, não é possível [...] a IFC é uma emergência emergencialíssima, não é possível que o país necessite contratar a IFC para fazer um projeto, não é admissível, não se fará, não se reconstituirá a capacidade de planejamento de longo prazo, de médio e de curto prazo do país porque tem essa relação entre gestão e o que a gente quer, nós temos de ter clareza de metas, nós temos que ter clareza de indicadores [**...]. E eu queria dizer o seguinte, a capacidade de produzir projetos é essencial.** Vejam vocês o que aconteceu no setor elétrico, que a gente está começando a sair disso agora. Não tinha, não existia, não tinha sido feito a partir de [19]95 e [19] 96 projetos de licenciamento ambiental integrados no país. Primeiro que nunca fizeram licenciamento integrado, segundo que jamais cruzaram a utilização diferenciada do território nacional com a utilização energética do território nacional e a mineraria, nunca fizeram isso, que é algo que é fundamental que se faça para saber porque que as políticas têm que ser orientadas para cá ou para lá. **Não é possível deixar que uma política de meio ambiente conflite com uma política de energia e que por sua vez conflite com uma equipe de mineração, não é possível**. Então, é fundamental essa questão. No caso da logística, por exemplo, só a durabilidade das estradas. Por que o transporte de carga pesada no Brasil é feito por rodovia e não por ferrovia? Essa é uma questão. Aí, da parte do Governo implica inclusive em perceber que eu posso estar botando 2 bilhões em rodovias de forma errada, eu tinha de botar talvez uma parte em ferrovia e diminuir a minha exigência de manutenção" (Dilma Roussef, Transcrição da 8ª reunião ordinária do CNDI em 18 abr. 2006, p. 24, grifo nosso).

Em seguida a Ministra reforça a necessidade de parceria com o setor privado, que ela chama de "setor produtivo":

> Eu estou dando exemplos assim para a gente perceber que não é retórica essa questão entre a gestão e ter projetos e planejamento. E acho que a capacidade [...] o que é o problema, eu acho, **da importância entre o setor privado e o Governo**? É a capacidade da gente perceber que **é impossível nós pensarmos projetos senão pensarmos junto com o setor produtivo do país**. Não haverá condição de fazer isso num país tão complexo economicamente como o nosso. Não é porque [...] eu só estou dizendo isso porque não é uma questão da lei que pode nos impedir de perceber que não haverá essa integração entre melhoria de gestão com planejamento.(Dilma Roussef, Transcrição da 8ª reunião ordinária do CNDI em 18 abr. 2006, p. 24, grifo nosso).

E enfatiza o tema da gestão:

[245] A sigla "IFC" se refere à *International Finance Corporation*, que é uma agência financeira ligada ao BID, Banco Interamericano (Corporação Financeira Internacional). O Ministro Paulo Passos, dos Transportes, havia feito uma referência de que os grandes projetos na área de logística seriam elaborados por esta agência. De fato no dia 20 de Outubro de 2007, quase um ano depois, o BNDES e a IFC firmaram acordo para destinar recursos à estruturação e modelagem de projetos de infraestrutura para a modalidade de concessões públicas e PPPs (parcerias público-privadas) no Brasil e na América do Sul. O programa foi denominado "*Brazil PSP Development Program*" e previa a criação de um fundo de US$ 4 milhões, com participação do BNDESPAR, IFC e BID. Em 2012 havia poucos projetos em carteira: Unidades Básicas de Saúde, escolas e creches em Belo Horizonte, Centros de Diagnósticos na Bahia e perspectivas para concessões de Florestas Públicas.

> Agora, eu queria dar ênfase específica só à gestão. Eu acho, e acho que aqui na reunião está presente uma das pessoas que mais entende de gestão, eu acredito, do país que é o Gerdau, acho que essa questão é um grande desafio do governo e vocês vão me desculpar, quem falar em choque de gestão está louco. Gestão é um esforço absolutamente dioturno, ele não se faz com choque, ele é algo suadíssimo feito de pequenas e microiniciativas que se toma todos os dias, todos os segundos e todas as horas. Qualquer outra versão de gestão não é real e não vai ser efetiva. Eu acho que o grande desafio do Governo da República Federativa do Brasil agora, nós fizemos uma espécie de salvação de algumas coisas, daqui para frente é a consolidação e aí vai ser necessário de construir essa questão da gestão é ter noção que a micro é tão importante como a macro, **até porque sem indicadores a gente não acompanha os processos.** [...] Então, nesse processo eu aprendi muito e acho que tem algumas coisas que a gente tem que evitar, eu acho que não é solução para nós fazer projetos com a IFC, vocês me desculpem, eu não acho que é, **e acho que a gente tem que construir capacidade de projeto dentro do Governo** ou construímos, porque não pode ser a cada vez um governo é algo que se presentifica o estado, então um governo tem que legar projeto para o outro governo que vai legar projeto para o outro governo, que vai legar projeto para o outro governo, e isso tem que ser parte permanente, ou seja, **ninguém precisa aprender a construir a roda cada vez que sobe no governo**, não é possível isso. **E enquanto a gente for terceirizar projetos nós não teremos capacidade de pensar**. Foi só quando, e uma das questões vai ficar clara, **quando a gente é capaz de pensar o país num médio e longo prazo.** Ai de nós se não tivéssemos feito isso no setor elétrico, ai de nós. (Dilma Roussef, Transcrição da 8ª reunião ordinária do CNDI em 18 abr. 2006, p. 29, grifo nosso).

As categorias que organizavam o discurso da Ministra, eleita Presidenta da República quatro anos depois, reforçam a necessidade de reconstrução da capacidade executiva do Governo, de elaboração de projetos "junto com o setor privado", de pensar um projeto de nação a médio e longo prazo. Estes valores são compatíveis com o ideário do novo "ativismo estatal" e prenunciavam já naquela época uma linha muito mais intervencionista em termos de política industrial, como de fato, foi confirmada nos primeiros anos de seu mandato.

