

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

GUILHERME DE QUEIROZ STEIN

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI: CAPACIDADES ESTATAIS E A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (2003-2014)**

Porto Alegre

2016

GUILHERME DE QUEIROZ STEIN

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI: CAPACIDADES ESTATAIS E A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (2003-2014)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro
Gugliano

Porto Alegre

2016

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Queiroz-Stein, Guilherme de
Política Industrial no Século XXI: Capacidades Estatais e a Experiência Brasileira
(2003-2014) / Guilherme de Queiroz Stein. -- 2016.
159 f.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano. Dissertação (Mestrado) -- Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política Industrial. 2. Capacidades Estatais.
3. Governo Federal. 4. Políticas Públicas. 5. Economia Política. I. Gugliano,
Alfredo Alejandro, orient. II. Título.

GUILHERME DE QUEIROZ STEIN

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO SÉCULO XXI: CAPACIDADES ESTATAIS E A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (2003-2014)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.
UFRGS

Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski
UFRGS

Dr. Jackson de Toni
ABDI

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter proporcionado um ambiente de profundo aprendizado, qualificação e construção de boas relações entre colegas, professores e funcionários. Agradeço, também, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão de bolsa de estudos, sem a qual não haveria condições de realizar as disciplinas, a pesquisa e demais atividades com a dedicação necessária.

Agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa em Processos Participativos na Gestão Pública por ter compartilhado não só seus conhecimentos, mas também sua amizade, tornando as tarefas dos últimos dois anos muito mais prazerosas. Em especial gostaria de agradecer ao meu orientador, Alfredo Alejandro Gugliano, pelo companheirismo, pela força e pelo respeito que marcou nossa relação. Em nossa convivência, para além das temáticas específicas relacionadas à pesquisa, aprendi sobre posturas que favorecem a criação e o desenvolvimento de novas ideias, comprometidas com a transformação social.

Agradeço à professora Sonia Maria Ranincheski e ao Doutor Jackson de Toni que gentilmente aceitaram ler o trabalho e participar da banca de defesa. Em especial, ao professor Ronaldo Herrlein Jr. que acompanha minha trajetória desde que ingressei no curso de Ciências Econômicas e foi o grande responsável por despertar o meu interesse sobre as complexas relações entre democracia, desenvolvimento econômico e políticas industriais.

Agradeço aos amigos e amigas que estiveram comigo nos bons e nos maus momentos. Em especial, à Daphne Pacheco que esteve ao meu lado e me ajudou em períodos cruciais.

Por fim, agradeço à minha família Mauro, Tania e Alexandre, e às minhas avós, Nelcy e Terezinha. Vocês sempre me apoiaram em minhas decisões e nos caminhos trilhados, acima de tudo estão juntos comigo em todos os momentos, fazendo com que cada passo tenha sentido.

“Pode-se partir de uma visão microeconômica ou macroeconômica. Mas qualquer que seja o exercício analítico, parece-me cada vez mais patente que a dimensão política do processo de desenvolvimento é incontornável.”

(Celso Furtado)

RESUMO

Nas últimas décadas, a literatura sobre política industrial tem enfatizado os determinantes políticos e institucionais para explicar a forma e os resultados dessas políticas. Assumindo essa perspectiva, essa dissertação de mestrado tem por objetivo compreender como a evolução das capacidades estatais impactou o caráter das políticas industriais brasileiras formuladas e executadas nos governos do Partido dos Trabalhadores, a nível Federal, entre 2003 e 2014. Assume-se como foco de análise a dimensão participativa das capacidades estatais, observando espaços de interlocução entre governo, empresários e trabalhadores. Para tanto, toma-se como objeto de estudo o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior. Os resultados apontam que, entre 2003 e 2007, o governo tentou estruturar as capacidades políticas; após esse período, percebe-se uma progressiva perda dessas capacidades. Isso se reflete na política industrial que progressivamente perde direcionamento estratégico, passando a incluir um expressivo número de setores econômicos, usando predominantemente instrumentos tributários para executar a política.

Palavras-chave: Política Industrial; Capacidades Estatais; Governo Federal; Partido dos Trabalhadores; Economia Política.

ABSTRACT

In recent decades, the literature on industrial policy has emphasized the political and institutional determinants to explain the form and the results of those policies. Assuming this framework, this master's thesis aim to understand how the evolution of State Capacities impact the character of Brazilian industrial policy formulated and deployed in the period of Workers' Party in the Federal Government, from 2003 to 2014. It is focused on the participatory dimension of State Capacities, analyzing spaces of dialogue between government, business and unions. Therefore, It is studied the Presidential Council of Social and Economic Development, the National Council of Industrial Development and the Competitiveness Councils of "Plano Brasil Maior". The results show that, from 2003 to 2007, the government tried to structure the political capacities; after this period, there is a progressive loss of this capacities. This is reflected in the industrial policy that loses the strategic direction, to include a significant number of economic sectors, using predominantly tax instruments to execute the industrial policy.

Keywords: Industrial Policy; State Capacities; Federal Government; Workers' Party; Political Economy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura de Gestão da PITCE	p. 48
Figura 2 - Metas País da PDP.....	p .50
Figura 3 - Estrutura Lógica da PDP.....	p.52
Figura 4- Estrutura de Gestão da PDP.....	p.55
Figura 5 - Dimensões do PBM.....	p.56
Figura 6 - Setores e governança do PBM.....	p.57
Figura 7 - Objetivos do PBM.....	p.58
Figura 8 – Estrutura de Gestão do PBM.....	p.60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de Reuniões de Pleno/CDES (Ordinárias e extraordinárias).....	p.85
Gráfico 2 - Composição Original do CCDAE.....	p.125
Gráfico 3 – Participação em no Mínimo uma Reunião do CCDAE.....	p.125
Gráfico 4 - Participação em Mais de 50% das Reuniões do CCDAE.....	p.126
Gráfico 5 - Composição Original do CCQ.....	p.132
Gráfico 6 – Participação em no Mínimo uma Reunião do CCQ.....	p.133
Gráfico 7 - Participação em mais de 50% das Reuniões do CCQ.....	p.133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação dos Conselheiros Representantes da Sociedade Civil no CNDI.....	p.98
Tabela 2 - Participação dos Conselheiros Governamentais no CNDI.....	p.99
Tabela 3 - Participação Total no CNDI.....	p.101
Tabela 4 - Pautas e Temas Debatidos no CNDI.....	p.105
Tabela 5 - Número de Reuniões dos Conselhos de Competitividade.....	p.123
Tabela 6 - Participantes em mais de 50% das reuniões do CCDAE.....	p.127
Tabela 7 - Participantes em mais de 50% das reuniões do CCQ.....	p.131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ABDID - Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base

ABIEC - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne

ABIMAQ - Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos

ABIMDE - Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança

ABIPLAST - Associação Brasileira da Indústria do Plástico

ABIQUIM - Associação Brasileira da Indústria Química

ABIT - Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecções

ADS - Acordo para o Desenvolvimento Sustentável

AEB - Agência Espacial Brasileira

AIAB - Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil

ANAC - Agência Nacional da Aviação Civil

ANC - Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento

AND - Agenda Nacional de Desenvolvimento

APEX-BR - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APLs - Arranjos Produtivos Locais

AVIBRAS - Avibras Indústria Espacial S.A.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCDAE - Conselho de Competitividade de Defesa, Aeronáutica e Espacial

CCPBM - Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior

CCQ - Conselho de Competitividade da Indústria Química

CEF - Caixa Econômica Federal

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República

CNDI - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

CPE - Câmara de Política Econômica

CSP/Conlutas - Central Sindical e Popular

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do MCTI

CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNM/CUT - Confederação Nacional dos Metalúrgicos

CNTI - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria

CNTQ - Confederação Nacional dos Trabalhadores no Ramo Químico

CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DASP - Departamento de Administração do Serviço Público

DIEESE - Departamento Intersindical de Economia e Estatística

EED - Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento

EMBRAER - Embraer S.A.

FAB - Força Aérea Brasileira

FIBRA - Federação das Indústrias do Distrito Federal

FIEPR - Federação das Indústrias do Paraná

FIESP - Federação das Indústrias de São Paulo

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia

GEPS - Grupos Executivos de Política Setorial

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INPI - Instituto Nacional de Propriedade Intelectual

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MD - Ministério da Defesa

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MEC - Ministério da Educação

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MF - Ministério da Fazenda

MME - Ministério de Minas e Energia

MP – Medida Provisória

MPEs - Micro e Pequenas Empresas

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MS - Ministério da Saúde

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PACTI - Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação

PADIS - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores

PBM - Plano Brasil Maior

PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

PIB - Produto Interno Bruto

PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PROMINP - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica

PSI - Plano de Sustentação do Investimento

PT - Partido dos Trabalhadores

RECAP - Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

REIF - Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes

REINTEGRA - Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras

REIQ-Inovação - Regime Especial de Incentivo à Inovação na Indústria Química

REPEQUIM - Regime Especial de Incentivo ao Investimento na Indústria Química

REPES - Regime Especial de Tributação para Empresas Exportadoras de Software

REPETRO - Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural

REPUBL - Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga

RETID - Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa

SAE/PR - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SEDES - Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

SGPR - Secretaria Geral da Presidência da República

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1. Introdução	17
2. Capacidades Estatais, Capacidades Políticas e Política Industrial	21
3. A Política Industrial Brasileira no Séc. XXI	34
3.1. Um Breve Panorama Histórico das Políticas Industriais Brasileiras	34
3.2. A Política Industrial nos Governos do Partido dos Trabalhadores	43
4. Espaços de Interlocução Público-privado na Política Industrial Brasileira	67
4.1. O CDES e a Política Industrial	67
4.2. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	93
4.3. Espaços de Negociação Setorial Tripartite	116
4.3.1 Um Breve Histórico	116
4.3.2 Os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior	121
5 Considerações Finais	138
Referências Bibliográficas	144
Documentos	157

1. Introdução

Nas últimas décadas, a literatura internacional tem enfatizado os determinantes políticos e institucionais como fator explicativo para o caráter e os efeitos produzidos por políticas industriais, com especial atenção para o papel que o Estado exerce nos processos de desenvolvimento (JOHNSON, 1982; AMSDEN, 1989; WADE, 1990; CHANG, 1994; HAGGARD, 1994; EVANS, 1995; LEFTWICH, 1995; CHANG, 2004; FINE, 2006; RODRIK, 2007; AMSDEN, 2009; SCHNEIDER, 2013). Nesse debate, além de cientistas políticos como Chalmers Johnson, Stephan Haggard e Adrian Leftwich terem exercido significativa influência, a premiação do livro de Robert Wade, *“Governing the Market”*, como melhor livro de Economia Política de 1989/90, pela Associação Norte Americana de Ciência Política, consagrou a pertinência da temática para o campo da Ciência Política. Contudo, esse tem sido um assunto pouco explorado pelos cientistas políticos brasileiros, principalmente no que se refere a estudos que focam no período pós-redemocratização. Também, encontra-se certa lacuna na própria bibliografia sobre política industrial, geralmente escrita por economistas, em que poucos estudos abordam com profundidade os processos políticos subjacentes.

Dado esse contexto acadêmico, o presente trabalho pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna. Assim, tem por objeto as políticas industriais formuladas e executadas pelos governos petistas, no Executivo Nacional, no período entre 2003 e 2014, a saber, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2003-2007); Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010); Plano Brasil Maior (2011-2014). Mais especificamente, analisaram-se os conselhos que assumiam a função de estabelecer uma interlocução institucionalizada entre governo, empresários e trabalhadores: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES); o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior (CCPBM). Para tanto, dialoga-se com a agenda de pesquisa proposta pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre capacidades estatais e políticas públicas, observando o objeto a partir da noção de arranjo institucional de política pública, a qual é definida como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE e

PIRES, 2014, p. 20-21)”. O modelo de análise construído nessa agenda assume duas dimensões. A primeira seria a análise das capacidades técnicas e administrativas. A segunda seria a análise das capacidades políticas. As capacidades políticas poderiam ser observadas, por sua vez, em três dimensões: representativa; controle legal; participativa.

Optou-se por delimitar nossa análise, focando exclusivamente nas capacidades políticas, mais especificamente na sua dimensão participativa¹, com ênfase nos espaços institucionalizados de articulação tripartite. Dessa forma, se por um lado, reduziu-se o escopo analítico, por outro se ampliou o alcance temporal do estudo, abrangendo os dois governos de Luís Inácio “Lula” da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Os principais trabalhos que analisaram em profundidade as políticas industriais focaram-se, geralmente, em apenas uma dessas políticas ou, no máximo, em duas (CAMPANÁRIO et al, 2005; SUZIGAN e FURTADO, 2006; SALERNO e DAHER, 2006; ALMEIDA, 2009; CANO e SILVA, 2010; DE TONI, 2013; GUERRIERO, 2012; PIRES et al, 2014; SCHAPIRO, 2013; CALZOLAIO, 2015).. Assim, não se encontra na literatura uma análise comparativa da evolução das três políticas. Também, nessa literatura, há uma baixa recorrência de análises que tomam por objeto os processos políticos subjacentes às políticas industriais brasileiras. Tendo em vista essas limitações na produção de conhecimento e a ênfase dada pela literatura internacional sobre importância da relação entre setor público e privado para formulação e implantação de políticas industriais (JOHNSON, 1982; EVANS, 1995; RODRIK, 2007; SCHNEIDER, 2013), decidiu-se por analisar as capacidades políticas com foco na dimensão participativa. Por considerar que, em contextos democráticos, a própria institucionalização, a transparência e a inclusão de outras partes interessadas, além de empresários, como as centrais sindicais, são elementos constitutivos das capacidades políticas, optou-se por direcionar a pesquisa para os espaços formais e institucionalizados.

A partir dessas considerações, formulamos as seguintes questões de pesquisa: como evoluíram as capacidades políticas subjacentes às políticas industriais brasileiras,

¹ A dimensão participativa abarca a diversidade de formas pelas quais os agentes da sociedade civil participam nas decisões políticas do executivo (GOMIDE e PIRES, 2014; PIRES e VAZ, 2012). Desde já, alerta-se o leitor que não é preocupação desse trabalho avançar nos debates sobre democracia deliberativa e democracia participativa. O ponto de vista assumido é o das capacidades estatais, em que o contexto de regime político democrático ou poliárquico implica em especificidades para as lógicas de ação estatal, como a exigência de transparência e prestação de contas por parte dos agentes estatais (O'DONNELL, 1991; O'DONNELL, 2011; TILLY, 2013).

em sua dimensão participativa, no período 2003-2014? Como essa evolução se relaciona com mudanças no caráter das políticas industriais, as quais tenderam a se tornar mais abrangentes e a predominar, em sua execução, o uso de instrumentos de desoneração tributária²?

Para responder a essas questões, a metodologia centrou-se na análise qualitativa de documentos de lançamento das políticas, relatórios governamentais e atas de reuniões dos referidos conselhos; quando possível, quantificou-se os dados, principalmente aqueles sobre a participação nos conselhos. Utilizou-se, também, de ampla revisão bibliográfica e de consulta a documentos de órgãos de classe. Outra fonte importante de informações foram entrevistas e artigos publicados na imprensa por agentes-chave.

Desde já, enfatiza-se que, em função de restrições de recursos, não se realizou entrevistas com agentes pertinentes, nem observações *in locus*, o que pode implicar em limites para o estudo, ao não enfatizar na análise as percepções e as interações entre os agentes. Dessa forma, corre-se o risco de padecer da distância entre as práticas concretas e aquelas expressas nos documentos. De todo modo, tomou-se o cuidado de limitar as conclusões às informações obtidas pela nossa metodologia. Obviamente que outras pesquisas, que trabalhem com diferentes metodologias e obtenham novas informações, podem chegar a outros resultados, o que, por sua vez é desejável para se avançar no conhecimento sobre as políticas industriais brasileiras. Ressalta-se, também, que o objetivo do presente estudo não é proceder a uma avaliação de impacto, eficiência ou eficácia das políticas industriais. Da mesma forma, não se buscou conhecer as causas das variações nas capacidades políticas. Circunscreveu-se a análise a observar como essas capacidades evoluem ao longo do tempo e como suas variações se relacionam com as mudanças nas políticas analisadas.

Além desta introdução (capítulo um) e das considerações finais (capítulo cinco), a dissertação é apresentada em três capítulos. No segundo capítulo, aprofunda-se o debate teórico sobre as capacidades estatais e a variante de capacidades políticas. O

² Sobre a mudança de caráter e abrangência das referidas políticas, consultar (QUEIROZ-STEIN e HERRLEIN JR., 2016); o referido artigo está *no prelo*, com previsão para ser publicado na revista Planejamento e Políticas Públicas do IPEA, na edição número 47, de dezembro de 2016. Sobre a predominância de instrumentos de desoneração tributária no Plano Brasil Maior, os quais conferem um caráter “ricardiano” a essa política, ver (SCHAPIRO, 2013).

principal objetivo dessa discussão é aplicar o conceito às políticas industriais, de modo a construir indicadores qualitativos que deem conta das especificidades dessa área de política pública e orientem as análises empíricas.

No terceiro capítulo, apresentam-se as políticas industriais brasileiras. Na primeira seção, é traçado um breve histórico das políticas industriais brasileiras no século XX, com objetivo de situar o contexto em que se insere a retomada das políticas industriais pelos governos petistas e os efeitos de trajetória que incidem sobre essas. Na segunda seção, realiza-se uma minuciosa descrição das políticas implementadas no século XXI e que são objeto desse estudo. Nessa parte, especial atenção é dada a observação de elementos que expressam continuidade e mudança.

O quarto capítulo é dedicado à aplicação dos indicadores de capacidades políticas aos espaços de interlocução entre governo, empresários e trabalhadores. Na primeira seção, estuda-se a influência do CDES na política industrial e sua contribuição para as capacidades estatais e como essas variam ao longo do período. O mesmo é feito na segunda seção para o CNDI. Na terceira parte, apresenta-se um breve histórico das arenas de negociações setoriais tripartites e analisa-se as capacidades presentes nos CCPBM, para tanto, aprofundou-se no estudo do Conselho de Competitividade de Defesa, Aeronáutica e Espacial e do Conselho de Competitividade da Indústria Química. A síntese das análises é feita nas considerações finais.

2. Capacidades Estatais, Capacidades Políticas e Política Industrial

O conceito de capacidade estatal foi desenvolvido para explicar por que alguns Estados possuem maior eficácia e eficiência em prover bens públicos, impulsionar e direcionar o desenvolvimento socioeconômico ou alcançar objetivos determinados em políticas públicas específicas. Em linhas gerais, na literatura sobre o tema, dois problemas se apresentam: o que explica as variações nas capacidades estatais, nos diferentes contextos históricos e geográficos? Como as capacidades estatais afetam o formato e os resultados alcançados pelas políticas estatais? Nesse trabalho, dialoga-se com essa segunda problemática.

Atualmente, o conceito de capacidades estatais abarca múltiplas dimensões, em função de ter incorporado concepções teóricas diversas na tentativa de melhor precisá-lo. É uma noção inacabada, uma “criatura desajeitada” (*clumsy creature*), um campo a ser definido (CINGOLANI, 2013). Porém, é flexível de modo que permite explorar diferentes aspectos da ação estatal e da relação das estruturas estatais com a sociedade e com o sistema econômico. É importante salientar que o conceito de capacidades estatais traz a tona um ponto importante: instituições não são apenas restrições, como durante muito tempo foi enfatizado pela Nova Economia Institucional; instituições implicam, também, em criar possibilidades de ação (COMMONS, 1931).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que há duas grandes formas pelas quais esse conceito tem sido trabalhado: focando-se nos recursos sociais subjacentes ao potencial de ação estatal ou focando-se nos recursos físicos. Ainda, existe a possibilidade de combinar ambas as formas (CARBONETTI, 2012). Os recursos sociais referir-se-iam a estudos que analisam, para explicar os diferentes resultados alcançados por políticas executadas em diferentes contextos, a influência de variáveis sociológicas como o capital social; a configuração institucional; a coerência e coesão organizacional, técnica e administrativa da burocracia; a capacidade extrativa (tributária) do Estado; a capacidade militar; dentre outras possíveis explicações, originárias das mais diversas teorias sociais. Os recursos físicos advêm de outra linha de estudos que priorizou a observação de fatores como a geografia, o clima e a disponibilidade de recursos naturais para explicar a capacidade do Estado de promover políticas e o desenvolvimento socioeconômico.

Nessa seção, será discutida a importância das capacidades estatais para as políticas industriais, com especial atenção ao que vem se denominando *capacidades*

políticas. Essa variante do conceito de capacidades estatais tem sido aplicada na agenda de pesquisas que se propõe estudar os arranjos institucionais de políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro (GOMIDE e PIRES, 2014). O conceito de *arranjos institucionais de políticas públicas* busca dar conta das regras que mediam as relações e as transações entre os agentes participantes de uma política pública, de modo a coordená-los, determinar quem participa e quem é excluído dos processos, formular objetivos e linhas de ação e, concretamente, executar as diretrizes estabelecidas.

O conceito de capacidades políticas diz respeito à necessidade de, em contextos democráticos, para se formular objetivos relativamente consensuais e viabilizar a implementação de determinadas políticas, coordenar interesses de modo a mitigar conflitos, canalizar informações necessárias à formulação, formular visões de futuro compartilhadas, construir bases de legitimidade para as políticas e atuar de maneira responsiva aos interesses da sociedade civil³. Outro aspecto fundamental é dar conta do *accountability* horizontal, dada a necessária interação entre o poder Executivo e o poder Legislativo, a atuação de instituições de controle (judiciário, tribunais de conta, ministério público, órgãos investigativos) e promoção de ações transparentes frente à sociedade como um todo.

A ideia é que burocracias estatais autônomas e com alto nível técnico são necessárias, mas não suficientes para realizar políticas eficazes e eficientes. É preciso, também, instituir formas de participação dos atores interessados, consolidar coalizões e apoio político no âmbito representativo, dar conta das exigências e dos mecanismos de controle legais. Esses aspectos são centrais para promover sinergias entre as políticas propostas pelo Estado e os interesses da sociedade, dimensão crucial na provisão de bens-públicos (OSTROM, 1990; EVANS, 1995; RODRIK, 2007; CARBONETTI, 2012).

Para compreender a importância dessa dimensão na formulação e execução de políticas industriais, é preciso ter em mente o porquê de o Estado e seus agentes terem interesse em promover o desenvolvimento econômico para cumprir suas funções. Antes,

³ O termo sociedade civil é utilizado nesse trabalho de maneira operacional para designar pessoas, organizações e movimentos que não estão posicionados formal e legalmente nos quadros perenes da estrutura estatal. No caso de pessoas físicas indica aquelas que não se encontram na condição de funcionários da burocracia, seja de carreira, seja por indicações para cargos de confiança, ou na condição de membros de partidos políticos. É reconhecido que muitas vezes os agentes ocupam diferentes posições. Por exemplo, Luiz Marinho, membro do CNDI, foi Ministro do Trabalho e Presidente da Central Única dos Trabalhadores. Nesse caso, considera-se que quando era presidente da CUT era representante da sociedade civil, quando passou a ocupar o cargo de ministro, era representante estatal.

porém, ressalta-se o conceito de desenvolvimento utilizado nesse trabalho: assume-se que é um processo de transformações na estrutura econômica capitalista, no sentido de diversificá-la, o qual implica em dinâmicas de construção e desconstrução de atividades produtivas. Há reorganização da forma como se alocam os fatores produtivos, ou seja, há inovação em ambiente concorrencial. Esse processo tende a ser inerentemente conflituoso e tem por condição, para ser eficaz e eficiente, que ocorra algum nível de coordenação entre os interesses dos agentes (SCHUMPETER, 1997 [1911]; 1961 [1942]; KUPFER, 2004; RODRIK, 2007).

Segundo Peter Evans (1995), as funções clássicas do Estado dizem respeito a garantir a soberania frente à ameaça de outros Estados e preservar a paz e a ordem interna. Contemporaneamente, o Estado passa, também, a assumir a função de garantir níveis mínimos de bem-estar à sua população e de promover transformações no sistema econômico, de modo a fomentar a acumulação de capital, a produção de riquezas e o reconhecimento da legitimidade da autoridade estatal⁴. Atuar em prol do desenvolvimento econômico torna-se crucial, sendo uma condição para a sobrevivência frente à concorrência interestatal, dada a demanda de recursos para se fazer a guerra (ou evitá-la, por uma estratégia de dissuasão) (WALTZ, 1979; EVANS, 1995; MEARSHEIMER, 2003). Nesse sentido, o crescimento econômico passa a ser um requisito para se gerar recursos necessários para atender as demandas sociais por bem-estar (SICSÚ et al, 2005).

Cumprir tais tarefas impõe problemas significativos ao Estado e à sociedade. Quais atividades produtivas fomentar para gerar crescimento econômico e bem-estar? No plano internacional, como construir vantagens comparativas que possibilitem se posicionar mais favoravelmente na hierarquia da divisão internacional do trabalho? Quais os setores estratégicos a serem desenvolvidos? Quais os custos econômicos, sociais e ambientais que a sociedade se dispõe a arcar para alcançar os objetivos nacionais? Como delinear e legitimar esses objetivos?

⁴ As funções contemporâneas do Estado, delineadas por Peter Evans (1995), são aplicáveis ao nosso objeto de estudo, o Estado brasileiro. Para tanto, é preciso ter em mente que o Estado se conforma também em sua dimensão jurídica, cuja expressão máxima é a Constituição (O'DONNELL, 2011) e a Constituição Brasileira de 1988 apresenta um conjunto de direitos e deveres que fazem com que a concepção de Estado que inclua outras prerrogativas, para além da clássica reivindicação do monopólio da força física, faça sentido. No limite, o Estado brasileiro assume feições democráticas e desenvolvimentistas, tendo em vista as atribuições de garantia de bem-estar à população e fomento ao desenvolvimento econômico. Sobre esse ponto, consultar (HERRLEIN JR., 2011; CEPÊDA, 2012; 2013).

A disponibilidade de recursos naturais e a escassez relativa de capital e trabalho com que cada sociedade se depara são oportunidades e restrições frente aos problemas acima expostos. Entretanto, fundamentalmente, o que tem sido argumentado por autores de diferentes perspectivas, mas que possuem em comum a aposta em alguma forma de institucionalismo, é que as instituições políticas e sociais são determinantes (EVANS et al, 1985; NORTH, 1994; NELSON, 1995; EVANS 1995; LEFTWICH, 1995; WILLIAMSON, 1996; CHANG e EVANS, 1999; WILLIAMSON, 2000; MEDEIROS, 2001; EVANS, 2003; CHANG, 2004; NORTH, 2005; FIANI, 2011). Como alerta Peter Evans (1995), os caminhos que cada país constrói para resolver os dilemas do seu desenvolvimento dependem da evolução de complexas relações de cooperação e conflito entre as firmas locais e transnacionais, as políticas governamentais e os outros atores e instituições sociais interessados no processo. A acumulação de capital e o desenvolvimento econômico, em si mesmo, são processos conflituosos, tendem a gerar desigualdades na apropriação do excedente e criar interesses contraditórios entre setores sociais diversamente afetados pelos processos de transformação da estrutura produtiva, no longo e no curto prazo. Promover novas atividades produtivas e conduzir o desenvolvimento tendo em vista interesses nacionais exige do Estado significativas capacidades, que vão desde a obtenção de recursos tributários até a construção de uma burocracia coerente, tecnicamente qualificada e fiel. Sobre esse aspecto, é preciso enfatizar que não basta ter objetivos claros; para realizar suas aspirações, os Estados devem contar com as capacidades necessárias. Dentre as capacidades exigidas está a de gerenciar os conflitos inerentes à formulação, à execução e aos resultados das políticas.

O institucionalismo histórico, particularmente em sua versão *state-centered*, trouxe a tona duas dimensões importantes. A primeira seria a autonomia estatal em definir políticas e objetivos, tendo em vista interesses nacionais de longo prazo. A segunda seria a da capacidade do Estado levar a cabo suas diretrizes estratégicas, principalmente frente a potenciais grupos opositores poderosos e a situações socioeconômicas recalcitrantes. Grande ênfase foi dada nessa literatura ao papel da burocracia pública em consolidar a autonomia e as capacidades. Isso dependeria do quanto essa burocracia estivesse insulada, livre de comprometimentos e de redes de relação com poderosos grupos socioeconômicos que se favorecem do *status quo*. Também, do quanto essa burocracia possuiria de capacidade técnica e organizacional, estabilidade e espírito de corpo que garantisse coerência e coordenação de ações,

reduzindo os conflitos de interesse internos à estrutura estatal e impedindo o direcionamento das políticas para interesses particulares específicos (SKOCPOL, 1979; JOHNSON, 1982; EVANS e RUESCHEMEYER, 1985; SKOCPOL, 1985; LEFTWICH, 1995; HALL e TAYLOR, 2003; PIERSON E SKOCPOL, 2008; NASCIMENTO, 2009).

Essa perspectiva encontra-se aplicada, por exemplo, na literatura sobre o Estado desenvolvimentista no leste asiático. A capacidade do Estado de modificar comportamento, impor perdas a grupos poderosos, extrair recursos da sociedade, fazer frente a objetivos e interesses de opositores e, até mesmo, utilizar o aparelho repressivo frente à população foi enfatizada como necessária e até mesmo como causa do sucesso daquelas experiências desenvolvimentistas. O Estado Desenvolvimentista seria um Estado que tem por objetivo primordial promover o desenvolvimento econômico e reposicionar-se em situação mais favorável na hierarquia do sistema interestatal. Quando alcançado tal objetivo, seria possível observar, que, subjacente estaria um Estado com significativas capacidades, inclusive, capaz de dirigir o mercado (JOHNSON, 1982; AMSDEN, 1989; CHANG, 1994; LEFTWICH, 1995; WADE, 1990; WOO-CUMINGS, 1999; CHANG, 2004, 2008; AMSDEN, 2009; KIM, 2010; HERRLEIN JR., 2014).

Assim, os autores que trabalharam com a noção de autonomia estatal enfatizaram que o Estado é uma estrutura com desenvolvimento histórico próprio, o qual não é mero reflexo da estrutura social. Pelo contrário, as instituições estatais, historicamente, são capazes de moldar a cultura, a estrutura social e a distribuição de recursos na sociedade. A importância teórica dessa perspectiva está em conceber o Estado muito além de um comitê que gerencia os interesses da classe dominante ou de uma arena na qual os interesses e os conflitos sociais seriam processados.

Contudo, *há um limite nessa perspectiva*. De fato, o Estado e os agentes que o operacionalizam tem de lidar com interesses dominantes e tem que processar conflitos. Provavelmente, o fenômeno em que isso se apresenta com maior força é na chamada dependência estrutural do Estado capitalista: para promover o crescimento econômico, depende-se das decisões privadas de investimento (OFFE, 1984). Assim, é necessário negociar os objetivos estatais com as classes dominantes e pensar as políticas levando em conta as dinâmicas de mercado.

Debatendo as experiências asiáticas de desenvolvimento no século XX (*High-Performing Asian Economies*), Stephan Haggard (1994) enfatizou que, mais importante do que debater se o modelo econômico nessas economias priorizou uma lógica intervencionista ou de garantia de “bons fundamentos macroeconômicos”, é perceber que subjacente às reformas econômicas que deram novo sentido ao desenvolvimento desses países estava a realização de reformas institucionais. Essas reformas seriam caracterizadas por fortalecer os poderes executivos e dar margens de autonomia para burocracias tecnicamente qualificadas decidir sobre as políticas. Porém, operaram, também, em consolidar bases de apoio político que garantissem a autonomia estatal. Para tanto, dois fatores foram fundamentais.

O primeiro foi distribuir parte dos ganhos do crescimento econômico (*shared-growth*), de modo a promover equidade. Isso foi facilitado por reformas anteriores ao processo de desenvolvimento do capitalismo industrial que, *ex ante*, promoveram menores níveis de desigualdade. Nesse sentido, Haggard (1994) enfatiza o papel, por exemplo, das reformas agrárias realizadas no Japão, Taiwan e Coreia do Sul.

O segundo fator foi o estabelecimento de canais formais e informais de comunicação entre governo e setor privado, consolidando uma espécie de “capitalismo consultivo”, que possibilitava intensa troca de informações entre empresários e burocratas, sem, contudo, abrir mão da autonomia das burocracias em decidir sobre as prioridades e diretrizes de desenvolvimento. Assim, além de melhorar a qualidade das políticas em promover mercados eficientes, em função de superar problemas de assimetria informacional, a política industrial nesses países possuiu a função política de conquistar a confiança e aderência dos empresários ao projeto proposto pelo Estado.

Quando se situam tais problemas em contextos democráticos, tornam-se mais complexos. Como enfatizado por autores de diversas perspectivas teóricas, por um lado, é preciso efetivar as decisões políticas que representam as demandas de seus cidadãos. Governantes que buscam se reeleger devem apresentar resultados aos seus eleitores. Com maior peso, em países subdesenvolvidos, mas também em nações de capitalismo avançado, a demanda por políticas sociais é significativa. A ausência de capacidade de prover serviços públicos e de criar mecanismos de governança que possibilitem a coordenação dos agentes econômicos, de modo a criar os recursos necessários para atender as demandas sociais, pode colocar em cheque o sistema democrático, o bem-estar material da sociedade e, no limite, a própria integridade estatal. Por outro lado, o

excesso de capacidade estatal pode colocar em risco o próprio sistema democrático, ao conferir poderes excessivos ao Estado, os quais ameacem as liberdades básicas subjacentes ao regime (HUNTINGTON, 1965; EVANS e RUERSCHMEYER, 1985; HIRST e THOMPSON, 1998; DINIZ, 2001; SANTOS, 2001; LOUREIRO et al, 2011; TILLY, 2013). Sobre esse problema, argumenta Charles Tilly:

Nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática os seus resultados. Isso fica mais obvio no caso da proteção. Um Estado fraco pode proclamar o princípio de proteção dos cidadãos das arbitrariedades dos agentes do Estado, mas não tem muito o que fazer quando essas arbitrariedades ocorrem. Já os Estados muito poderosos correm o risco inverso: de que as decisões tomadas pelos agentes do Estado ganhem peso suficiente para sobrepor-se às consultas mutuamente vinculantes entre o governo e os cidadãos (2013, p.29-30)”.