Análise da 9ª Reunião Ordinária (22/08/2006)

O primeiro tema de relevância abordado nesta reunião foi o uso do poder de compra do governo federal para os objetivos da política industrial. A apresentação foi feita pelo Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Rogério Santana. O aspecto mais notável do relato de natureza técnica foi o grande avanço das compras eletrônicas que saltaram de 6% do total de compras do governo em 2003 para mais de 60% em 2006. Em 2012 este percentual está em 72% de todas as licitações. O uso de margens de preferência para produtos locais, também foi frisado pela apresentação. Nesta reunião a Ministra Dilma falou também do programa PROMIMP da Petrobrás, que já havia sido apresentado como uma experiência de sucesso que poderia gerar "tecnologia de gestão" para outras áreas do governo, sobretudo na gestão de conteúdo local e margens de preferência:

> numa plataforma você tem modo compressor e modo gerador, você ultrapassa a área de petróleo, modo compressor e modo gerador não é petróleo. Então era também [...]

> a importância, por exemplo, da ABDI, do MDIC, porque essas coisas você só pode [...] foge da indústria do petróleo e você só pode estruturar numa política industrial, então eu sugeriria que [...] eu acho que ele tem ainda várias melhorias que a gente tem que fazer, mas tem um grande acerto, a política de capacitação de pessoal é algo que eu achei assim incrível. Outro recentemente eu pedi para fazer uma apresentação do Promimp lá para o pessoal da TV Digital, porque eu acho que vai meio passar por esse processo também, ou de alguma forma para a gente poder aprender com o que deu certo. (Dilma Roussef, Transcrição da 9ª reunião ordinária do CNDI em 22 ago.2006, p. 18).

Um aspecto interessante na dinâmica das pautas do CNDI é a percepção de que muitos projetos prioritários do governo federal na atual administração de Dilma Roussef, já haviam sido debatidos seis anos antes, no mínimo, por atores políticos que de uma forma ou de outra continuam liderando as ações de governo. É o caso do tema das parcerias público-privada, de novos arranjos para concessões privadas em infraestrutura e das políticas de conteúdo local.

A parte final desta reunião foi encerrada com a apresentação de dois trabalhos, um sobre Tecnologia de Informação e Comunicação do Professor da UNICAMP, Tadao Takahashi e outra da consultoria McKinsey sobre a situação da produtividade na economia brasileira. O Ministro Furlan, como era hábito, tenta sintetizar os debates e dar um encaminhamento mais pragmático e otimista no final de cada reunião reforça a necessidade de acelerar o ritmo do crescimento brasileiro:

> É possível ter um crescimento econômico e ganhos de produtividade extraordinários no nosso país, só que a velocidade em que estamos conseguindo esses ganhos de produtividade é muito menor do que o potencial, é muito menor do que a necessidade e o nosso momento vai passando. Então esses três temas que foram aqui colocados hoje, infelizmente num tempo limitado e um pouco turbulento, eles se entrelaçam, e se vocês tiverem de acordo a gente poderia combinar de ter uma reunião extraordinária nesse momento adequado para oferecer ao nosso Presidente algumas sugestões, algumas propostas de prioridade que estão dentro do discurso que ele tem feito, mas que não tem a necessária organização e o mecanismo de fazer acontecer aquilo que está sendo colocado, e nós poderíamos ganhar tempo nesses quatro meses para procurar entrar numa velocidade maior no início do ano que vem, tendo já colocado os vários diagnósticos que aqui foram apresentados por muitas entidades aqui presentes [...]. Eu sei que às vezes me estendo aqui nas palavras, **mas a inquietude que eu carrego dioturnamente é por que um país com o talento, com a capacidade que tem o nosso país não anda na velocidade que tem que andar?** Quer dizer, como desatar esse nó? Não é um nó só, são vários nós. (Luis Furlan, Transcrição da 9ª reunião ordinária do CNDI em 22 ago. 2006, p. 55, grifo nosso).

Análise da 11ª Reunião Ordinária (27/02/2007)

Foi a primeira reunião desde o início do CNDI em que foi feita uma exaustiva apresentação do "Plano de Aceleração do Crescimento", o PAC, lançado em 2005 como uma agenda positiva em meio à crise política do escândalo de compra de apoio no Congresso, pela Sub-Chefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, Miriam Belchior. A ênfase da

apresentação foi sobre as obras programadas de infraestrutura logística, um tema recorrente nos Conselhos associado ao assim chamado "custo Brasil". Os empresários, através do Presidente da CNI, Armando Monteiro expressaram seu apoio ao programa governamental, mas como de hábito, retomaram a problematização da sustentabilidade fiscal do projeto:

> A dúvida que nós temos assim, de caráter mais, de ordem mais geral é a questão da sustentabilidade do processo de crescimento, olhando a questão fiscal, que me parece que essa é a questão mais séria que nós temos hoje no Brasil. Essa trajetória de crescimento do gasto público que foi acompanhada sempre de um movimento contínuo de elevação da carga tributária, isso significa dizer subtrair recursos do setor privado, que é responsável por uma parcela fundamental da formação do investimento no Brasil, 85% da taxa bruta de formação do capital é proveniente do setor privado e, evidentemente, na medida em que o gasto público se expande, você vai, através da elevação da carga, retirando recursos do setor privado [...] (Armando Monteiro, Transcrição da 11ª reunião ordinária do CNDI em 27 fev. 2007, p. 11).

Além disso, a CNI questionou a estrutura de gestão do PAC, em especial a coordenação intragovernamental que o programa deveria demandar ao longo do período.