Ainda, sobre as demandas que a população apresenta ao Estado, essas podem apresentar contradições com os efeitos do crescimento econômico e cabem às instituições democráticas processar os conflitos potenciais, oriundos dos interesses diversos, buscando estabelecer consensos mínimos. Mas qual deve ser o desenho dessas instituições? Nesse ponto, entra em jogo o problema informacional crucial para a eficiência das políticas públicas. Se determinado nível de centralização decisória é fundamental para se alcançar objetivos globais e interesses nacionais, a excessiva centralização perde de vista informações e conhecimentos que os atores sociais possuem sobre os contextos específicos em que incidirão as políticas (EVANS e RUERSCHMEYER, 1985; EVANS 1995).

Como resolver essas tendências contraditórias? Basicamente, não há resposta *a priori*. Dani Rodrik (2007b) argumenta que instituições participativas possibilitam processar e agregar o conhecimento local e as experiências próprias dos agentes na elaboração de novas instituições e políticas. À frente da questão de quais as bases institucionais estariam subjacentes à consolidação de mercados eficientes, colocar-se-ia o problema de como construir essas instituições, incluindo aqui, também, as instituições de seguridade social. As instituições democráticas, dado seu potencial participativo, seriam metainstituições para se construir boas instituições, baseadas na realidade própria de cada país. Para desenvolver-se, cada sociedade deve buscar suas próprias inovações institucionais, dados os problemas específicos com que se deparam e o aprendizado histórico acumulado. Assim, o debate sobre o desenvolvimento econômico

se desloca. Novamente, perde sentido a oposição intervenção X *laissez-faire*, em prol de um foco no processo de construção institucional (RODRIK, 2007).

A conformação de arenas que possibilitem negociações entre os atores estatais e não-estatais, assim como promovam um intenso fluxo informacional entre Estado e sociedade e entre as diversas agências estatais é fundamental, tendo em vista a formulação de objetivos nacionais e a coordenação de ações durante a implementação de políticas. A institucionalização de tais espaços é importante, também, para fomentar a transparência e o debate público sobre as ações estatais e alinhar as expectativas dos atores econômicos⁵. Resumindo, há significativa necessidade de capacidades políticas para promover o desenvolvimento socioeconômico em regimes democráticos.

Essas capacidades podem ser observadas em três dimensões. A primeira seria a da participação, a qual diz respeito aos canais diretos de interlocução entre Estado, entidades da sociedade civil e de representação de trabalhadores e empresários. A segunda é a representativa; essa dimensão engloba os partidos políticos, as relações entre executivo/legislativo e a formação de coalizões políticas. A terceira trata dos mecanismos de controle legal, referindo-se a atuação de instituições como a justiça, o ministério público, as polícias e os tribunais de conta sobre as políticas (GOMIDE e PIRES, 2014). Nesse trabalho, foca-se na dimensão da participação, observando, especificamente arenas de interlocução entre setor público e setor privado nas políticas industriais fomentadas no período 2003-2014.

Assim, a análise passa a enfatizar os processos políticos subjacentes à formulação das políticas industriais e a qualidade dos arranjos institucionais que propiciam interações entre os agentes interessados, dado o novo contexto teórico e político de implementação dessas políticas que emerge no século XXI (HERZBERG E WRIGHT, 2005; RODRIK, 2007; SCHNEIDER, 2013). Segundo Dani Rodrik:

⁵ Por exemplo, sobre a experiência das câmaras setoriais no Brasil, Patrícia Anderson argumenta: “As câmaras setoriais foram criadas no final dos anos 80 e tiveram, desde o início, suas funções institucionalmente voltadas para objetivos de política industrial. No entanto, o papel das câmaras foi várias vezes subjugado a objetivos de curto prazo, mais especificamente à estabilização de preços. A indefinição das funções que as câmaras deveriam cumprir e, como consequência disso, a falta de confiança dos agentes econômicos nas mesmas, limitou o desempenho desse arranjo enquanto *locus* de discussão de política industrial. Ou seja, incerteza quanto à manutenção e às funções desse arranjo fez com que os agentes considerassem a existência das câmaras como temporária e, com isso, certamente participassem das negociações sem uma perspectiva de longo prazo. Caso as câmaras tivessem suas funções claramente definidas e estabilidade enquanto arranjo institucional com objetivo de discutir políticas para a promoção da indústria, elas poderiam ter-se constituído num fórum permanente de negociação entre trabalhadores, empresários e governo (1997, p.99).”

Once upon a time, economists believed the developing world was full of market failures, and the only way in which poor countries could escape from their poverty traps was through forceful government interventions. Then there came a time when economists started to believe government failure was by far the bigger evil, and that the best thing that government could do was to give up any pretense of steering the economy. Reality has not been kind to either set of expectations. Import substitution, planning, and state ownership did produce some successes, but where they were entrenched and ossified over time, they led to colossal failures and crises. Economic liberalization and opening up benefited export activities, financial interests, and skilled workers, but more often than not, they resulted in economy-wide growth rates (in labor and total factor productivity) that fell far short of those experienced under the bad old policies of the past.

Few people seriously believe any more that state planning and public investment can act as the driving force of economic development. Even economists of the Left share a healthy respect for the power of market forces and private initiative. At the same time, it is increasingly recognized that developing societies need to embed private initiative in a framework of public action that encourages restructuring, diversification, and technological dynamism beyond what market forces on their own would generate. Perhaps not surprisingly, this recognition is now particularly evident in those parts of the world where market-oriented reforms were taken the farthest and the disappointment about the outcomes is correspondingly the greatest—notably in Latin America (2007, p.99).

Nesse contexto, os governos assumiriam a função de definir estratégias de reestruturação econômica e coordenação dos agentes, de modo a descobrir e desenvolver novos setores e atividades em que o país pode obter vantagens competitivas no cenário internacional. O desafio seria maximizar a contribuição da política industrial para o crescimento econômico e minimizar os riscos de perdas e *rent-seeking*. Para tanto, a discussão central não se da em torno de quais os instrumentos são mais adequados, mas de quais os processos políticos e as instituições que melhor possibilitam lidar com problemas de natureza coordenativa e de assimetrias informacionais (RODRIK, 2007).

O setor público enfrentaria o problema de possuir menos informações do que o setor privado sobre, por exemplo, os custos de produção e as estratégias concorrenciais das empresas. Nesse sentido, advém questões de difícil resolução empírica. Como saber quais as falhas de mercado que devem ser corrigidas? Como visualizar os constrangimentos e as oportunidades com que os agentes privados se deparam? Para ter efetividade, as políticas industriais devem, justamente, alcançar um equilíbrio entre os requisitos de autonomia burocrática e *embeddedness*. Por um lado, garantir a autonomia da burocracia é fundamental para minimizar os riscos de corrupção e *rent-seeking*. Por outro, além do problema informacional, demasiado insulamento dos órgãos

responsáveis pela política industrial levaria a déficits de *accountability*, colocando em risco a própria legitimidade do projeto de desenvolvimento (RODRIK, 2007).

Nesse sentido, algumas características seriam desejáveis no arranjo institucional responsável pelas políticas industriais. A primeira é possuir o suporte dos altos escalões políticos do governo, incluindo presidente e ministros, os quais prestam contas para a população e possuem poder efetivo para sustentar as políticas. Uma segunda característica seria construir conselhos coordenativos e deliberativos nos quais participassem atores públicos e privados. Por fim, haver instrumentos de transparência e *accountability*, a partir dos quais a sociedade possa monitorar as decisões e a execução das políticas, dando seu aval para a política enquanto elemento estratégico no desenvolvimento nacional (RODRIK, 2007).

Analisando comparativamente conselhos de interlocução público-privados na América Latina, Ben Ross Schneider (2013) observa que, além da iniciativa governamental de abrir o diálogo e realizar políticas industriais, a dinâmica e o bom funcionamento desses espaços dependem, basicamente, de duas dimensões. A primeira é uma dimensão micro institucional e diz respeito as características de funcionamento próprias dos conselhos. A segunda, diz respeito ao ambiente político macro institucional.

Sobre a primeira dimensão, os micromecanismos institucionais, Schneider (2013) argumenta que o arranjo institucional deve propiciar que os conselhos cumpram três funções. A *primeira* é possibilitar uma real troca de informações entre empresários e governo, para tanto, o requisito é haver algum grau de confiança entre os atores, no que facilita haver algumas características como periodicidade nas reuniões e homogeneidade entre os atores. Nesse sentido, um conselho ideal seria aquele com poucos participantes, mas que haja significativa representatividade desses participantes junto às bases. Outro aspecto importante para gerar sinergia, difundir informações e utilizar de acúmulo de confiança, é potencializar a integração de redes existentes entre os empresários e entre empresários e governo, escolhendo pessoas chaves nessas redes para integrar os conselhos. A *segunda* é possuir alguma autoridade alocativa, pois significaria que há efetividade nas deliberações. Além de ser esse um incentivo à participação, minimiza a necessidade da participação de altos escalões do governo para dar credibilidade ao espaço. A *terceira* é evitar comportamento *rent-seeking*, em função da natureza pública e da necessidade de se tomar decisões coletivas, compartilhadas, as

quais devem levar em conta interesses amplos. De todo modo, em seus requisitos institucionais, o mais importante seria consolidar uma dinâmica de colaboração ao longo do tempo em que os próprios participantes construiriam os parâmetros para o funcionamento dos espaços, de forma adaptativa:

Overall, there are no sufficient and only a few necessary institutional conditions — manageable numbers, regular meetings, resources, and some technical support—for serious engagement between business and government. Otherwise, as discussed later in this paper, a wide range of different institutional configurations have had positive impacts. [...] In most successful cases of business-government collaboration, it was not a matter of simply assembling an initial set of institutions and allowing a virtuous process to unfold, but rather a more ad hoc and dynamic evolution where participants came together, sometimes informally to begin with, then cooperated through some initial set of institutions which over time the participants (or exogenous shocks) modified to better suit their evolving functions and political circumstances (SCHNEIDER, 2013, p.13).

Em relação à segunda dimensão, o ambiente institucional macro político, a principal questão é o quanto esse ambiente impulsiona os grandes negócios (*big business*) a acessar o governo via espaços institucionalizados ou abre outros canais mais favoráveis à consecução dos interesses particulares, como o *lobby* e as redes pessoais de clientela. Nesse sentido, para a colaboração público-privada funcionar, deve haver mais incentivos para os grandes negócios buscarem a negociação nos âmbitos institucionalizados, do que em outras formas de acessar o governo. Aqui, entra em jogo, não somente aspectos históricos das relações entre grupos econômicos e Estado, mas também a decisão dos governantes de priorizar, dada sua estratégia de angariar apoio político, uma forma ou outra de estabelecer interlocução com o setor privado (SCHNEIDER, 2013).

Outro aspecto importante é a capacidade organizativa dos diferentes setores econômicos, suas preferências e as diferentes formas como acessam o Estado. Nesse ponto, o “setor privado” deixa de ser uma categoria homogênea e faz a diferença a questão de quem está sendo representado nos espaços (SCHNEIDER, 2013).

Por fim, dentre as características macro institucionais, em muitos países da América Latina, adota-se a combinação de eleições majoritárias para presidência e eleições proporcionais para a legislatura. Nesses sistemas políticos há fortes incentivos para que os empresários invistam em candidaturas e em partidos específicos que representem seus interesses. No caso brasileiro, o financiamento privado de campanha é um poderoso instrumento para se alcançar essa representação. O acesso de deputados individuais ao executivo implica em forte incentivo a atender interesses particulares em

detrimento da consolidação de projetos de desenvolvimento mais amplos⁶. Além disso, a lógica do presidencialismo de coalizão possibilita negociações sobre a indicação de ministros específicos que representem um equilíbrio entre a necessidade angariar o apoio político partidário, o apoio da classe empresarial e a formulação um projeto de desenvolvimento de acordo com as preferências do partido da presidência Assim, é preciso ter em mente que a estrutura institucional de representação de interesses tende a minimizar a importância dos espaços coletivos de negociação e colaboração público-privada (SCHENIDER, 2013).

Basicamente, discutiu-se nesse capítulo que para se formular e executar políticas industriais, não basta que o Estado possua capacidades técnicas, é preciso consolidar capacidades políticas. As instituições têm que criar condições e capacidades para os agentes gerenciar conflitos, coordenar interesses e construir consensos mínimos sobre os rumos do desenvolvimento econômico nacional. Em contextos democráticos, o conceito de capacidades políticas assumiria três dimensões: participação, representação e controle legal. Nesse trabalho, o foco está na dimensão participativa, mais especificamente nos espaços de interlocução entre governo, empresários e trabalhadores.

A partir da discussão teórica apresentada, é possível delimitar alguns indicadores de como esses espaços contribuem para as capacidades políticas, em contextos democráticos:

- Adesão dos governos, em termos de criar os espaços e torná-los importantes em sua estratégia de consolidar bases de apoio político;
- Participação de membros dos altos escalões governamentais;
- Efetiva adesão dos empresários e dos trabalhadores, expressa em participação relativamente constante ao longo do tempo;
- Representatividade das lideranças da sociedade civil convidadas à participação;

⁶ O debate sobre as implicações políticas e as possibilidades de funcionamento do arranjo presidencialismo e representação proporcional é polêmico. No caso brasileiro, mesmo admitindo a possibilidade do sistema funcionar pela conformação de coalizões, há significativas controvérsias na literatura se o apoio legislativo à coalizão que governa o executivo seria obtido por negociações partidárias ou por negociações com parlamentares individuais. Sobre essa questão, consultar (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1990; MAINWARING, 1990; O'DONNELL, 1991; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; PALERMO, 2000; MAINWARING, 2001; AMES, 2003; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007; CHASQUETTI, 2008; MOISÉS, 2011; PERES e CARVALHO, 2012).

- Haver troca de informações entre agentes governamentais e demais participantes;
- Ocorrência de coordenação de ações entre os agentes participantes;
- Institucionalização dos espaços, no sentido de perdurarem ao longo do tempo e serem parte das expectativas das partes interessadas, visualizando-os enquanto *locus* para negociar e coordenar interesses;
- Possuir efetividade no sentido de que as deliberações tornem-se diretrizes estratégicas e ações no âmbito das políticas industriais;
- Transparência e prestação de contas sobre as deliberações ocorridas em tal âmbito, o que pode ocorrer de diversos modos: divulgação de atas, coletivas de imprensa após as reuniões, lançamento de documentos oficiais, etc.

3. A Política Industrial Brasileira no Séc. XXI

3.1. Um Breve Panorama Histórico das Políticas Industriais Brasileiras

Durante o século XX, o Brasil passou por um acelerado processo de industrialização, no qual se verifica uma intensa atuação estatal em promover mudanças na estrutura econômica. Ainda hoje, o desenvolvimentismo brasileiro é alvo de polêmicas. Se por um lado, o ativismo estatal implicou em transformações socioeconômicas significativas, sem as quais o país não teria as potencialidades que possui; por outro, o caminho percorrido para se industrializar deixou marcas negativas: concentração de renda, déficits públicos, dívidas crescentes, perniciosas relações entre o capital e o Estado, regimes autoritários (DRAIBE, 1985; CASTRO, 1985; NUNES, 1999; FONSECA, 2003; FISHLOW, 2013; HERRLEIN JR., 2013; 2014).

Importante salientar que o período desenvolvimentista brasileiro, no qual o Estado colocava a industrialização como um objetivo primordial, que se pode considerar que começa com a Revolução de 1930 e termina com a crise do modelo de substituição de importações na década de 1980, deixou legados importantes. Nesse sentido, passou por momentos marcantes que contemporaneamente são objeto de estudo e estão no imaginário da população brasileira. Políticas, momentos críticos e atores políticos do desenvolvimentismo brasileiro tornaram-se signos políticos, ainda hoje controversos: Revolução de 30, Getúlio Vargas, Petrobrás, Plano de Metas, Juscelino Kubitschek, Reformas Estruturais, Jango, Brizola, Golpe Militar, Ditadura Militar, Milagre Brasileiro, II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Crise da Dívida, Hiperinflação. Essas políticas, personalidades, instituições, fatos e momentos não ficaram no passado; sua influência concreta é sentida no presente, seja pela sua materialidade, seja pela forma como mobilizam significados e discursos, pela esquerda ou pela direita.

Há um caráter intrinsecamente político na decisão de promover o desenvolvimento econômico, assumindo uma estratégia industrializante. Onde isso se explicita é na criação de instituições estatais e na conformação de coalizões políticas desenvolvimentistas, de modo a consolidar capacidades que possibilitam ao Estado assumir como objetivo nacional a industrialização, tendo em vista os desafios políticos,

militares, econômicos e sociais, nacionais e internacionais. Para tanto, desenvolve-se capacidades de planejamento e execução em agências e empresas públicas, além de formas de coordenar e direcionar os investimentos privados, seja de capital nacional, público ou privado, seja de capital externo. O impacto de longo prazo dos projetos políticos desenvolvimentistas é considerável, tanto pela consolidação de novos arranjos institucionais, quanto por promover transformações irreversíveis na estrutura econômica e na lógica de cooperação e conflito das forças políticas (GERSCHENKRON, 1973; CARDOSO e FALETO, 1975; JOHNSON, 1982; WADE, 1990; EVANS, 1995; LEFTWICH, 1995; WOO-CUMINGS, 1999; AMSDEN, 2009; FONSECA, 2015).

No Brasil, durante esses cinquenta anos de desenvolvimentismo, ocorre um processo de *state building* que está diretamente relacionado com a execução de políticas industriais e com a construção de instrumentos que ampliam a capacidade do Estado intervir no sistema econômico. Nesse sentido, estrutura-se a burocracia pública junto com a criação de diversos órgãos e empresas governamentais, os quais passam a ser instrumentos fundamentais para a ação estatal em promover o desenvolvimento econômico. Subjacente a esse processo, nesse longo período, observou-se significativa heterogeneidade no que diz respeito aos atores, às flutuantes coalizões conformadas em cada governo, aos projetos de desenvolvimento e mesmo ao regime político, que apresenta significativa instabilidade e modifica-se por vias abruptas em 1930, 1937, 1945 e 1964. Ocorre também o surgimento de novos atores: os partidos políticos de cúpula, que se relacionavam com as bases pelas mais diversas estratégias, desde o estabelecimento de laços de clientelismo, até estratégias populistas; os sindicatos com sua estrutura corporativa; os militares e suas facções internas; os economistas com suas disputas ideológicas, além da influência de instituições internacionais de cooperação com destaque para a Comissão Econômica para América Latina e Caribe. A história brasileira, dessa forma, é marcada por um intenso processo de criação institucional, concomitante à industrialização, e significativa instabilidade política (SOLA, 1978; DRAIBE, 1985; FIGUEIREDO, 1993; LOUREIRO, 1997; SOLA, 1998; NUNES, 1999; FONSECA, 2003; SUZIGAN E FURTADO, 2006; FISHLOW, 2013).

Analisando esse período, com foco na estruturação das instituições estatais, Wanderley Guilherme dos Santos (2009) distingue dois padrões de intervencionismo. O primeiro vai de 1930 até o governo João Goulart, encerrado em 1964. Nesse, os principais desafios diziam respeito à incorporação dos trabalhadores ao sistema político

e à realização de políticas nacionais em um contexto de ausência de um mercado nacional e de burocracias consolidadas. Assim, estrutura-se a legislação sindical e trabalhista, extinguem-se os impostos interestaduais, busca-se instituir uma burocracia impessoal e meritocrática, cujo símbolo foi o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição de 1937 e criado em 1938. Há uma intensificação da ação regulatória do Estado frente à sociedade e à economia, a qual é acompanhada pela construção de instituições necessárias a consecução de tais regulações, implicando em diferenciação organizacional do Estado.

A partir de 1940, ocorre, também, a estruturação de empresas estatais e do sistema bancário, iniciando um maior envolvimento estatal nas atividades produtivas, seja pela ação direta das empresas públicas, seja pelo financiamento e regulação financeira/cambial. Nesse período, a característica das novas empresas públicas era serem juridicamente independentes, atuando em segmentos industriais distintos.

Já no governo João Goulart, teria começado um segundo processo de expansão da intervenção estatal, agora centrada em *holdings* estatais, na qual diversificava-se a atuação das empresas pela criação de subsidiárias, que atuavam em diversos setores econômicos. Essa tendência de “consolidação e proliferação diversificada” acelera-se após o golpe militar de 1964 e combina-se com outro processo, iniciado no governo Kubitschek, de intensificação da ação supervisora, administrativa e regulatória do Estado. Assim:

Diante do padrão revelado pela expansão estatal, é razoável supor que o debate sobre os benefícios últimos do intervencionismo, intenso dos anos 1960 até o fim dos anos 1980, se tenha devido, *em parte*, a qual aspecto desse duplo processo se atribuía mais ênfase. Isto é, enquanto alguns críticos apontavam para a dinâmica da *concentração* como tendo sido favorável basicamente ao segmento privado, por meio da *oferta* de insumos intermediários e *demandas* por bens intermediários (e finais) ao setor, outros acentuavam a dinâmica da *proliferação diversificada* como invasão indébita em esferas que deveriam ser cativas da iniciativa particular (SANTOS, 2009, p.228).

Wanderley Guilherme dos Santos (2009) enfatiza, ainda, que o desenvolvimento institucional do período não obedeceu a um planejamento de longo prazo, coerente – o que é absolutamente recorrente, historicamente, em diversas nações. Pelo contrário, em geral, valendo também para o Brasil, as motivações para a intervenção estatal e para a construção institucional subjacente são múltiplas e circunstanciais, variando ao longo do tempo. Mesmo assim, seria possível identificar seis considerações principais para o caso brasileiro.

Um primeiro motivo de intervenção seria o contingenciamento da produção de bens primários, geralmente destinados à exportação, tendo em vista o ajuste entre oferta e demanda; um exemplo dessa lógica encontra-se nas políticas de regulação da produção cafeeira pós-crise de 1929. Um segundo, seria o aproveitamento de recursos naturais e energéticos, “nacionalizando-os”, tendo em vista preocupações de natureza estratégicas militares e/ou econômicas, como no caso da produção brasileira de petróleo e minérios. Em terceiro, estariam as regulamentações emergenciais, mas com efeito duradouro, as quais, segundo o autor, trazem consigo a tradição mercantil-protetionista brasileira, como a Lei de Similar Nacional de 1938. Problemas crônicos em balanço de pagamentos seriam a quarta motivação, a qual está subjacente às políticas de caráter de substituição de importação e controle cambial. Desequilíbrios setoriais e a criação de instrumentos para incidir em setores específicos do sistema econômico seriam o quinto motivo de expansão institucional. A sexta motivação diz respeito à criação de órgãos com o objetivo de minimizar os desequilíbrios regionais, lembrando aqui como exemplo a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) na década de 1950 (SANTOS, 2009).

Esse processo de construção institucional, trás consigo o objetivo de alcançar o desenvolvimento nacional e, de acordo com os parâmetros teóricos e ideológicos da época, esse desenvolvimento expressava-se em fomentar um acelerado processo de industrialização. Nesse sentido, o Estado brasileiro daquele período possuía feições que o aproximam do tipo ideal de Estado Desenvolvimentista formulado por Chalmers Johnson (1982). Assim, é possível aplicar um conceito aberto de política industrial para interpretar a própria estruturação das instituições estatais: “The making and executing of industrial policy is what the developmental state does, industrial policy itself – what it is and how it is done – remains highly controversial” (JOHNSON, 1982, p.26).

Ainda hoje, há significativas polêmicas sobre os rumos e as escolhas tomadas na era desenvolvimentista no Brasil. Mas fato é que, ao chegar aos anos de 1980, o Estado brasileiro possuía feições muito distintas daquelas constituídas no período do Império e da Primeira República. Nesse sentido, os feitos do desenvolvimentismo brasileiro não foram poucos. Construíram-se universidades públicas, empresas estatais, bancos de financiamento, infraestruturas rodoviárias, portuárias, energéticas, etc. Fundamentalmente, naquele período, o Estado deixou de operar apenas na lógica coercitiva, para configurar-se em uma das estruturas que conforma o sistema econômico

nacional. Suas funções transformam-se concomitante as mudanças no perfil da economia brasileira. O processo de substituição de importações é praticamente completado com o II PND, implementado durante o governo Ernesto Geisel (1974-1979), constituindo-se, assim, um dos parques industriais mais robustos e diversificados do mundo (CASTRO, 1985).

Contudo, na década de 1980, o país enfrenta um conjunto de instabilidades políticas e econômicas que se retroalimentam e são potencializadas por fatores externos como o segundo choque do petróleo, a alta dos juros internacionais e a crise da dívida externa. Encaminha-se um processo de redemocratização bastante incerto, acompanhado por mobilizações populares, ações terroristas de extrema direita e negociações entre as elites políticas (SALLUM JR., 1996; MARENCO DOS SANTOS, 2007). Economicamente, no ano de 1981, enfrenta-se a primeira recessão desde 1943; as contas públicas se deterioram; a inflação acelera-se, chegando ao limiar de uma hiperinflação ao final da década. Nesse cenário, a própria condução da política macroeconômica é extremamente incapaz de lidar com as adversidades, dados os complicados problemas econômicos e a fraqueza política dos governos João Batista Figueiredo e José Sarney. Há constantes trocas de ministros e muitos planos econômicos são fracassados (MACARINI, 2008; 2009). Esses fatores fragilizam as capacidades estatais desenvolvidas no período anterior; políticas industriais tornam-se, na prática, inexistentes e inócuas, sendo a chamada “Nova Política Industrial” do governo Sarney um grande exemplo de fracasso (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 171-172). Isso se expressou em quedas na produção industrial e em um hiato tecnológico, pois nesse período, a indústria mundial passou por intensa modernização tecnológica, gerencial, comercial e produtiva. Em função da crise e dos níveis de fechamento, a economia brasileira não acompanhou essa tendência (CASTRO, 2001; KUPFER, 2004). A década de 1980 foi também a década perdida para a indústria brasileira, dando início ao processo de desindustrialização (OREIRO e FEIJÓ, 2010; SQUEFF, 2012, SILVA, 2014).

Um ponto de otimismo nesse conturbado cenário foi a promulgação de uma nova Constituição em 1988. Nela fundamentou-se um conjunto de direitos, muitos dos quais inéditos na história brasileira, com um sentido claro de garantir instituições democráticas e ampliar a cidadania. Estabelecem-se, assim, bases para a construção de uma renovada trajetória de desenvolvimento. Entretanto, o caminho continuava em

aberto e o cenário de recessão e crescente inflação introduzia uma significativa dose de pessimismo.

No início da década de 1990, internacionalmente, anunciou-se o triunfo do liberalismo e, internamente, esse discurso refletiu-se nas políticas econômicas do então presidente eleito Fernando Collor de Melo. Colocava-se em pauta a “modernização” do Estado, concebida como sua diminuição, e a liberalização econômica. Em meio a planos econômicos novamente fracassados, foi nesse governo que se estabeleceu uma agenda de política industrial em muitos aspectos distinta das que historicamente vivenciou-se. Se por um lado, avançava-se no processo de abertura dos mercados brasileiros, por outro, havia a preocupação de inserir competitivamente a economia nacional nos mercados externos. Para tanto, percebia-se que o Estado precisaria atuar em promover a modernização industrial e a reestruturação produtiva, mitigando o hiato tecnológico acumulado na década anterior (ARBIX, 1996; ANDERSON, 1997; SALLUM JR., 2011). A curta vida do governo Collor não daria tempo para avançar na execução, muito menos para avaliar os resultados das ações planejadas, contudo inaugura-se uma nova lógica de fazer política industrial, a qual seguirá presente nos governos posteriores. Em grande medida, essa lógica dialoga com a bandeira que o empresariado brasileiro formula já no final dos anos 80, a chamada agenda do Custo Brasil. Basicamente, essa agenda assume como pressuposto que o ambiente de negócios⁷ é a principal causa para as baixas taxas de lucro e, conseqüentemente, para as baixas taxas de investimento da economia brasileira.

Quando Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente, em 1994, no centro da política econômica está o Plano Real, que já na época dava sinais de sucesso em combater a inflação. O objetivo de estabilização subordina todas as ações econômicas. Nesse sentido, a medida de política industrial mais importante foi a abertura comercial. Avança-se rapidamente na liberalização das proteções tarifárias e não-tarifárias como medida necessária para frear a inflação, visando equilibrar os preços relativos internos e externos, e estabelece-se a âncora cambial como lastro da política monetária. A valorização cambial e a abertura comercial, concomitante ao crescimento da demanda,

⁷ O termo “ambiente de negócios” é bastante impreciso e ambíguo, mas geralmente, no discurso empresarial, refere-se a fatores como as normas regulatórias, a segurança contratual, a disponibilidade de infraestrutura, o nível de capital humano, entre outros. Vale ressaltar que a lógica da agenda do “Custo Brasil” transfere a responsabilidade da falta de competitividade das empresas brasileiras para o ambiente externo em detrimento de aspectos que concernem ao ambiente interno das empresas, como, por exemplo, o nível de produtividade, o investimento em capital, o gerenciamento de recursos humanos, os investimentos em P&D, etc.

significaram déficits comerciais crescentes. As implicações para política industrial não foram poucas. As duas principais agendas relacionadas a essa temática se impuseram em função da própria lógica do Plano Real: a reestruturação produtiva e as privatizações (FRANCO, 1995; VILLELA e SUZIGAN, 1996; BONELLI ET AL, 1997; OLIVEIRA e TUROLLA, 2003; ARAÚJO ET AL, 2012).

Para fazer frente à competição internacional, que além das importações englobava o crescente fluxo de investimentos estrangeiros diretos, retomou-se a pauta da reestruturação produtiva. Contudo seu caráter foi predominantemente defensivo, focando em setores intensivos em mão de obra, com rápido declínio da produção e do emprego. Essas medidas não apresentavam coerência global, havia poucos instrumentos disponíveis e enfrentaram problemas de coordenação intragovernamental, sendo muito pouco eficazes. Predominavam as decisões *ad hoc*, assumidas em função de pressões políticas de setores específicos. Não havia uma estratégia clara formulada para fazer frente a situação. O cenário era agravado, pois, frente ao crescente desemprego, uma das vantagens competitivas da indústria nacional, o robusto mercado interno, deixava de ser significativa (VILLELA e SUZIGAN, 1996; BONELLI ET AL, 1997).

As privatizações foram uma das medidas mais polêmicas e marcantes dos governos FHC. Encarnadas do lema de “enterrar a era Vargas”, as ações incorporavam o objetivo de uma reestruturação radical do Estado, o alvo era justamente aquelas instituições criadas no período desenvolvimentista. Algumas delas, de fato, possuíam pouca importância e haviam se tornado um empecilho à gestão governamental, outras, porém, estavam no cerne da capacidade do Estado de orientar o desenvolvimento econômico e tecnológico. Nessas últimas, se destacavam a Vale do Rio Doce e a Petrobrás, empresas competitivas, capazes de movimentar longas cadeias produtivas, dotadas de burocracias de alto nível, portadoras de conhecimentos estratégicos em termos tecnológicos, geopolíticos e econômicos. Sua institucionalização histórica ocorreu de maneira tão arraigada que essas empresas passaram a ser símbolos de nacionalidade para a população, cumprindo funções que extrapolavam a sua atuação econômica. Alterar essas estruturas, necessariamente, implicava em significativos conflitos políticos.

O pressuposto das privatizações era a necessidade de buscar um novo modelo gerencial, enxugando o Estado, portador de déficits crônicos e inflacionários, dada sua estruturação histórica, e abrindo caminho para consolidação de uma sociedade de

mercado. Em termos imediatos, atuava coerentemente com a política de estabilização, no sentido de reforçar as finanças estatais e atrair capitais externos. Inseriam-se, também, na lógica da agenda do Custo Brasil, sendo a estratégia escolhida para dar conta dos problemas de infraestrutura, principalmente, nos setores de telecomunicações, energia e transportes. Entretanto, em termos de política industrial, o processo de privatização foi frágil:

A par de seus objetivos mais gerais, relacionados com a redução do passivo do setor público, a privatização deveria também estar sintonizada com os objetivos da política industrial, pelo menos no que diz respeito à privatização de empresas do setor industrial. Com isso, a privatização poderia representar um instrumento adicional às demais políticas de competição para criar um ambiente competitivo e para aumentar a eficiência da indústria, e evitaria riscos de desestruturar indústrias como a petroquímica, na qual a opção foi privatizar empresa por empresa, sem qualquer orientação quanto à reestruturação da indústria (VILLELA e SUZIGAN, 1996, p.42).

A liberalização comercial, a atração de investimentos externos diretos, a reestruturação produtiva e as privatizações foram as questões-chave nos anos de 1990, todavia conduzidas sem operar uma estratégia global voltada para o desenvolvimento industrial nacional, demonstrando a fragilidade do Estado em conduzir os processos. Em outras temáticas que permearam o debate da política industrial - como, por exemplo, a necessidade de estruturar instituições de ensino, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, capacitar a mão-de-obra, criar novos marcos regulatórios, promover a regulações da concorrência - pouco se avançou. Acima de tudo não houve intencionalidade política de criar políticas industriais de impacto, nem se formulou estratégias claras, apresentadas em documentos oficiais à sociedade, capazes de estabelecer metas para a ação estatal e direcionar expetativas de empresários.