> Outro aspecto, e aí nós gostaríamos de pedir, Ministro, aqui nesse fórum, uma informação mais completa sobre a estrutura de gerenciamento do próprio programa. Porque uma das grandes preocupações que nós temos é a questão da coordenação intragovernamental e a questão da gestão dos programas, quer dizer, como o Governo vai responder. Nós já sabemos que há problemas no Governo, não é nesse Governo, é na estrutura do setor público brasileiro há deficiência de caráter estrutural e como é que será possível, então, criar uma estrutura capaz de responder minimamente às demandas que vão ser criadas pelo próprio programa. Então, nós gostaríamos muito de saber como é que o Governo está se estruturando para fazer o gerenciamento desses programas. (Armando Monteiro, Transcrição da 11ª reunião ordinária do CNDI em 27 fev. 2007, p. 12)

Estes dois tipos de crítica – a fragilidade fiscal e gerencial do governo - foram constantes e típicas das entidades de representação patronal. Segundo elas, ambas produzem despesa e ineficiência pública, as razões básicas para que o governo continue aumentando a carga tributária sobre as empresas. O Ministro da Fazenda, Guido Mantega, defende a política fiscal do governo:

> O objetivo não é arrecadar menos, é arrecadar melhor, é você ter mais recurso disponível. Então, o que interessa para o empresário é que a tributação sobre a sua produção seja menos, e isso nós vamos perseguir. Se nós tivermos mais folga, nós faremos mais desoneração. O objetivo é esse. Nós já abraçamos este princípio... O Ministro da Fazenda tem que ser prudente por natureza, mas nós temos sido mais ousados que prudentes, de modo que esse PAC é um programa que tem uma certa ousadia dentro do responsável. (Guido Mantega, Transcrição da 11ª reunião ordinária do CNDI em 27/02/2007, p. 16).

Quanto ao tema do gerenciamento do PAC a Sub-chefe da Casa Civil, Miriam Belchior, apresentou o conceito de "sala de situação" onde estão todos os setores do governo representados com implicação ou poder de veto sobre determinada obra e um sistema denominado "GPAC" criado na Casa Civil para receber, sistematizar e produzir os relatórios

para o Presidente da República e Ministros. De um modo geral o impacto da apresentação refletindo a força real do programa ensejou diversas intervenções no sentido de colocar prioridades da política industrial "dentro do PAC". Por exemplo, o Ministro Sérgio Resende do MCT (hoje MCTI), chegou a insinuar a necessidade de um "PAC da Inovação", o Ministro Mantega falou de um "PAC oculto" no empenho do governo em reduzir os *spreads* bancários e a Taxa de Juros de Longo Prazo, a TJLP.

A seguir uma síntese de todas as pautas das reuniões realizadas durante o mandato do presidente Lula. Há o registro de duas reuniões informais realizadas em 2004. Note-se que o Ministro Miguel Jorge, com menor liderança no meio industrial, se comparado ao Ministro Furlan, realizou apenas uma reunião no espaço de três anos, contra 13 reuniões formais realizadas por Furlan em quatro anos[246]. No novo governo da Presidente Dilma Roussef, sob o comando do político mineiro Fernando Pimentel, vinculado ao PT, o CNDI realizou apenas duas reuniões até a metade do mandato, em 2012[247], mantendo aparentemente o ciclo de declínio institucional e a desmobilização desta importante instância de diálogo público-privado.[248]

CNDI: síntese das principais agendas debatidas por reunião (2004 – 2010)

Data da Reunião	Agenda debatida
29.06.2004 Reunião informal	• Apresentação das propostas de PL para criação da ABDI e do CNDI • Programa de Arranjos Produtivos Locais • Programa de Microeletrônica • Programa de Fármacos e Biotecnologia • Reestruturação do INPI
26.10.2004 Reunião informal	• Programa de Nanotecnologia • Projeto Aeroporto Industrial Exportador • Agenda Portos • REPES (Regime Especial de Tributação pra a Plataforma de Exportação de Serviços de

[246] O perfil pessoal de Miguel Jorge era oposto ao seu antecessor. Ele passou pela Autolatina e pela Wolkswagen, na área de recursos humanos, mas desde 2001 era executivo do banco espanhol Santander. Ele foi o quinto nome sondado por Lula para ocupar o MDIC, além do próprio Furlan que voltou à dirigir as indústrias da família, foram convidados, conforme as notícias divulgadas na mídia da época, os empresários Abílio Diniz, do grupo Pão de Açúcar, Jorge Gerdau, do Grupo Gerdau e Mauricio Botelho, da EMBRAER, todos recusaram.

[247] A segunda reunião aconteceu no final de 2012 após um movimento de pressão da CNI e das direções de algumas entidade setoriais industriais.

[248] No Governo Dilma Roussef, iniciado em janeiro de 2011, o Ministro do MDIC, o político mineiro Fernando Pimentel, convocou o CNDI apenas em duas oportunidades, nos primeiros dois anos de mandato.

17.02.2005 Reunião Ordinária	Tecnologia da Informação – MP 252) • Modelo de Gestão da ABDI • Reengenharia Institucional da PITCE
26.04.2005 Reunião Ordinária	• PROMINP • Planejamento Estratégico da ABDI • Programa Plataforma de Exportação
05.05.2005 Reunião Extraordinária	• Mapa Estratégico da Indústria - CNI • Lei de Incentivos Fiscais à Inovação
28.06.2005 Reunião Ordinária	• Programa PC Conectado • Avaliação da "MP do Bem" • Parcerias Público-Privadas • Política Nacional de Desenvolvimento Regional • Inclusão do setor de Energia na MP do Bem
23.08.2005 Reunião Ordinária	• Fundo Garantidos das PPPs • Iniciativa Nacional para a Inovação • Agenda Mínima da CNI
25.10.2005 Reunião Ordinária	• Fundos Governamentais • Desoneração da cesta básica ampliada • Desoneração da Construção Civil • Iniciativa Nacional para a Inovação – comitê gestor
07.12.2005 Reunião Ordinária	• Iniciativa Nacional para a Inovação – temas centrais • Nova Lei de Defesa da Concorrência – PL 5877/05 • Simplificação do Registro e Legalização de Empresas
15.02.2006 Reunião Ordinária	• Desafios para o setor de eletroeletrônicos e semicondutores • Desoneração de Bens de Consumo regionais • Incentivos para o Setor de Papel e Celulose • Estudo de Cenários de TICs para 2015 • Regulamentação do REPES e RECAP
18.04.2006 Reunião Ordinária	• Agenda mínima para a infraestrutura • Transporte de Cargas no Brasil • Programa de Bioetanol