Dessa forma, provavelmente, o correto é tratar de uma “não política industrial” ou de uma “política industrial implícita” quando se refere a essa década (DE TONI, 2013), o que não significa que o direcionamento das políticas não teve impactos significativos. Pelo contrário, a forma de atuação do Estado no sistema econômico modificou-se significativamente, impondo-se como uma realidade institucional às políticas que viriam a ser posteriormente formuladas e implementadas. Um exemplo claro de como isso opera vem da própria política de privatizações, que atingiu

importantes empresas como a Petrobrás, a Vale do Rio Doce, a Embraer e a Companhia Siderúrgica Nacional⁸. Segundo Ben Ross Schneider:

Em suma, por volta dos anos 2000, o Brasil tinha uma produção altamente competitiva, de rápido crescimento e geralmente exportadora de aço, petróleo, minerais, etanol, automóveis e aviões por algumas das mais inovadoras, agressivas e eficientes empresas privadas do Brasil. No entanto, ao se desenterrarem os anos 1970 e 1980, revela-se um quadro muito diferente, com setores em grande parte não competitivos e de empresas estatais subsidiadas. Uma conclusão possível é a de que as reformas de mercado e a liberalização forçaram as ex-estatais a se atualizarem e tornarem-se competitivas. Mas esta conclusão negligencia o fato de que nenhum destas empresas teria sido capaz de prosperar no período pós-liberalização se não tivessem sido previamente sustentadas durante anos. Muitas outras empresas privatizadas no Brasil e em outros lugares não se saíram tão bem. Embora as histórias individuais no Brasil variem muito, em meio às experiências em comum entre elas, podem-se incluir: tentativas de substituir importações, esforços para transferir e desenvolver tecnologias, falhas e erros iniciais e uma pesada carga de subsídios e proteções governamentais (SCHNEIDER, 2014, p.43-44)

Nesse sentido, há uma dependência de trajetória que opera em dois sentidos, muitas vezes contraditórios. Por um lado, instituições consolidadas no período desenvolvimentista, como a Petrobrás e o BNDES, sobreviveram ao neoliberalismo e são, no presente, importantes instrumentos para direcionar o desenvolvimento econômico; por outro, muitas capacidades estatais foram mitigadas ou erradicadas e a dinâmica de uma economia de mercado, mais aberta à fluxos comerciais e financeiros externos e que preza pela estabilidade monetária tornou-se um fato de difícil reversão.

Essa dependência de trajetória acaba por se expressar em problemas de coordenação governamental e em contradições na visão de política econômica de diferentes ministérios. Assim, conflitos como, por exemplo, em relação ao nível da taxa de câmbio a ser perseguido ou a capacidade de se incluir incentivos fiscais no orçamento do governo federal, passam a permear as políticas industriais do século XXI.

⁸ É importante salientar que no caso da Vale e da Embraer o governo manteve participações acionárias, com cláusula de *Golden Share*, que garante poder de veto frente a mudanças significativas na estrutura de propriedade da empresa (SCHNEIDER, 2014). Sobre a complexa relação entre governo, bancos públicos, fundos de pensão de funcionários de estatais e empresas privadas, muitas das quais ex-estatais, ver a tese do capitalismo de laços (LAZZARINI, 2011).

3.2. A Política Industrial nos Governos do Partido dos Trabalhadores

Nesse contexto institucional, em 2003, após o Partido dos Trabalhadores assumir a presidência, começa-se a conceber a retomada de políticas industriais. Pelo histórico traçado, fica claro que políticas industriais não operam automaticamente, assim como a sua forma pode variar significativamente. Nesse sentido, percebe-se um forte caráter político nessa retomada da política industrial, para fazer frente aos desafios de uma economia de mercado que ainda estava em processo de consolidação, na qual a situação da indústria, principalmente por indícios de ocorrência do fenômeno de desindustrialização, apontava a demanda de ação estatal. Por sua vez, apresentava-se a necessidade do PT angariar bases amplas de apoio na sociedade, incluindo o apoio do empresariado industrial, insatisfeito com as consequências da abertura econômica e do baixo crescimento, de entidades sindicais, preocupadas com a geração de renda e empregos, e de setores da burocracia que disputavam os rumos do desenvolvimento nacional, apresentando diferentes “convenções” sobre o papel do Estado na economia (ERBER, 2011; DE TONI, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2013; CUNHA et al, 2014). Dessa forma, entre 2003 e 2014, os governos petistas lançaram três políticas industriais: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2003-2008); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010); Plano Brasil Maior (PBM) (2011-2014).

A PITCE foi lançada em 2003 e, na prática, vigorou até o ano de 2008. A proposta de sua formulação ocorreu na Câmara de Política Econômica (CPE), coordenada pelo Ministro da Fazenda, integrada pelos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Casa Civil; da Secretaria Geral da Presidência da República; do Planejamento, da Ciência e Tecnologia e pelo presidente do Banco Central. Também, contou com o apoio em sua formulação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-BR), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do IPEA (SALERNO e DAHER, 2006, p.9-10). No final de 2003, a PITCE foi sintetizada em um documento de apresentação à sociedade. Sobre a elaboração deste documento, Salerno e Daher relatam que:

O Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, coordenou as ações; a CPE nomeou o Grupo Executivo da PITCE, composto por representantes dos ministérios do Desenvolvimento,

Casa Civil, Ciência e Tecnologia, Fazenda, Planejamento, além de Apex, BNDES e IPEA, com a missão de elaborar e propor aos ministros diretrizes e programas de uma política contemporânea, que apontasse os rumos do desenvolvimento brasileiro. Após detalhada discussão com os ministros e com o Presidente da República (Lula), o documento “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” foi divulgado no dia 26 de novembro de 2003, e no dia 31 de março de 2004 foi tornado público um conjunto de programas e ações que iniciaram, na prática, o processo da política industrial e tecnológica em curso (SALERNO e DAHER, 2006, p.10).

Basicamente, a PITCE foi uma política de orientação neoschumpeteriana⁹, tendo por objetivo central elevar a capacidade de inovação do sistema econômico brasileiro, consolidando um Sistema Nacional de Inovação, tendo em vista aumentar a eficiência e a competitividade da economia nacional, em mercados concorrenciais¹⁰. Segundo o documento que estabeleceu as diretrizes para essa política:

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais (BRASIL, 2003a, p.3).

Não se buscou medidas que fechassem novamente a economia. Pelo contrário, no âmbito do comércio exterior apostou-se no potencial das pressões competitivas para fomentar a inovação e produzir economias de escala e de escopo. Isso se deve, também, à necessidade de “sintonizar” a política industrial à nova realidade da economia política global, pós-acordos da Organização Mundial do Comércio, que implicavam em proteção tarifária decrescente em nível mundial (BRASIL, 2003a, p.8). Ainda, havia uma clara preocupação em elevar o potencial exportador, diversificando os setores e os destinos e aumentando o número de empresas exportadoras, dado o diagnóstico de que mesmo ocorrendo ganhos de competitividade, havia decaído, na década de 1990, a participação brasileira no comércio internacional, principalmente, nos setores tecnologicamente avançados. Esses setores – tecnologia da informação e comunicação, fármacos, química fina, entre outros – eram responsáveis por déficits comerciais

⁹ Gadelha defini a política industrial neoschumpeteriana como aquela que possui o “foco da intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias nacionais, mediante ações sistêmicas que alteram, seletivamente, os ambientes competitivos em que se formam as estratégias empresariais (GADELHA, 2001, p.161)”.

¹⁰ Sobre a relação conceitual na literatura neoschumpeteriana entre concorrência, inovação, competitividade e eficiência ver (POSSAS, 1999; POSSAS, 2002; SILVA, 2004; TIGRE, 2006). Para uma justificativa de a PITCE focar-se em promover a inovação, ver (SALERNO e DAHER, 2006, p.7-9).

preocupantes na balança de transações correntes (BRASIL, 2003a, p.4-6). Dessa forma, há tanto um elemento de substituição de importações, como de “substituição de exportações” presente na concepção da PITCE¹¹.

Assim, as diretrizes da PITCE previam quatro objetivos: “promover a capacidade inovadora”; “sustentar a elevação do patamar de exportações”; “contribuir para o desenvolvimento regional”; “desenvolver projetos voltados para o consumo de massa” (BRASIL, 2003a, p.10). É importante destacar que, ao contrário das políticas posteriores, esses objetivos não foram desdobrados em metas objetivas que possibilitassem o monitoramento da política e sinalizassem ao setor privado as reais proporções dos desafios.

Para atingir os objetivos propostos, previam-se tanto “*linhas de ações horizontais*”, que não se direcionavam a nenhum setor em especial, quanto medidas voltadas para setores específicos (“*opções estratégicas*”). Horizontalmente, a política focou em quatro linhas de ações: inovação e desenvolvimento tecnológico; ambiente institucional e capacidade produtiva; inserção externa/exportações; modernização industrial.

Para fomentar a inovação e o desenvolvimento tecnológico, articulou-se diversas ações, desde incentivos fiscais e creditícios via BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), até ações no sentido de fortalecer o sistema de propriedade intelectual e de registro de patentes. Destacou-se também o apoio a instituições de ciência e tecnologia, com especial atenção à formação de recursos humanos em engenharia, aportando bolsas de pós-graduação e recursos para pesquisa. Houve elevação no direcionamento de recursos para o Programa Nacional de Atividades Espaciais, conduzido pela Agência Espacial Brasileira (AEB), e no Programa Nacional de Atividades Nucleares. Ainda, buscou-se melhorar os marcos regulatórios para a inovação e ocorreu o descontingenciamento de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (FNDCT) e dos fundos setoriais (SALERNO e DAHER, 2006, p.11-24).

¹¹“A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior busca, no curto prazo, diminuir as restrições externas do país e, no médio e longo prazo, equacionar o desenvolvimento de atividades-chave, de modo a gerar capacitações que permitam ao Brasil aumentar sua competitividade no cenário internacional (BRASIL, 2003, p.10)”. Para uma discussão sobre os modelos de “substituição de importações” e “substituição de exportações” assim como adotados historicamente pelo Estado brasileiro e como levados a cabo em períodos recentes, nos governos Lula e FHC, ver (MENEZES, 2010).

Em relação ao ambiente institucional e à capacidade produtiva, salienta-se que foi um período de intensa atividade de criação institucional e melhorias na regulação legal, com destaque para algumas medidas: criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; reestruturação na gestão da APEX-Brasil, vinculando-a ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); mudanças estatutárias e criação de novas linhas de financiamento no BNDES; aprovação da Lei do Bem, da Lei de Inovação, Lei da Informática, Lei de Biossegurança e da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas¹² (CAMPANÁRIO et al, 2005; SALERNO e DAHER, 2006; BRASIL, 2008; CANO E SILVA, 2010; MENEZES, 2010, DE TONI, 2013; CUNHA et al, 2014). Para ampliar a capacidade produtiva, atuou-se na redução do *spread* bancário dos empréstimos do BNDES e na desoneração de impostos que incidem sobre o investimento: eliminação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aquisição de bens de capital, redução do imposto de importação para uma série de equipamentos sem similar nacional, instituição de um regime de depreciação acelerada (SALERNO e DAHER, 2006, p.34-37).

No que se refere à inserção externa e às exportações, criou-se centros de distribuição no exterior, gerenciados pela APEX-BR, nas cidades de Miami, Lisboa, Frankfurt, Varsóvia e Dubai, instituiu-se o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) e o Regime Especial de Tributação para Empresas Exportadoras de Software (REPES). Ainda, a APEX-BR e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) atuaram na promoção comercial e na prospecção de mercados no exterior e o BNDES criou uma linha de financiamento para a internacionalização de empresas (SALERNO e DAHER, 2006, p.24-28).

Para fomentar a modernização industrial, criaram-se linhas especiais do BNDES para a aquisição de bens de capital e de financiamento de capital de giro na Caixa Econômica Federal (CEF). Especial atenção foi dada às micro e pequenas empresas, de

¹² Como será discutido no próximo capítulo, o CDES e o CNDI foram importantes espaços para proposição de construção institucional. A necessidade de espaços de coordenação governamental e de interlocução com setores empresariais já estava prevista no documento de lançamento da PITCE. Nota-se, porém, que não se anunciava a participação de trabalhadores: “A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior é viabilizada por um conjunto diferenciado de instrumentos que são de responsabilidade de diferentes agências do setor público, inclusive estaduais e municipais. Assim, haverá mecanismos institucionais para a implementação da política e para a coordenação da ação dos órgãos públicos, facilitando a negociação do setor privado com o governo. O resultado final deve ser maior consistência e eficiência no apoio estatal, maior agilidade no processo de tomada de decisão e maior sinergia entre instituições públicas e mobilização de instrumentos de política (BRASIL, 2003a, p. 11).

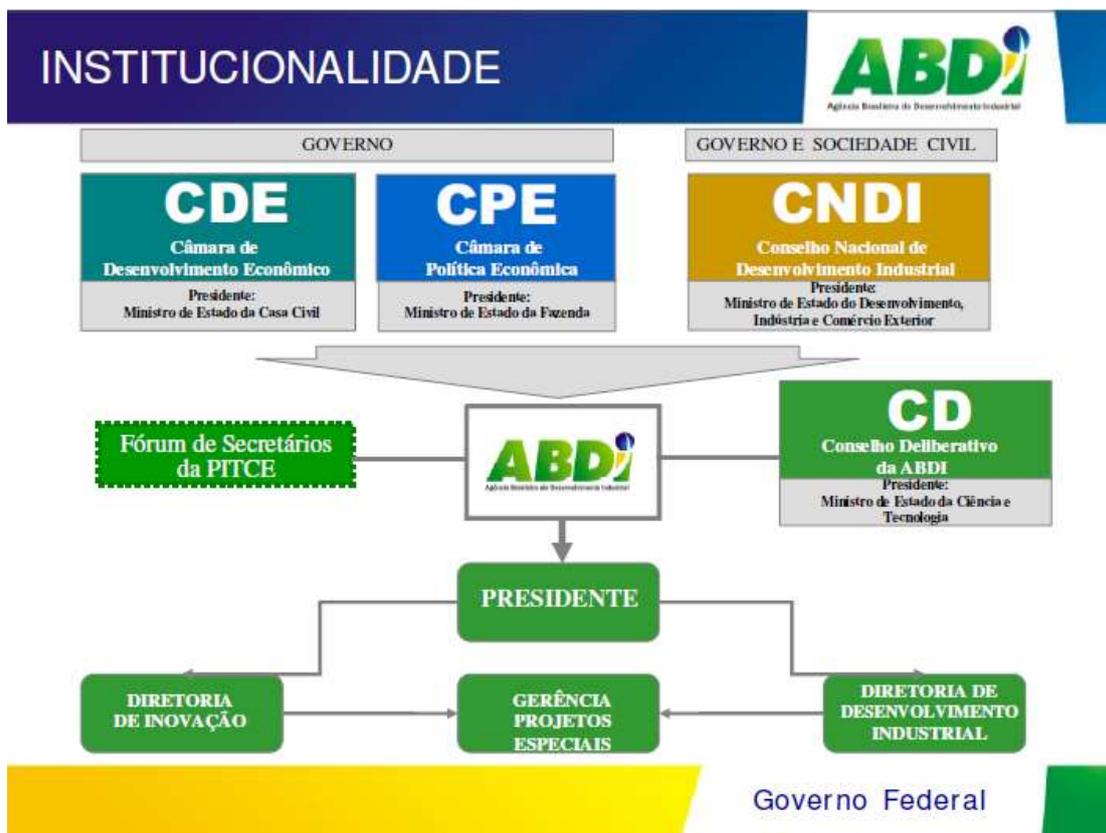
modo a se realizar aportes creditícios e de se buscar medidas de facilitação burocrática, além de se criar programas de capacitação gerencial. O BNDES criou, também, instrumentos voltados para esse público, com destaque para o programa MODERMAQ que objetivava financiar a modernização de máquinas e equipamentos em Micro e Pequenas Empresas (MPEs) e para a criação do Cartão BNDES. Também, iniciou-se o fomento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) (SALERNO e DAHER, 2006, p.28-34).

Em sua dimensão vertical, a PITCE selecionou um pequeno número de setores que se considerou estratégico para o desenvolvimento nacional, com um claro sentido de promover um *catching-up* tecnológico: fármacos e medicamentos; softwares; semicondutores; bens de capital. Também, elegeu-se “*atividades portadoras de futuro*”, as quais seriam biotecnologia; nanotecnologia; biomassa; energias renováveis e atividades relativas ao protocolo de Quioto¹³. Os critérios para a escolha de tais setores foram bem claros e delimitados: serem portadores de dinamismo crescente e sustentável; responsáveis por parcelas expressivas do investimento internacional em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); promotores de novas oportunidades de negócios; diretamente relacionados à inovação em processos, produtos e usos; potencial para adensamento de cadeias produtivas; potencialmente desenvolvedores de vantagens comparativas dinâmicas (BRASIL, 2003a; SALERNO e DAHER, 2006).

Por fim, sobre a estrutura de gestão da PITCE, diferentemente das políticas industriais que serão lançadas nos anos posteriores, essa estrutura não aparece de forma explícita e organizada em documentos oficiais ou em sites. Na análise de “balanços e perspectivas” da PITCE feita por Mário Sérgio Salerno e Talita Daher, que no período ocupavam os cargos, respectivamente, de Diretor de Desenvolvimento Industrial e analista técnica da ABDI, encontra-se uma indicação dessa estrutura (2006, p.10), como expressa na figura 1:

¹³ Para maiores detalhes sobre as ações e os instrumentos utilizados na PITCE, consultar (SALERNO e DAHER, 2006).