22.08.2006 Reunião Ordinária	• Política de Compras Governamentais • Iniciativa Nacional para TICs • Estudo "O Futuro da Indústria Brasileira" – CNI
21.09.2006 Reunião Extraordinária	• Estudo "O Futuro da Indústria Brasileira" - CNI
12.12.2006 Reunião Extraordinária	• Subvenção Econômica para a Inovação nas Empresas • Plano Tecnológico Setorial Aeronáutico • Balanço do CNDI
27.02.2007 Reunião Extraordinária (Final da Gestão Furlan)	• Plano de Aceleração do Crescimento
20.07.2007 Reunião Extraordinária (única reunião na Gestão Miguel Jorge)	• Conjuntura Industrial – BNDES • Avaliação da Indústria Automobilística – ANFAVEA • Observatório da Inovação e Competitividade - ABDI

Fonte: ABDI

Perfil dos participantes do setor privado no CNDI na sua composição inicial:

Antonio Fernando dos Santos Neto: era presidente da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, presidia o SINDPD – Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados do Estado de São Paulo, foi vice-presidente da FSM (Federação Sindical Mundial) e coordenador do Movimento trabalhista do PMDB. Era presidente da Comissão Estadual de Emprego do Estado de São Paulo, e participava do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Federal.

Armando de Queiroz Monteiro Neto: era deputado federal pelo Estado de Pernambuco. Era presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Diretor Nacional do Serviço Social da Indústria (SESI), presidente do Conselho Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI) e Diretor-Geral do Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Em janeiro de 2003, assumiu a presidência do Conselho Deliberativo Nacional do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Eugênio Staub: era presidente da Gradiente e estava na empresa há mais de 40 anos. Bacharel em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo, Staub era Membro do Conselho do IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial; fundador,

primeiro presidente e membro do Conselho da Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletro-Eletrônicos) e membro do CEAL (Conselho de Empresários da América Latina).

João Carlos Gonçalves (Juruna): era metalúrgico, secretário-geral da Força Sindical e diretor executivo do Sindicato dos Trabalhadores de São Paulo. Foi Presidente do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos). Participou e organizou o Congresso de Fundação da Central Força Sindical, em 1991.

Jorge Gerdau Johannpeter: presidia o Grupo Gerdau, maior produtor de aços longos do continente americano, desde 1983. Gerdau era coordenador da Ação Empresarial Brasileira, presidia o Conselho Superior do Movimento Brasil Competitivo (MBC), e também liderava o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade - PQGP, referência nacional na implantação do gerenciamento da Qualidade Total nos setores privado e público. Era presidente do Conselho do Prêmio Qualidade do Governo Federal, fazia parte do Conselho da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, era membro do Conselho-Diretor do *International Iron and Steel Institute* (IISI), atuava como Conselheiro do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), presidia o Conselho de Administração da Açominas, participava ainda do Conselho de Administração da Petrobras e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Federal.

Luiz Carlos Delben Leite: foi eleito e reeleito presidente da Abimaq - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos e do Sindimaq - Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas e Equipamentos, em quatro períodos, inclusive 2001-2004. Luiz Carlos Delben Leite presidiu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1993, ano em que também atuou como membro do Conselho Monetário Nacional. Era presidente da Protec - Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica, desde sua fundação, em 20 de fevereiro deste ano. Integrava o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Federal.

Luiz Marinho: trabalhou na lavoura até os 15 anos e era metalúrgico desde 1978. Em 2003, Marinho foi eleito presidente da CUT Nacional - quinta maior central sindical do mundo - com 74% dos votos dos delegados presentes ao 8º Congresso da Central. Em março de 2003, Marinho foi nomeado presidente do CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar, pelo Presidente da República.

Marcus Vinícius Pratini de Moraes: era Presidente do Conselho da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes Industrializadas (ABIEC). Pratini de Moraes havia sido Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de 1999 a 2002, Minas e Energia, em 1992 e da Indústria e do Comércio, entre os anos de 1970 e 1974.

Mauricio Botelho: foi diretor executivo da Cia. Bozano, trabalhou na empreiteira Odebrecht e participou da montagem da usina Angra I. Desde 1995, Botelho era diretor presidente da Embraer. Foi eleito um dos 25 melhores empresários do mundo em 2003.

Osmar Elias Zogbi: foi formado pela Universidade Mackenzie, em São Paulo, Zogbi é presidente da Ripasa S.A. Celulose e Papel e diretor adjunto do Departamento de Economia da Federação das Indústrias de São Paulo, desde 1989.

Walquíria Aires: era empresária do ramo de confecção, foi a primeira diretora da Federação das Indústrias de Brasília (Fibra). Também presidia o Consórcio de Exportação "Flor Brasil" e havia sido presidente do Sindicato da Indústria do Vestuário de Brasília em dois mandatos.

Anexo II - Entrevistas e questionário

Roteiro de Questões (entrevista aberta e semiestruturada)

1. Qual sua definição de Política Industrial no contexto brasileiro atual?
2. Quais foram as principais diferenças na política industrial entre o governo Lula e o governo Fernando Henrique Cardoso?
3. Quais foram os principais problemas de coordenação na política industrial no governo Lula?
4. Você acha que os problemas de coordenação interna no Governo e deste com o setor industrial foram importantes para a política industrial no Governo Lula? Explique.
5. Qual sua opinião sobre o papel ou a função do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, em especial, e de outras instâncias de dialogo, entre os anos de 2005 e 2007?
6. O governo levou a sério as discussões no Conselho (e de outras instâncias de dialogo)? Justifique.
7. Como era o processo decisório dentro do Conselho (e de outras instâncias de dialogo), em especial, quando havia divergência entre membros do governo e destes com representantes do setor privado (industriais e centrais sindicais)?
8. Explique os principais motivos que o levaram a participar daquele Conselho (e de outras instâncias de dialogo) e participar de seus debates?
9. Você acha que existe alguma ideologia ou conjunto de ideias de natureza técnica, especiais do governo Lula que justificaram ou embasaram a criação do CNDI?
10. Se o CNDI não houvesse existido (e de outras instâncias de dialogo), por hipótese, haveria alguma mudança substancial na política industrial durante o governo Lula?

Relação dos entrevistados conforme o segmento de atuação

<u>Gestores públicos e burocracia estatal – P2</u>

1. **Gilberto Carvalho**, atual Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, em 2003/2010, Chefe do Gabinete pessoal do Presidente Lula [data da entrevista: 31. Maio. 2012]
2. **Luiz Fernando Furlan**, atual membro do *board* da empresa Brasil Foods, em 2003/2007, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Internacional [data da entrevista: 05. Out. 2012]
3. **Alessandro Teixeira**, atual assessor da Presidente Dilma Roussef, ex Secretário Executivo do MDIC, em 2003/2010, Diretor da APEX Brasil e primeiro presidente da ABDI [data da entrevista: 12 Maio. 2012]
4. **Dyogo Oliveira**, atual Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, em 2003/2010, Secretário Adjunto da Secretaria de Política Econômica/MF [data da entrevista: 19. Jun. 2012]
5. **Luiz Antonio Rodrigues Elias**, atual Secretário Executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), em 2007/2010 ocupou a mesma função no MCT [data da entrevista: 16.Jul.2013]
6. **Luis Manuel Rebelo Fernandes**, atual Secretário Executivo do Ministério dos Esportes, em 2004/2006 foi Secretário Executivo do MCT e 2007/2010 foi Presidente da FINEP [data da entrevista: 16.Jul.2013]
7. **Clayton Campanhola**, atual Diretor da ABDI, em 2003/2010, Presidente da EMPRAPA e Diretor da ABDI [entrevista em 05. Jul. 2012]
8. **Reginaldo Arcuri**, atual Presidente Executivo grupo FarmaBrasil, em 2003/2010, Presidente do Instituto de Desenvolvimento Integrado de MG e da ABDI [data da entrevista: 06. Jul. 2011]
9. **Antonio Sérgio Martins**, atual Diretor de Relações Institucionais da FIAT Brasil, em 2003-2010, Secretário de Desenvolvimento Produtivo do MDIC [data da entrevista: 07. Ago. 2012]

10. **Esther Albuquerque**, atual Secretária de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, em 2003/2010, Secretária Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES [entrevista em 19. Set. 2011]
11. **Jeferson Boechat**, atual Assessor do Ministro do MDIC, EPPGG, em 2003/2010, assessor da Secretaria de Comércio Exterior do MDIC [entrevista em 18. Jul. 2011]
12. **Luis Felipe Giesteira**, atual assessor da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, em 2003/2010, EPPGG, assessor da Casa Civil da Presidência da República [entrevista em 05. Jul. 2011]
13. **Nilton Sacenco**, atual Diretor da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC [entrevista em 14. Jul. 2011]
14. **Marcos Prates**, atual Diretor da Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC [entrevista em 12. Jul. 2011]
15. **Neuri Mantovani**, atual Coordenador da Assessoria Parlamentar do MDIC, em 2003/2010, assessor da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República [entrevista em 02. Set. 2011]
16. **José Luiz Azeredo**, atual assessor de relações parlamentares do MDIC [entrevista em 02. Set. 2011]
17. **Edmundo Machado**, atual Diretor de Relações Institucionais da BRASSCOM, em 2003/2010, assessor especial do Ministro da Fazenda e Diretor da ABDI [entrevista em 18. Jun. 2012]
18. **Mario Salerno**, professor titular do Instituto Politécnico da USP, em 2003/2010, Diretor do IPEA e da ABDI [entrevista em 05. Jun. 2012]
19. **Evando Mirra**, em 2003/2010 Diretor do CGEE e da ABDI [entrevista em 21. Jul. 2012]

Dirigentes da indústria – P1

20. **Jorge Gerdau**, atualmente do Conselho do Grupo Gerdau e Coordenador da Câmara de Gestão e Competitividade do Governo Federal, em 2003/2010 representante do setor privado no CNDI e CDES [data da entrevista: 13.Mar. 2013]

21. **Heloisa Meneses**, atual Secretária de Desenvolvimento Produtivo do MDIC, em 2003/2010, Diretora da FIEMG e Diretora de Relações Institucionais da CNI [entrevista em 24. Abr. 2012]
22. **João Carlos Basílio da Silva**, Presidente da ABIHPEC, Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos [entrevista em 05. Jan. 2012]
23. **Djalma Petit**, dirigente da SOFTEX [entrevista em 25. Jun. 2012]
24. **Pablo Cesário**, Gerente de Relações Institucionais da CNI [entrevista em 18. Jul. 2012]
25. **Carlos Cidade**, em 2003/2005, responsável pelo projeto "Agenda Legislativa" da CNI [entrevista em 28. Mar. 2012]
26. **Fernando Pimentel**, Presidente da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT) [entrevista em 22. Dez. 2011]
27. **Renato Jardim**, Dirigente da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT) [entrevista em 27. Dez. 2011]
28. **Marcio Bosio**, assessor da Associação Brasileira da Indústria de Equipamentos Médicos e Odontológicos (ABIMO) [entrevista em 21. Dez. 2011]