Figura 1 - Estrutura de Gestão da PITCE



Fonte: (SALERNO e DAHER, 2006, p.10)

Vale salientar que essa descrição da estrutura está focada na lógica organizativa da ABDI e não reflete toda a complexidade institucional subjacente à PITCE. As políticas, ações e instrumentos perpassavam diversos órgãos governamentais, exigindo significativa capacidade de coordenação governamental. A título de exemplificação, citam-se algumas instituições que tiveram atuação clara e robusta na PITCE, assim como nas políticas posteriores, e não estão destacadas na figura 1: BNDES; Petrobrás; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); MRE; APEX-Brasil; Ministério de Minas e Energia (MME); FINEP; MDIC; Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do MCTI (CGEE); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro); Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI); AEB; Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR); Ministério da Integração Nacional; Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Casa Civil. Como será discutido, o CNDI e o CDES foram importantes espaços no sentido de promover alguma coordenação entre a significativa quantidade de órgãos envolvidos na política.

A PDP foi lançada em março de 2008 e previa ações e metas para o ano de 2010. Quando formulada e apresentada à sociedade, ainda não havia eclodido a crise financeira mundial e o tom subjacente a sua formulação era de otimismo, o qual fica expresso já no subtítulo da política “Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento”. Há de se salientar que o documento de lançamento da PDP reconhece brevemente, sem detalhar, os riscos de uma crise financeira mundial, contudo, o tom de otimismo permanece, como é expresso no seguinte trecho:

Há boas razões para crer que a fase inicial de um novo ciclo longo de crescimento já está em andamento. Em dezembro de 2007, completaram-se 23 trimestres consecutivos de expansão da produção industrial, 15 trimestres de ampliação do consumo e, aspecto distintivo do momento atual, 13 trimestres seguidos de crescimento do investimento – expansão sempre superior, nos últimos dois anos e meio, à observada para o PIB. Compõem, ainda, esse quadro positivo, a robusta expansão dos mercados de crédito e de capitais e a ampliação dos lucros das empresas, do emprego e da massa salarial em todos os setores da economia brasileira (BRASIL, 2008, p.7).

Basicamente, a PDP apresentava continuidade em relação às ações propostas na PITCE, contudo possuía maior precisão conceitual e buscava-se atribuir e distribuir com maior clareza as responsabilidades para com os seus programas entre as diversas agências estatais envolvidas, tendo em vista os problemas de coordenação governamental verificados na política anterior (CANO e SILVA, 2010; GUERRIERO, 2012; CUNHA et al, 2014). O objetivo central da PDP era de dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento que o país passava no período e, para tanto, assumia como desafio ampliar a capacidade oferta, através da manutenção da taxa de expansão da Formação Bruta de Capital Fixo, de modo a evitar gargalos e pressões inflacionárias frente à expansão da demanda. Outro desafio importante era preservar a robustez do balanço de pagamentos, evitando problemas de restrição externa. Ainda, via-se a necessidade de expandir a capacidade de inovação e de fortalecer as MPEs.

Mesmo predominando traços de continuidade, algumas inovações na política industrial são importantes. Como já referido, definiu-se metas em dois níveis. No primeiro nível estão as macro metas (“*metas país*”), as quais expressavam o otimismo do período em que foi pensada e as ambições almejadas. No segundo, definiram-se metas específicas para cada programa. Segundo o documento de lançamento da PDP:

O primeiro nível define macrometas para o País, para 2010, ao mesmo tempo factíveis, monitoráveis e desafiadoras. Fixar essas metas tem um propósito principal e um auxiliar: indicar, com clareza, o sentido e o alcance da PDP, atuando como elemento de coordenação de expectativas na economia brasileira; e, de modo subsidiário, permitir o acompanhamento periódico dos resultados da política. [...].

O segundo nível diz respeito às metas específicas que se pretende atingir em cada um dos programas que integra a Política. A definição dessas metas obedeceu aos mesmos critérios adotados para a fixação das metas de primeiro nível – factibilidade e possibilidade de monitoramento –, tendo se beneficiado da interlocução com o setor privado e de uma ampla reflexão dentro do Governo Federal (BRASIL,2008, p.13-14).

Assim, definiram-se as “*metas país*” (Figura 2): 1) aumento da taxa de investimento; 2) elevação do gasto privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); 3) ampliação da participação das exportações brasileiras no mercado mundial, envolvendo também ampliar os investimentos diretos no exterior; 4) dinamização das Micro e Pequenas Empresas (MPEs), incluindo ampliar o número dessas empresas entre as exportadoras (BRASIL, 2008, p.19-20). As metas específicas para cada programa não foram apresentadas no documento de lançamento da política, sendo posteriormente definidas¹⁴.

Figura 2 - Metas País da PDP



Fonte: (BRASIL, 2008, p.19)

Outro ponto importante foi a diretriz de integrar cadeias produtivas regionais, principalmente no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), no Caribe e na África. Nesse sentido, uma das faces mais visíveis e polêmicas da PDP foi o robusto investimento na criação de “empresas líderes nacionais” - diretriz essa que já havia sido assumida na PITCE - de modo a mirar em empresas capazes de se internacionalizar e competir pela liderança mundial. Esse objetivo foi facilitado pela crise mundial, possibilitando a aquisição de ativos nos países do norte e na América do Sul, mas que

¹⁴ Na tese de doutorado de Guerriero (2012), encontra-se uma análise detalhada de cada programa da PDP e do quanto alcançaram as metas específicas estipuladas.

também contou com significativo aporte de recursos do BNDES, órgão responsável por essa diretriz.

Aqui, é preciso salientar que no período da PDP, além de se ampliar os financiamentos do BNDES, de modo a dar conta das diretrizes estratégicas, ocorre também o anúncio da descoberta do Pré-Sal. A cadeia produtiva de petróleo e gás já vinha recebendo especial atenção do governo através do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP)¹⁵, lançado durante a PITCE. Após o anúncio do Pré-Sal, a Petrobrás, através de sua subsidiária, a Transpetro, passa a atuar com maior vigor na estruturação dessa cadeia, utilizando o instrumento de compras governamentais, sendo a reestruturação da indústria naval o caso mais significativo da forma como isso incidiu na estrutura produtiva (PIRES et al, 2014).

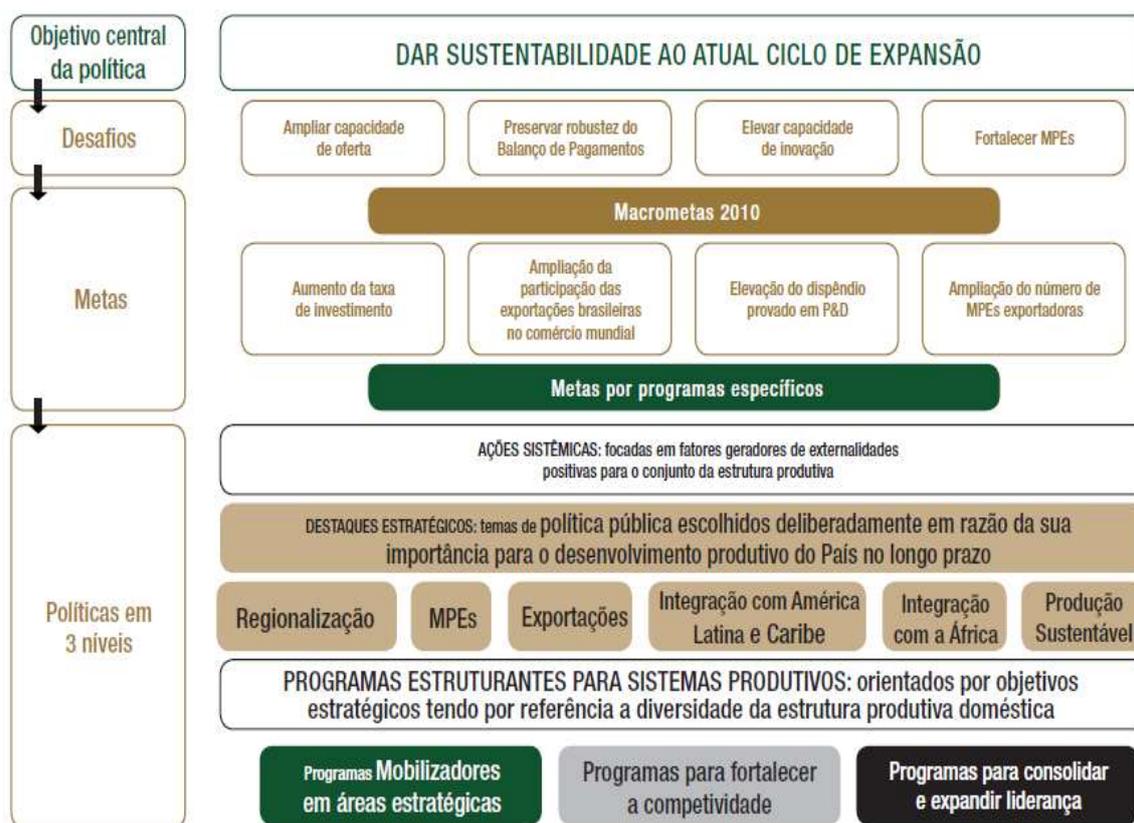
Os exemplos da atuação robusta do BNDES e da Petrobrás, expressam como, nesse período, potencializou-se a utilização de capacidades estatais desenvolvidas no período desenvolvimentista, de forma que, praticamente, essa se tornou a face mais visível publicamente da política industrial petista. Ressalta-se, porém, que durante a vigência da PDP, a utilização dessas capacidades ocorreu muito mais em uma lógica anticíclica do que proativa, pois após a emergência da crise de 2008, a PDP foi incorporada no Plano de Sustentação do Investimento (PSI), conduzido pelo BNDES e integrou ações coordenadas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Casa Civil.

De todo modo, em sua proposição estratégica, a PDP organizava-se em torno do que se chamou de “*política em três níveis*” (Figura 3). O primeiro nível seria o das “*ações sistêmicas*”, as quais seriam “focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva” (BRASIL, 2008, p.27). Dentre as

¹⁵ Sobre o PROMINP: “A criação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), em 2003, desempenhou um importante papel na identificação da demanda e realização de cursos de formação voltados para atender aos investimentos em novos estaleiros, no levantamento das necessidades de fornecimento nacional e nas operações de produção de petróleo. Por meio do Prominp, foram realizados investimentos de US\$ 35 milhões na modernização e expansão em mais de 90% da capacidade de formação de oficiais da marinha mercante. Além disso, o diagnóstico de competitividade da indústria nacional realizado pelo programa viabilizou um conjunto de ações de desenvolvimento de capacidade industrial e tecnológica e, ao mesmo tempo, a divulgação de oportunidades para a atração de investimento estrangeiro em segmentos sem produção nacional. Em conjunto com o Sebrae, o Prominp executa, desde 2005, programa para a inserção de micro e pequenas empresas na cadeia de petróleo em 16 estados, com mais de 13.000 empresas participantes, US\$ 64 milhões de investimento, 122 rodadas de negócios e expectativa de US\$ 3 bilhões em negócios para essas empresas. Adicionalmente, desde 2006, quando foi criado o Programa Nacional de Qualificação Profissional do Prominp, já foram treinadas mais de 100 mil profissionais em 17 estados do país (BRASIL, 2014b, p.34)”.

ações previstas nesse nível estavam a ampliação do *funding* do BNDES, alocando R\$ 210 bilhões até 2010 voltados para o financiamento de longo prazo da indústria, dada a meta de ampliar o investimento; redução do *spread* médio do BNDES; prorrogação da depreciação acelerada para novos investimentos; criação de novas linhas de financiamento do BNDES à inovação (linha capital inovador; linha inovação tecnológica); construção de uma estratégia nacional de simplificação da burocracia do comércio exterior; articulação da PDP com outros programas do governo federal, a saber, PAC, Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)¹⁶ do MCTI, Programa Mais Saúde do Ministério da Saúde (MS); Plano de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (MEC), PROMINP, Plano Nacional de Qualificação do MTE.

Figura 3 - Estrutura Lógica da PDP



Fonte: (BRASIL, 2008, p.29)

No segundo nível, estariam os “Programas para destaques estratégicos”, com foco em complexos produtivos, levando em conta “temas de política pública escolhidos

¹⁶ Sobre o PACTI, o documento de apresentação da PDP faz a seguinte referência: “O Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação, do Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT, por seu turno, articula-se à Política de Desenvolvimento Produtivo ao prever uma vigorosa expansão dos investimentos públicos na infraestrutura de C&T no Brasil – R\$ 41 bilhões, entre 2007 e 2010 (BRASIL, 2008, p. 26).

deliberadamente em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do país no longo prazo” (BRASIL, 2008, p.29). O primeiro tema seria ampliação das exportações, incluindo ações como a regulamentação de Zonas de Processamento das Exportações, ampliação das linhas de financiamento do BNDES ao comércio exterior e aperfeiçoamento do Programa de Financiamento às Exportações. O segundo tema seria o fortalecimento das MPEs, envolvendo a regulamentação da Lei Geral das MPEs e maior aporte de recursos à inovação para empresas desse porte. Em terceiro, levava-se em conta as políticas de regionalização e descentralização espacial da produção, com especial atenção ao fomento de APLs. Em seguida, vinham duas temáticas que dizem respeito à inserção internacional do Brasil: integração produtiva com América Latina e Caribe, com foco inicial no MERCOSUL, investindo, principalmente, na integração de infraestrutura logística e energética; integração produtiva com a África, englobando a internacionalização de empresas brasileiras naquele continente, elevação das exportações de MPEs e políticas de qualificação de mão-de-obra nos países parceiros. Por fim, a última temática seria a da produção sustentável, fomentando a criação de tecnologias limpas e a redução dos impactos ambientais.

O terceiro nível da política trata dos “*Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos*”, os quais seriam o “principal instrumento para consecução das Metas-país” (BRASIL, 2008, p. 28). Antes de apresentar o programa, vale salientar que nele se observa o aspecto mais verticalizado da PDP e sua tendência de expandir significativamente a abrangência da política, se comparada à PITCE que focou-se em quatro setores estratégicos, deixando espaço para incorporação de novos sistemas. Explicitando esse aspecto, o documento de lançamento da PDP assume que:

[...] na mudança de abordagem em relação ao universo de sistemas produtivos (setores, cadeias, segmentos e complexos produtivos) a serem contemplados pela Política, substituindo-se a definição de um conjunto fixo e limitado de setores-alvo, por uma perspectiva inclusiva que dialoga, de forma focalizada, com a diversidade da estrutura produtiva doméstica. Dessa opção, deriva a elaboração de um leque amplo de Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos (BRASIL, 2008, p.15, grifos nossos)

Os *programas estruturantes* atuavam sob cinco direções estratégicas: liderança mundial, conquista de mercados, focalização (alta densidade tecnológica), diferenciação produtiva, acesso a bens de consumo de massa. Para tanto, englobavam três outros programas. O primeiro, chamado de “*Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas*”, dizia respeito ao fomento de sistemas com alta complexidade tecnológica, trazendo consigo desafios científicos e tecnológicos voltados para a

inovação: complexo industrial da saúde, Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), energia nuclear, complexo industrial da defesa, nanotecnologia, biotecnologia.

O segundo, “*programa para fortalecer a competitividade*”, focava-se em setores com potencial exportador ou de fomento a longas cadeias produtivas, geralmente, intensivos em mão-de-obra. Nesse programa, foram incluídos os seguintes setores: complexo automotivo; bens de capital; têxtil e confecções; madeira e moveis; higiene, perfumaria e cosméticos; construção civil; complexo de serviços; indústria naval e cabotagem; couro, calçados e artefatos; agroindústrias; biodiesel; plásticos. Ainda resguardava a opção “outros” para incluir novos setores, como foi o caso do de fabricação de brinquedos. Vale chamar a atenção para o caráter defensivo desse programa, o qual incluía complexos produtivos que vinham sendo abalados por importações no período.

O terceiro era o “*Programa para Consolidar e Expandir a Liderança*” atuando sobre setores e empresas competitivos, com potencial para se projetar internacionalmente, seja pela internacionalização, seja por expansão de exportações. Aqui, incluía-se o complexo aeronáutico; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; siderurgia; celulose e carnes.

Assim, em conjunto, a PDP alcançaria 25 complexos produtivos em sua proposição inicial. Na tese de doutorado de Guerriero (2012), que avaliou todos os programas implementados, podem ser identificados 33 setores que, na prática, receberam apoio da PDP.

Sobre a estrutura de gestão da PDP, buscou-se delimitar com maior clareza a atribuição de responsabilidade sobre cada nível da política, aportando para cada programa um comitê-gestor e técnicos responsáveis. Segundo o documento de lançamento da PDP:

Ao longo da sua implementação, a Política de Desenvolvimento Produtivo requererá um significativo esforço de coordenação, seja para integrar as ações governamentais de forma eficiente, seja para viabilizar uma interlocução sistemática e produtiva com o setor privado. No cenário atual, o principal desafio da Política não é uma eventual indisponibilidade de recursos, ou a inexistência de instrumentos de política, mas a necessidade de empregar recursos e instrumentos de forma eficiente e em articulação com o setor privado (BRASIL, 2008, p.37).

Assim, o MF ficou responsável pelas *Ações Sistêmicas*. Os *Destaques Estratégicos* ficaram sob a coordenação da ABDI, incorporando cinco programas. O

MCTI ficaria responsável pelos *Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas*, o qual contaria com seis programas. O MDIC atuaria nos 12 *Programas para o Fortalecimento da Competitividade*. O BNDES seria o órgão responsável pelos sete *Programas para Consolidar e Expandir a Liderança*. O CNDI seria a instância superior de aconselhamento e o MDIC seria o órgão responsável pela coordenação geral, acompanhado de uma secretaria executiva com representantes da ABDI, BNDES e MF. Haveria um conselho gestor formado por representantes da Casa Civil, MF, MPOG, MCTI e MDIC (Figura 4). Por fim, a CPE acompanharia e faria proposições de acordo com suas designações institucionais (BRASIL, 2008, p.37-39).