Acadêmicos e Organizações *Think Tank* - P3

29. **Ben Ross Schneider**, Professor de Ciência Política do MIT e pesquisador sobre o Estado e Política Industrial no Brasil [entrevista em 18. Ago. 2012]
30. **Mário Cimoli**, pesquisador e dirigente da CEPAL/Chile [entrevista em 15. Jun. 2012]
31. **Ricardo Bielschovsky**, professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2003/2010, assessor da CEPAL [entrevista em 11. Jul. 2012]
32. **Mansueto Almeida**, técnico em planejamento e pesquisador do IPEA [entrevista em 27.06.2012]
33. **Ludovico Alcorta,** Director of UNIDO's Development Policy,. Statistics and Research Branch (DPR). [entrevista em 06.06.2013]

Representantes dos Trabalhadores – P1

34. **Quintino Severo**, em 2003/2010, Presidente da CUT do Rio Grande do Sul e Secretário Geral da CUT Nacional [entrevista em 08. Ago. 2012]

Anexo III - Documentos legais

(1) Lei que criou a ABDI e o CNDI

(2) Decreto de Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

(3) Regimento Interno do CNDI

(1) Lei que cria a ABDI e o CNDI

LEI N o 11.080, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004.

Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1o Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Serviço Social Autônomo com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.

§ 1o O Serviço Social Autônomo de que trata o caput deste artigo, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, denomina-se Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.

§ 2o (VETADO)

Art. 2o São órgãos de direção da ABDI:

I - a Diretoria Executiva, composta por 1 (um) Presidente e 2 (dois) Diretores;

II - o Conselho Deliberativo, composto por 15 (quinze) membros; e

III - o Conselho Fiscal, composto por 3 (três) membros.

Art. 3o O Conselho Deliberativo será composto por 8 (oito) representantes do Poder Executivo e 7(sete) de entidades privadas, titulares e suplentes, escolhidos na forma estabelecida em regulamento, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos 1 (uma) única vez por igual período.

Art. 4o O Conselho Fiscal será composto por 2 (dois) representantes do Poder Executivo e 1 (um) da sociedade civil, titulares e suplentes, escolhidos na forma estabelecida em regulamento, com mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos 1 (uma) única vez por igual período.

Art. 5o Fica autorizada a destituição de membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, nas hipóteses definidas em regulamento.

Art. 6o O Presidente e os Diretores da Diretoria Executiva da ABDI serão escolhidos e nomeados pelo Presidente da República para o exercício de mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser por ele exonerados a qualquer tempo, de ofício ou por proposta do Conselho Deliberativo, aprovada por maioria absoluta de seus membros.

Art. 7o As competências e atribuições do Conselho Deliberativo, do Conselho Fiscal e dos membros da Diretoria Executiva serão estabelecidas em regulamento.

Art. 8o Compete ao Poder Executivo, na supervisão da gestão da ABDI:

I - definir os termos do contrato de gestão, que estipulará as metas e objetivos, os prazos e responsabilidades para sua execução e especificará os critérios para avaliação da aplicação dos recursos a ela repassados; e

II - aprovar, anualmente, o orçamento-programa da ABDI para a execução das atividades previstas no contrato de gestão.

Parágrafo único. Até o dia 31 de março de cada exercício, o Poder Executivo apreciará o relatório de gestão e emitirá parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão pela ABDI.

Art. 9o São obrigações da ABDI:

I - apresentar, anualmente, ao Poder Executivo, até 31 de janeiro, relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão no exercício anterior, com a prestação de contas dos recursos públicos nele aplicados, a avaliação geral do contrato de gestão e as análises gerenciais cabíveis;

II - remeter ao Tribunal de Contas da União, até 31 de março do ano seguinte ao término do exercício financeiro, as contas da gestão anual aprovadas pelo Conselho Deliberativo;

III - articular-se com os órgãos públicos e entidades privadas para o cumprimento de suas finalidades; e

IV - disponibilizar informações técnicas, creditícias, entre outras, que contribuam para o desenvolvimento industrial brasileiro.

Art. 10. A ABDI firmará contrato de gestão com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para execução das finalidades previstas nesta Lei.

Art. 11. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, prevendo-se, expressamente, a especificação do programa de trabalho, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios

objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

§ 1o O contrato de gestão assegurará à Diretoria Executiva da ABDI a autonomia para a contratação e a administração de pessoal, sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 2o O processo de seleção para admissão de pessoal efetivo da ABDI deverá ser precedido de edital publicado no Diário Oficial da União e observará os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

§ 3o O contrato de gestão estipulará limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos empregados da ABDI e conferirá à Diretoria Executiva poderes para fixar níveis de remuneração para o pessoal da entidade, em padrões compatíveis com os respectivos mercados de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

§ 4o O contrato de gestão será alterado para incorporar recomendações formuladas pela supervisão ou pela fiscalização.

Art. 12. A ABDI, para a execução de suas finalidades, poderá celebrar contratos de prestação de serviços com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, sempre que considere ser essa a solução mais econômica para atingir os objetivos previstos no contrato de gestão, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá, mediante convênio, prestar apoio técnico aos projetos e programas desenvolvidos pela ABDI.

Art. 13. A remuneração dos membros da Diretoria Executiva da ABDI será fixada pelo Conselho Deliberativo em valores compatíveis com os níveis prevalecentes no mercado de trabalho para profissionais de graus equivalentes de formação profissional e de especialização, observado o disposto no § 3o do art. 11desta Lei.

Art. 14. O Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir eventuais falhas ou irregularidades que identificar.

Art. 15. O art. 8o da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8o .....

§ 3o Para atender à execução das políticas de apoio às micro e às pequenas empresas, de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial, é instituído adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades deque trata o art. 1o do Decreto-Lei no 2.318, de 30 de dezembro de 1986, de:.....

§ 4o O adicional de contribuição a que se refere o § 3o deste artigo será arrecadado e repassado mensalmente pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal ao Cebrae, ao Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil e ao Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, na proporção de 85,75% (oitenta e cinco inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) ao

Cebrae, 12,25% (doze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) à Apex-Brasil e 2% (dois inteiros por cento) à ABDI.

§ 5o Os recursos a serem destinados à ABDI, nos termos do § 4o, correrão exclusivamente à conta do acréscimo de receita líquida originado da redução da remuneração do Instituto Nacional do Seguro Social, determinada pelo § 2o do art.94 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, vedada a redução das participações destinadas ao Cebrae e à Apex-Brasil na distribuição da receita líquida dos recursos do adicional de contribuição de que trata o § 3o deste artigo." (NR)

Art. 16. O art. 94 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2o,renumerando-se o atual parágrafo único para § 1o:

"Art. 94 .....

§ 1o O disposto neste artigo aplica-se, exclusivamente, às contribuições que tenham a mesma base utilizada para o cálculo das contribuições incidentes sobrea remuneração paga ou creditada a segurados, ficando sujeitas aos mesmos prazos, condições, sanções e privilégios, inclusive no que se refere à cobrança judicial.

§ 2o A remuneração de que trata o caput deste artigo será de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) do montante arrecadado pela aplicação do adicional de contribuição instituído pelo § 3o do art. 8o da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990."(NR)

Art. 17. Constituem receitas adicionais da ABDI:

I - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos adicionais, transferências ou repasses;

II - os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas;

III - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

IV - os decorrentes de decisão judicial;

V - os valores apurados com a venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade; e

VI - os rendimentos resultantes de aplicações financeiras e de capitais, quando autorizadas pelo Conselho Deliberativo.

Art. 18. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País.

Art. 19. O CNDI será composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, na formado regulamento.

Parágrafo único. Os membros do CNDI a que se refere o art. 18 desta Lei não perceberão remuneração pelo desempenho das funções de conselheiros, considerando-se como serviços públicos relevantes.

Art. 20. A ABDI fará publicar no Diário Oficial da União, no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da sua criação, o manual de licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações.

Art. 21. No prazo máximo de 20 (vinte) dias a contar do início das atividades da ABDI, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS deverá providenciar as respectivas reformulações orçamentárias referentes à transferência para a ABDI dos recursos oriundos da contribuição social a que se referem os §§3o e 4o do art. 8o da Lei no 8.029, de 1990, com as alterações introduzidas pelo art. 15 desta Lei.

Art. 22. O estatuto da ABDI será aprovado pelo Conselho Deliberativo, no prazo de 60 (sessenta) dias após sua instalação, observado o disposto nesta Lei.

Art. 23. O patrimônio da ABDI, bem como os legados, doações e heranças que lhe forem destinados, na hipótese de sua extinção, será imediatamente transferido à União.

Art. 24. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183o da Independência e 116o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Fortes de Almeida

Swedenberger Barbosa

(2) Decreto de Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

DECRETO Nº 5.353 DE 24 DE JANEIRO DE 2005.

Dispõe sobre a competência, composição, funcionamento e estruturação do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial -CNDI, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 18 da Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004,

DECRETA:

Art. 1º O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, órgão colegiado, vinculado à Presidência da República, tem como atribuição propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País.

Art. 2º Compete ao CNDI:

I - subsidiar, mediante proposições submetidas à Presidência da República, a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, de forma a atender, dentre outros:

a) ao desenvolvimento e ao fomento da produção industrial;

b) às atividades de infra-estrutura de apoio à produção e comercialização;

c) à normatização de medidas que permitam maior competitividade das empresas que compõem o setor industrial.

d) ao financiamento mais consistente e duradouro de atividades empreendedoras; e

e) à manutenção, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de programas eficientes e sustentáveis de desenvolvimento industrial, de comércio exterior e de ciência e tecnologia;

II - propor metas e prioridades de governo referentes à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), indicando os respectivos meios e recursos para atingi-las com as especificações de instrumentos;

III - propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação da PITCE, bem como a participação, no processo deliberativo, de agentes qualificados para formular políticas relacionadas com o desenvolvimento e o fomento industrial; e

IV - propor a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas desenvolvidos pelo poder público nas áreas de desenvolvimento industrial, comércio exterior e de ciência e tecnologia.

Art. 3º O CNDI será composto por quatorze conselheiros, que representarão a sociedade civil, e pelos seguintes Ministros de Estado e Presidente de entidade:

I - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

II - Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

III - da Ciência e Tecnologia;

IV - da Fazenda;

V - das Relações Exteriores;

VI - do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - da Integração Nacional;

VIII - do Meio Ambiente;

IX - de Minas e Energia;

X - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

XI - do Trabalho e Emprego;

XII - dos Transportes;

XIII - Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; e

XIV - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

§ 1º O CNDI será presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

§ 2º Os representantes da sociedade civil de que trata o caput serão designados pelo Presidente da República, para um período de dois anos, permitida a recondução.

§ 3º Poderão ser convidados a participar das reuniões do CNDI, sem direito a voto, titulares de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, bem como pessoas que representem a sociedade civil, sempre que da pauta constar assuntos de sua área de atuação, ou a juízo do Presidente do Conselho.

§ 4º O CNDI deliberará mediante resoluções, por maioria absoluta, obedecendo o quórum mínimo de dois terços de seus membros, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

§ 5º O regimento interno e as normas complementares serão submetidos ao CNDI, mediante proposta do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e aprovados por maioria absoluta.

§ 6º As reuniões do CNDI serão convocadas pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com antecedência de quinze dias.