Figura 4- Estrutura de Gestão da PDP

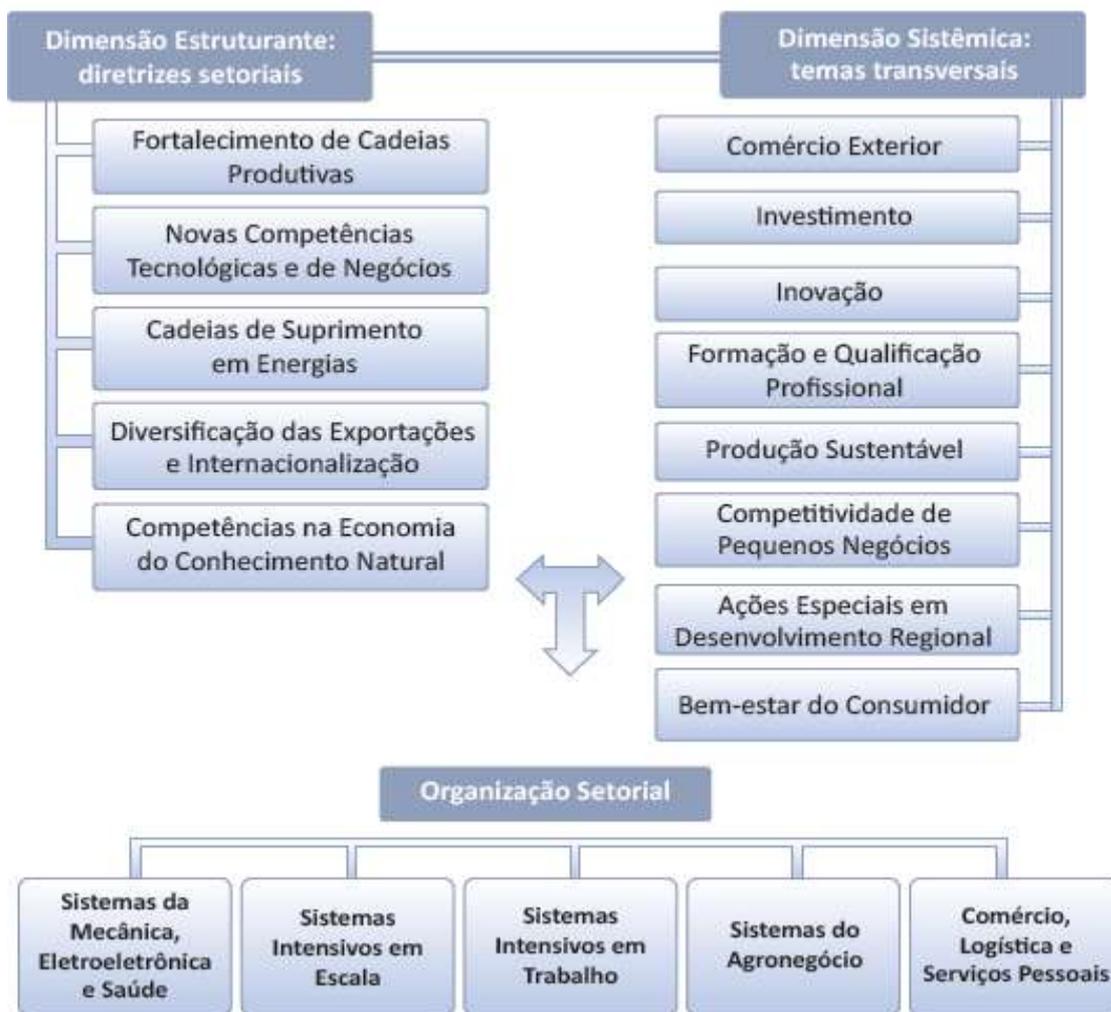


Fonte: (BRASIL, 2008, p.37)

Em 2011, no segundo dia de agosto, já sob a presidência de Dilma Rousseff, o governo lança o PBM prevendo medidas e metas até o ano de 2014. Subjacente à formulação dessa política estava a preocupação com a crise internacional, que implicava em um acirramento da competição externa e interna, uma ampliação da participação de produtos importados no consumo nacional e a crescente dependência brasileira da exportação de *commodities*, produtos os quais vinham apresentando uma tendência de queda em seus preços, que poderia acarretar problemas de sustentabilidade nas contas externas. Assim, estruturou-se a política em duas dimensões (Figura 5), apresentadas no

documento de lançamento da política “Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer” (BRASIL, 2011).

Figura 5 - Dimensões do PBM



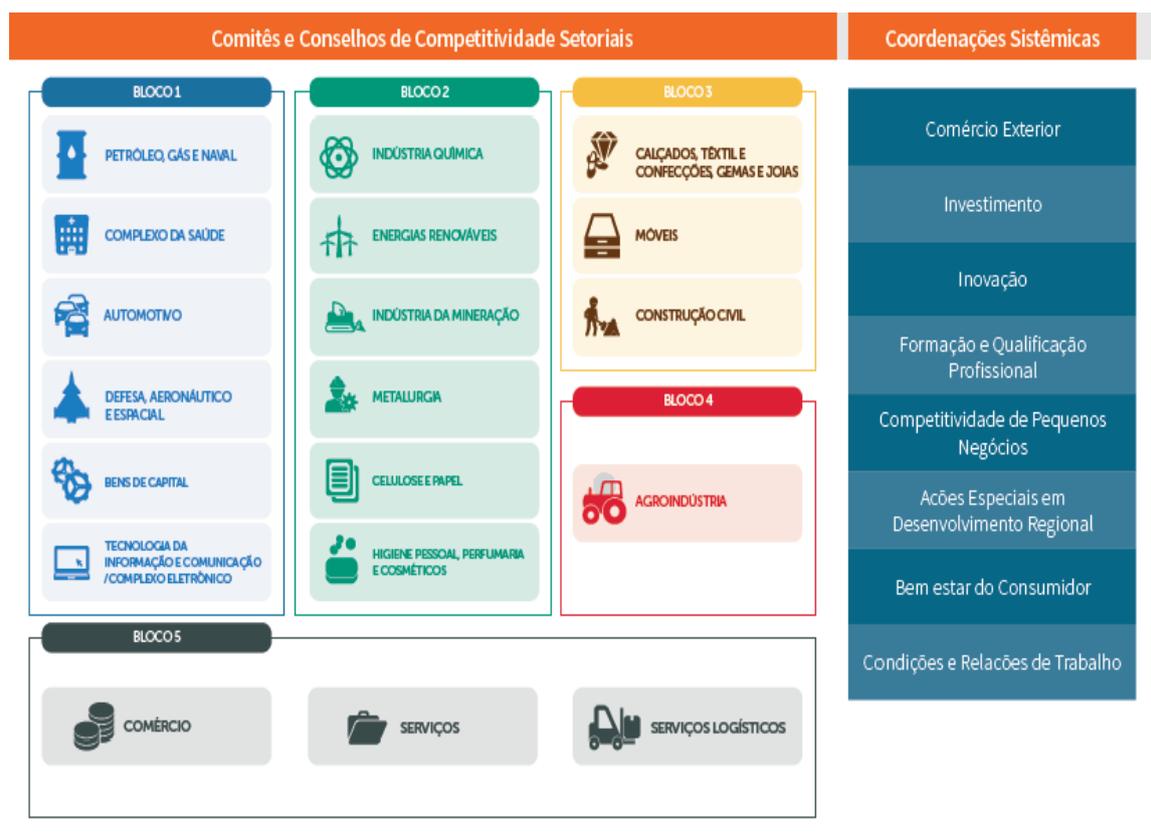
Fonte: (BRASIL, 2011, p.8)

A primeira foi chamada de “*dimensão estruturante*”, estabelecendo diretrizes para políticas setoriais. A primeira diretriz seria o fortalecimento das cadeias produtivas, tendo em vista a preocupação com a forma como a competição internacional atingia a indústria brasileira, observando a necessidade de elevar a eficiência das empresas brasileiras e a agregação de valor em território nacional. Também, nessa diretriz, estabelecia-se como fundamental atuar na coibição de práticas desleais de competição. A segunda diretriz diz respeito a ampliação e a criação de novas competências tecnológicas e de negócios, linha de ação já bastante clara nas políticas anteriores. A terceira tratava do desenvolvimento das cadeias de suprimento em energia, trazendo para o centro da política industrial a questão energética e a questão da sustentabilidade

ambiental. A quarta diretriz também dava continuidade a uma preocupação observada desde a PITCE, de diversificar exportações e internacionalizar empresas. Por fim, a quinta diretriz demarcava a consolidação de competências na economia do conhecimento natural. O objetivo dessa última era justamente melhor aproveitar as potencialidades de uma economia cada vez mais dependente do mercado de *commodities*.

Essas diretrizes dirigiam-se a cinco grandes blocos de organização setorial: sistemas de mecânica, eletroeletrônicos e saúde; sistemas intensivos em escala; sistemas intensivos em trabalho; sistemas do agronegócio; comércio, logística e serviços pessoais (Figura 5). Esses sistemas englobavam, ao total, 19 setores da economia (Figura 6). Vale ressaltar, que até 2014, contabilizando as desonerações tributárias, o PBM alcançou 56 setores da economia brasileira (ABDI, 2014b).

Figura 6 - Setores e governança do PBM

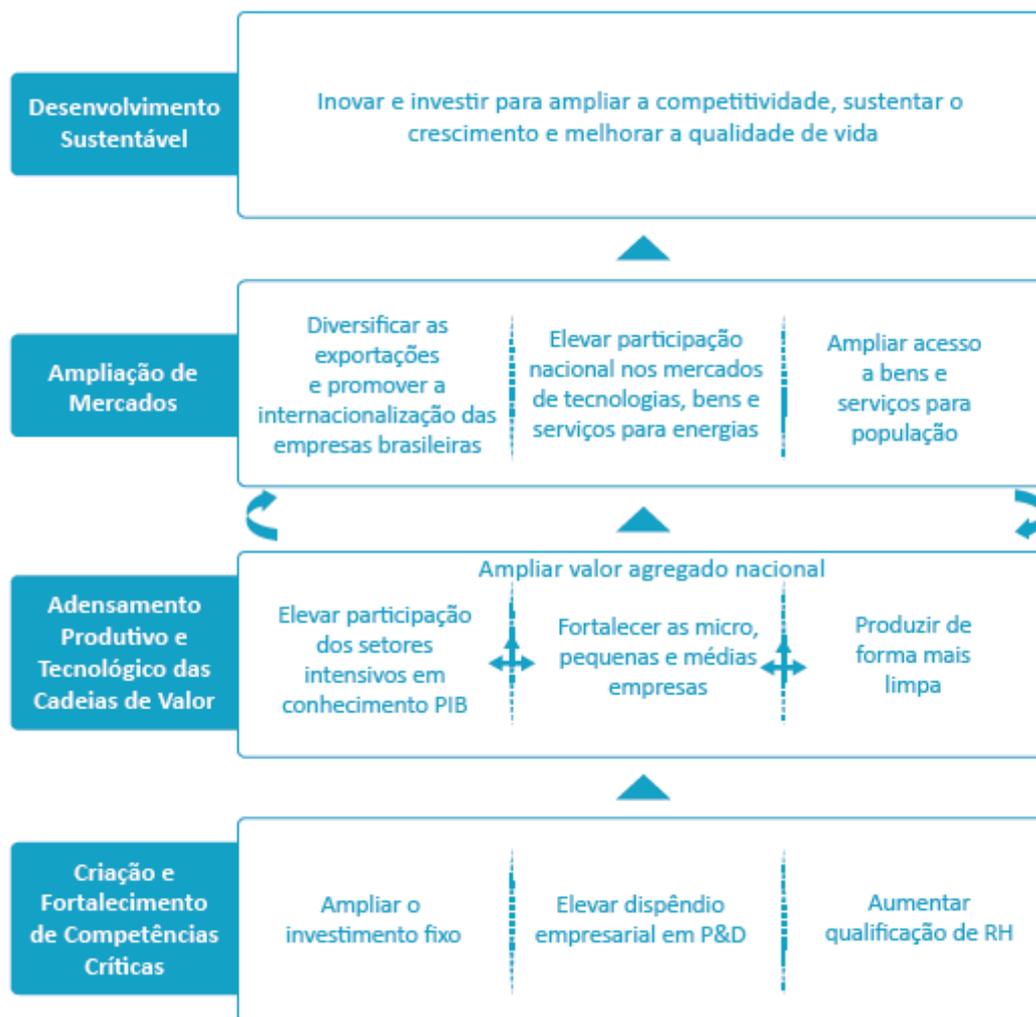


Fonte: (ABDI, 2014b, p.57)

A segunda é a “*dimensão sistêmica*”, focada nos objetivos de reduzir custos, elevar a produtividade sistêmica e consolidar o Sistema Nacional de Inovação. Para tanto, focou-se a atuação em oito temas transversais: comércio exterior; incentivos ao

investimento; incentivos à inovação, conjugado com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação do MCTI; formação profissional; competitividade de pequenos negócios; ações especiais em desenvolvimento regional; bem-estar do consumidor; condições e relações de trabalho¹⁷ (Figura 6). De modo a articular as duas dimensões da política, estabeleceu-se quatro objetivos: desenvolvimento sustentável; ampliação de mercados; adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; criação e fortalecimento de competências críticas (Figura 7).

Figura 7 - Objetivos do PBM



Fonte: (BRASIL, 2011, p.20)

Esses objetivos, por sua vez, desdobram-se em 10 metas, com indicadores de sucesso estabelecidos para o ano de 2014 (BRASIL, 2011, p.22):

¹⁷ Inicialmente, no documento de apresentação (BRASIL, 2011), incorporava a temática da produção sustentável e não constava a temática das condições e relações de trabalho. Provavelmente, ocorreu essa modificação ao longo da execução da política.

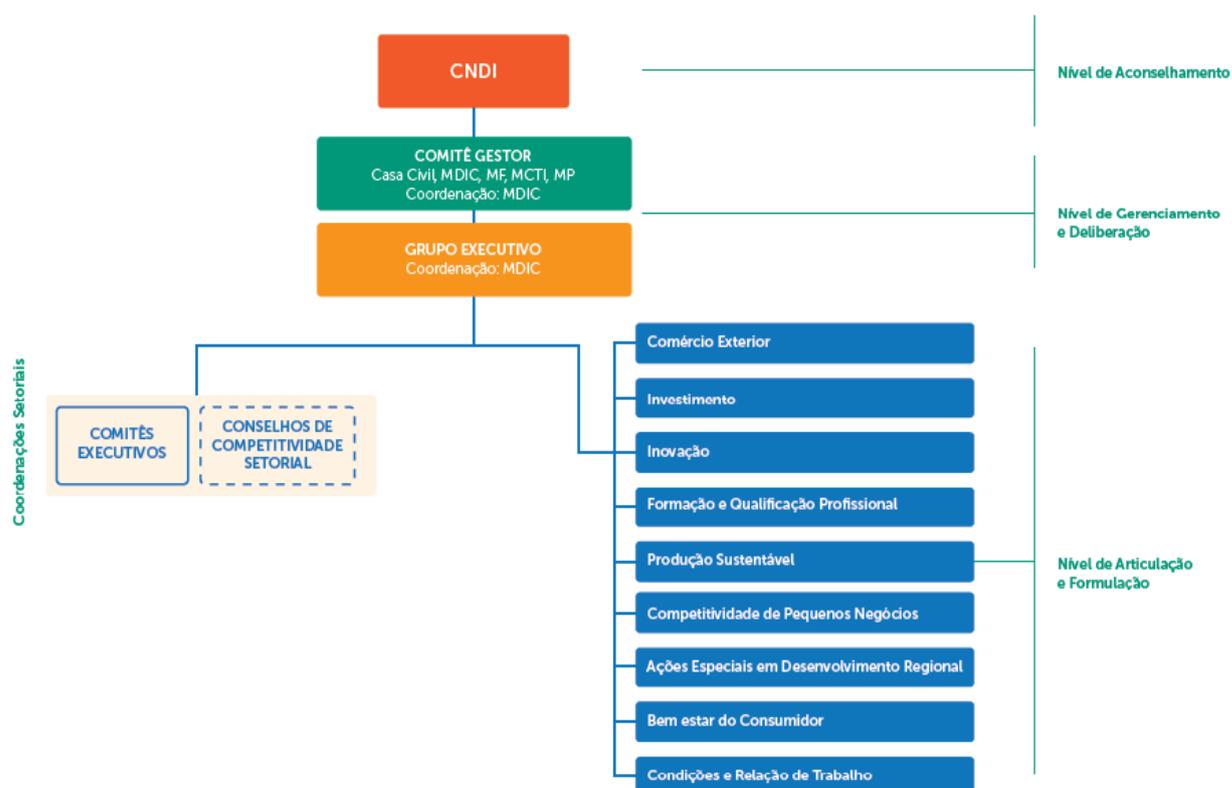
1. Ampliar o investimento fixo em percentual do PIB de 18,4% (2010) para 22,4%.
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB de 0,59% (2010) para 0,90%.
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio de 53,7% (2010) para 65% em 2014.
4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) de 44,3% (2009) para 45,3%.
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria de 30,1% para 31,5%.
6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras: 37,1 mil para 58 mil.
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep por unidade de PIB industrial) passando de 150,7 tep/R\$ milhão para 137,0 tep/R\$ milhão.
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional de 1,36% (2010) para 1,6%.
9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia de 64% (2009) para 66%.
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL) de 13,8 milhões de domicílios (2010) para 40 milhões de domicílios.