Art. 4º O CNDI contará com uma Secretaria-Executiva, a ser exercida por unidade administrativa dentre as existentes na estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com as seguintes atribuições:

I - promover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CNDI;

II - prestar assistência direta ao Presidente do CNDI;

III - preparar as reuniões do CNDI, bem como lavrar suas respectivas atas;

IV - preparar e manter o arquivo da documentação do CNDI; e

V - acompanhar o andamento e a implementação das proposições do CNDI, encaminhadas aos órgãos competentes.

Art. 5º Os membros do CNDI não perceberão remuneração pelo desempenho das funções de conselheiros, considerando-se como serviços públicos relevantes.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de janeiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Marcio Fortes de Almeida

(3) Regimento Interno do CNDI

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - CNDI

CAPÍTULO I

FINALIDADE

Art. 1º O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI é o órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação das políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial, tecnológico e de comércio exterior do país tendo o seu funcionamento regulado por este Regimento Interno.

CAPÍTULO II

COMPETÊNCIA

Art. 2º Ao CNDI compete:

I – subsidiar, mediante proposições submetidas à Presidência da República, a formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, de forma a atender, dentre outros:

a) ao desenvolvimento e ao fomento da produção industrial;

b) às atividades de infra-estrutura de apoio à produção e comercialização;

c) a normatização de medidas que permitam maior competitividade das empresas que compõem o setor industrial;

d) ao financiamento mais consistente e duradouro de atividades empreendedoras; e

e) à manutenção, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de programas eficientes e sustentáveis de desenvolvimento industrial, de comércio exterior e de ciência e tecnologia.

II – propor metas e prioridades de governo referentes à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), indicando os respectivos meios e recursos para atingi-las com as especificações de instrumentos;

III – propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação da PITCE, bem como a participação, no processo deliberativo, de agentes qualificados para formular políticas relacionadas com o desenvolvimento e o fomento industrial; e

IV – propor a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas desenvolvidos pelo poder público nas áreas de desenvolvimento industrial, comércio exterior e de ciência e tecnologia.

CAPÍTULO III

COMPOSIÇÃO E COORDENAÇÃO

Art. 3º O CNDI será composto por quatorze conselheiros, que representarão a sociedade civil, e por 13 Ministros de Estado e o Presidente de entidade, a saber:

I - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

II - Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

III - da Ciência e Tecnologia;

IV - da Fazenda;

V – das Relações Exteriores;

VI – do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII – da Integração Nacional;

VIII – do Meio Ambiente;

IX – de Minas e Energia;

X – da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

XI – do Trabalho e Emprego;

XII – dos Transportes;

XIII – Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; e

XIV – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

§ 1º O CNDI será presidido pelo Ministro de Estado e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

§ 2º Os representantes da sociedade civil de que trata o caput serão designados pelo Presidente da República, para um período de dois anos, permitida a recondução.

§ 3º Os Conselheiros, nas suas faltas e impedimentos, não poderão ser representados já que não existe suplência.

§ 4º A Presidência do CNDI, nos impedimentos do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, será exercida por um dos membros do Conselho, a ser designado pelo Presidente do CNDI.

Art. 4º São atribuições do Presidente do CNDI:

I – convocar e presidir as reuniões do colegiado;

II – manifestar voto próprio e de qualidade, em caso de empate, na deliberação de proposições a serem encaminhadas ao Presidente da República; e

III – encaminhar ao Presidente da República as propostas aprovadas pelo Conselho.

Art. 5º Poderão ser convidados a participar das reuniões do CNDI, sem direito a voto. Titulares de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, bem como pessoas que representem a sociedade civil, sempre que da pauta constar assuntos de sua área de atuação, ou a juízo do Presidente do Conselho.

Art. 6º O CNDI poderá constituir comitês técnicos para analisar e opinar sobre matérias específicas sob sua apreciação.

§ 1º Os comitês técnicos serão instituídos em resolução do CNDI, que estabelecerá seus objetivos, sua composição e os prazos de duração.

§ 2º Poderão participar dos comitês técnicos representantes dos setores públicos e privados.

Art. 7º O CNDI contará com uma Secretaria-Executiva, a ser exercida por unidade administrativa dentre as existentes na estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, designada pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com as seguintes atribuições:

I – promover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CNDI;

II – prestar assistência direta ao Presidente do CNDI.

III – preparar as reuniões do CNDI, bem como lavrar suas respectivas atas;

IV – preparar e manter o arquivo de documentação do CNDI; e

V – acompanhar o andamento e a implementação das proposições do CNDI, encaminhadas aos órgãos competentes.

CAPÍTULO IV
FUNCIONAMENTO

Art. 10. O CNDI reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu Presidente.

Parágrafo único. As atividades dos integrantes do CNDI, inclusive dos comitês técnicos, serão consideradas serviço público relevante e não serão remuneradas.

Art. 11 Ao final de cada ano, o CNDI avaliará as atividades desenvolvidas pelos diversos setores ligados à indústria no País durante o período, bem como suas perspectivas futuras, elaborando relatório, que poderá conter sugestões para a formulação da política a ser encaminhado ao Presidente da República.

Parágrafo único. O relatório de que trata este artigo deverá ser apresentado ao Presidente da República até o final do mês de março do ano seguinte.

Art. 12. O CNDI somente deliberará com o quórum mínimo de 13 (treze) conselheiros.

§ 1º O CNDI deliberará por maioria simples dos conselheiros presentes à reunião, observado o disposto no inciso II do art. 4º deste Regimento.

§ 2º Quando deliberar *ad referendum* do Conselho, o Presidente submeterá a decisão ao Colegiado na primeira reunião que se seguir àquela deliberação.

CAPÍTULO V
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Os casos omissos neste Regimento Interno serão resolvidos pelo plenário do CNDI.

Art. 17. Este Regimento Interno somente poderá ser alterado mediante deliberação da maioria absoluta dos conselheiros do CNDI.