A organização da gestão do PBM relacionava-se com a estruturação lógica da política (Figura 8). O CNDI aparece na governança da PDP como a instância superior de aconselhamento. Em seguida, em nível de gerenciamento e deliberação estaria o comitê gestor, formado pelos ministros da Casa Civil, MF, MPOG, MCTI, coordenado pelo ministro do MDIC¹⁸. Nesse mesmo nível, estaria o comitê gestor, coordenado por representante do MDIC, contando com representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil,

¹⁸ Em 2011, respectivamente: Aloizio Mercadante Oliva, Guido Mantega, Mirian Aparecida Belchior, Clelio Campolina Diniz, Fernando Damata Pimentel.

MCTI, MF, MPOG, BNDES, FINEP, ABDI. Em seguida, viria o último nível da estrutura, responsável pela articulação e formulação das políticas setoriais e sistêmicas. Nesse, estariam os comitês (articulação governamental) e os conselhos de competitividade (articulação com trabalhadores e empresários) enquanto coordenações setoriais, para cada um dos setores definidos como prioritários (Figura 6) e as coordenações sistêmicas, também responsáveis pela coordenação governamental, para dar conta das medidas sistêmicas.

Figura 8 – Estrutura de Gestão do PBM



Fonte: (BRASIL, 2014b, p.56)

Por mais que tenha sido bem estruturado em sua formulação, o PBM parece ter seguido outros rumos em sua execução, distintos daqueles estabelecidos inicialmente. O maior indício para se fazer essa afirmação está no próprio Balanço Executivo do PBM (BRASIL, 2014b), documento de “prestação de contas” da política. Chama a atenção que não há uma avaliação do quanto que se cumpriu das metas propostas, de modo que parecem terem sido abandonadas. Outro aspecto a salientar é que na apresentação dos resultados, organizam-se as ações realizadas em três grandes blocos que expressam o que, na prática, foi o PBM: (i) redução dos custos dos fatores de produção e oferta de crédito para investimentos; (ii) desenvolvimento das cadeias produtivas, indução do

desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional; (iii) promoção das exportações e defesa do mercado interno.

No primeiro bloco, destacam-se as medidas de desoneração da folha de pagamentos - as quais passariam da renúncia fiscal estimada em R\$ 154 milhões em 2011 para R\$ 21,6 bilhões em 2014 - redução dos custos do capital - principalmente para MPEs e Micro Empreendedores Individuais e para os bens destinados a investimento, instituindo desoneração do IPI para esses – e fomento de crédito ao investimento através do BNDES, executando o PSI e programas setoriais (Profarma, Prosoft, Petróleo e Gás, Proplástico, Proengenharia e Prodesign). No total, entre 2011 e julho de 2014, o BNDES teria alocado R\$ 465.907 milhões somente em setores relacionados aos blocos de sistemas produtivos do PBM (BRASIL, 2014b, p.15-24). Segundo o documento:

Visando reduzir os custos de mão de obra, preservando salários e direitos dos trabalhadores, a Lei no 12.546/11 instituiu a sistemática de eliminação da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos para 15 setores econômicos intensivos em trabalho, sensíveis ao câmbio e à concorrência internacional. Essa contribuição foi parcialmente compensada pela nova alíquota sobre o faturamento bruto da empresa, excluída a receita bruta de exportações. O número de setores beneficiados foi sucessivamente ampliado pelas Leis nos 12.715/12, 12.794/13 e 12.844/13, alcançando o patamar de 56. A gradual expansão da medida resultou não apenas de estudos e cálculos efetuados pelo governo, mas também do interesse manifesto por diversos segmentos produtivos em aderir à nova sistemática. Por isso mesmo, a MP 651, de 09/07/14, tornou permanente a desoneração desses setores (BRASIL, 2014b, p.17).

No segundo bloco de ações, destaca-se a criação de uma série de regimes especiais tributários voltados para setores específicos, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico: Inovar-Auto, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPUBL), Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID), Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (REPETRO). O Inovar-Auto, provavelmente, dentre essa série de políticas, foi a mais agressiva e destacada:

O programa Inovar-Auto foi criado com a expectativa de aumentar a eficiência energética dos veículos produzidos no Brasil, atrair investimentos em novas unidades fabris e modernizar das unidades já existentes, promover o adensamento da cadeia produtiva e estimular novos investimentos em P&D, engenharia e ferramentaria. Além disso, almeja ampliar a capacitação de fornecedores brasileiros e aumentar as exportações de veículos, com repercussões positivas na redução dos déficits da balança comercial. Até o final de agosto de 2014, 52 empresas (21 fabricantes, 15 importadores e 16

novos investidores) já haviam sido habilitadas. Os novos investimentos confirmados até esse momento alcançavam 9,4 bilhões, repercutindo em uma ampliação da capacidade instalada de produção de automóveis da ordem de 629,7 mil unidades, com previsão de geração de 15,5 mil novos empregos diretos (BRASIL, 2014b, p.28).

Ainda, em termos de fomento à inovação, o programa que mais se destacou foi o Inova-Empresa que alocou 32,9 bilhões de reais, sendo que os setores tidos como estratégicos (Energias, Cadeia do Petróleo e Gás, Complexo da Saúde, Complexo da Defesa e Aeroespacial, TICs, Complexo Agroindustrial e Sustentabilidade Socioambiental) receberam R\$ 23,5 bilhões. Também, houve continuidade no aprimoramento do sistema de metrologia (Inmetro) e de gestão da propriedade intelectual (INPI). Quanto à qualificação profissional, o principal programa e de maior abrangência foi o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC). No que se refere ao PRONATEC:

Na área de qualificação de trabalhadores, uma das maiores realizações do governo federal é o **Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec)**, que envolve recursos da ordem de R\$ 14 bilhões até 2014. Coordenado pelo Ministério de Educação (MEC), contava com 7,5 milhões de alunos matriculados em mais de 4 mil municípios até junho de 2014, tendo estabelecido como meta atingir 8 milhões de matrículas até o final de 2014. A fim de fortalecer essa iniciativa, foi anunciada, no mês de junho de 2014, a segunda etapa do Pronatec. Denominada Pronatec 2015-2018, essa segunda fase do programa prevê a oferta de 12 milhões de vagas adicionais ao longo dos próximos quatro anos (BRASIL, 2014b, p.40).

Por fim, destaca-se a regulamentação das compras governamentais que estabelece margem de preferência de 25% para aquisição para produtos e serviços produzidos nacionalmente. Através de decretos, consolidou-se o sistema de compras governamentais para os seguintes produtos e serviços: confecções, calçados e artefatos; retroescavadeira e motoniveladoras; fármacos e medicamentos; produtos médicos; veículos para vias férreas; caminhões, furgões e implementos rodoviários; patrulhas agrícolas e perfuratrizes; papel para impressão de moeda papel e disco para moeda; pás mecânicas, escavadores, carregadoras e pás carregadoras; equipamentos de TICs; aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos; aeronaves executivas (BRASIL, 2014B, p.25-45).

No terceiro bloco de ações, as principais medidas para promoção do comércio exterior foram a criação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA), o regime de ex-Tarifário para bens de capital, de informática e de telecomunicações¹⁹ e a criação da Agência Brasileira

¹⁹ Implica em exoneração de imposto sobre importação para bens de investimento sem similar nacional.

Gestora de Fundos. Essa última teria por objetivo agilizar a análise de risco para financiamento das exportações. Além de medidas de promoção das exportações, as quais foram recorrentes nas políticas anteriores, é possível observar uma forte preocupação com a defesa do mercado interno frente à competição internacional. Nessa lógica, buscou-se implementar com maior rigor e agilidade os processos investigativos e a aplicação de medidas *antidumping* (BRASIL, 2014B, p.45-55).

É importante salientar que a significativa abrangência do PBM - o que já se verificava na PDP - representa uma perda de foco estratégico, necessário para políticas que tenham por objetivo realizar *catching-up* tecnológico e desenvolver o sistema nacional de inovação. Essa característica expressa um claro sentido defensivo dessa política, principalmente por incorporar setores intensivos em trabalho, de baixa competitividade, os quais estavam sofrendo intensas perdas frente à concorrência internacional. Ao ser concluído em 2014, contando as desonerações tributárias que foram realizadas no seu período de vigência, 56 setores foram atingidos por essa política. As ações horizontais, de cunho *ricardiano*²⁰, teriam sido a marca do PBM, o que na prática levou-a a distanciar-se de sua preocupação inicial em fomentar a competitividade apostando na inovação tecnológica (SCHAPIRO, 2013). Nesse sentido, é possível problematizar até que ponto o governo não passou a ceder às pressões empresariais, diminuindo sua capacidade de formular diretrizes autônomas de desenvolvimento e de investir recursos de maneira mais eficiente, tendo em vista seus objetivos.

Uma vez apresentadas as políticas industriais formuladas e implementadas entre 2003-2014, salientando-se as mudanças, passa-se a identificar traços em comum entre elas, os quais apresentam continuidade na PITCE, na PDP e no PBM. Uma primeira característica importante é que as políticas industriais brasileiras dependem, em sua formulação e execução, da ação coordenada de diversos ministérios e órgãos governamentais, os quais possuem tradições burocráticas distintas, diferentes níveis de capacidade técnica e variações na forma como se relacionam com os grupos societários de interesse. Há um excesso de demanda por coordenação na estrutura de governança

²⁰ Mário Schapiro define que as políticas industriais de cunho ricardiano são aquelas em que há a predominância de ações que possuem a lógica de corrigir falhas de mercado. As políticas ricardianas tenderiam a ser realizadas em detrimento de políticas de cunho schumpeteriano, as quais, por sua vez, teriam a lógica de perseguir transformações no estado da arte industrial (SCHAPIRO, 2013). Para uma discussão sobre política industrial embasada na teoria de falhas de mercado, ver o artigo de David Hay (1997). Para uma discussão sobre política industrial neoschumpeteriana, recomenda-se o artigo de Carlos Augusto Gadelha (2001).

dessas políticas, as quais são marcadas por elevados custos de transação, muitas vezes, comprometendo a coerência global das políticas.

Na complexa arquitetura institucional subjacente às referidas políticas industriais, o MDIC sempre ocupou um papel central como coordenador. Contudo, esse ministério não possui capacidade de *enforcement* sobre outros ministérios e, dessa forma, os acordos políticos intraburocráticos, necessários para se alcançar os objetivos, possuem grande margem de incerteza. Não é de hoje que se argumenta que o primeiro passo para minimizar esses custos de transação estaria em vincular a direção da política industrial diretamente à Presidência da República (VILLELA e SUZIGAN, 1996; RODRIK, 2007).

Uma segunda característica a ser destacada, a qual pode ser percebida como uma característica estrutural do sistema econômico brasileiro, diz respeito ao financiamento das atividades produtivas. Historicamente, o Estado brasileiro teve um importante papel no financiamento do investimento e do desenvolvimento industrial. Mesmo nas décadas de 1980 e 1990, quando esse papel diminuiu, os bancos públicos não deixaram de ser responsáveis por parcelas significativas do montante do crédito produtivo. Essa característica é retomada com vigor nas políticas lançadas pelos governos do PT, destacando-se o financiamento à inovação, às exportações, à internacionalização de empresas, à modernização industrial e, de modo mais significativo, ao investimento privado e ao consumo. Para tanto, foi fundamental o papel dos bancos públicos, principalmente do BNDES, e de empresas públicas, com destaque para a Petrobrás, dado a robustez de seus investimentos próprios e o fomento às cadeias produtivas de energia (TEIXEIRA, 2006; ALMEIDA, 2009; COSTA e SOUZA-SANTOS, 2010; MENEZES, 2010; GUERRIERO, 2012). Contudo, pondera-se que há pouco investimento pesado a fundo perdido e as oportunidades de financiamento dependem da adesão espontânea das empresas, diferenciando a experiência brasileira contemporânea de exemplos desenvolvimentistas, como na Coreia do Sul ou no Japão (WOO-CUMINGS, 1999).

Um terceiro aspecto fundamental é que todas as políticas, pelo menos em sua formulação conceitual, tiveram caráter neoschumpeteriano. Ou seja, uma visão da economia como um sistema complexo, interdependente, em que o motor do desenvolvimento econômico é a inovação. O Estado, enquanto parte integrante desse sistema possui a função de fomentar a inovação e o investimento, mas sem assumir uma

postura dirigista. Pelo contrário, conjugaria os incentivos estatais, com os incentivos gerados pelos mercados competitivos, nacionais ou internacionais, no sentido de fomentar economias de escala e de escopo, de maneira a gerar vantagens comparativas dinâmicas (GADELHA, 2001; FERRAZ et al, 2002; CHANG, 2004; SUZIGAN e FURTADO, 2006; CANO e SILVA, 2010; GUERRIERO, 2012; WENDLER, 2013; CARVALHO et al, 2014; SCHAPIRO, 2013).

Por fim, como quarta característica, ressalta-se que não houve mudanças bruscas na condução da política macroeconômica, pelo menos, não ocorreram mudanças institucionais explícitas. O tripé macroeconômico – superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante – acompanhou as três políticas industriais. Mesmo que, na prática, possa ter ocorrido relaxamento de algum dos fundamentos desse tripé, a prioridade macroeconômica explícita manteve-se em controlar a inflação. A política industrial não foi colocada em primeiro plano. Pelo contrário, sua concepção busca, justamente, coadunar-se às instituições que balizam a macroeconomia²¹. Nesse sentido, por exemplo, o estado não assume uma função dirigista, como nas experiências do leste asiático.

Esse aspecto foi um dos pontos de maior polêmica entre os analistas. Principalmente, pelo posicionamento de economistas heterodoxos que formularam críticas ao modelo macroeconômico e apresentaram evidências de que o país passa por um processo de desindustrialização, que estaria relacionado à apreciação da taxa de câmbio, dado o volume de *commodities* exportado e a abertura financeira. Para esses analistas, a estrutura institucional que embasa a gestão macroeconômica, desde o plano real, seria o maior limitante da consecução de políticas industriais efetivas. De fato, ao final do período analisado, não se verifica uma reversão na tendência de desindustrialização brasileira (PENILDO DE FREITAS e PRATES, 2001; BRESSER-PEREIRA, 2005; CANO e SILVA, 2010; OREIRO e FEIJÓ, 2010; MOLINA VALE,

²¹ No “Balanço Executivo” do PBM o governo apresenta-o como fazendo parte, também, do “esforço anticíclico” levado a cabo período, o qual guarda semelhança com políticas keynesianas de curto prazo buscando a manutenção do pleno emprego. Contudo, no início do documento, surge logo a seguinte afirmação sobre o PBM: “Suas ações procuram também se alinhar com as diretrizes de política macroeconômica, com foco na estabilidade da moeda e no equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2014b, p.12)”. Vale salientar que, enquanto esse trabalho é redigido, há significativas polêmicas na opinião pública sobre os determinantes e as características das políticas macroeconômicas do período. Essas polêmicas são alimentadas significativamente pelas conturbações políticas e econômicas do período atual.

2011; ARAÚJO et al, 2012; BONELLI et al, 2013; STRACHMAN, 2013; SILVA, 2014).

4. Espaços de Interlocução Público-privado na Política Industrial Brasileira

4.1. O CDES e a Política Industrial

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) foi instituído pela Medida Provisória no. 103, de 1o. de janeiro de 2003 e, posteriormente, regulamentado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, tendo como prerrogativa ser um órgão de contato direto entre o Presidente da República, Ministros de Estado e representantes da sociedade civil. Segundo sua regulamentação:

Art. 8º Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete 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 na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados (BRASIL, 2003b).

Esses representantes seriam indicados pelo presidente, de acordo com sua atuação em importantes setores sociais, entretanto não seria uma representação institucional. Ou seja, o presidente indicaria pessoas de destaque em organizações da sociedade civil, entretanto a representação não seria propriamente da organização. Seu “mandato” seria individual e bianual; o número de representantes da sociedade civil seria de noventa. Contaria ainda com a presença dos altos escalões governamentais, com a indicação como conselheiro de 13 ministros de Estado²², mais o presidente do BNDES, sendo que a presidência do conselho ficaria a cargo do próprio Presidente da República.

Vinculada inicialmente à Secretaria de Relações Institucionais, a Secretaria do CDES (SEDES), seria responsável por gerenciar seu funcionamento. Os participantes

²² Esse número foi posteriormente ampliado para 18, incluindo 17 ministros, além do secretário executivo que era o Ministro Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, a saber: Ministros do Trabalho e Emprego, Casa Civil, Comunicação Social, Meio Ambiente, Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Direitos Humanos, Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Relações Exteriores, Políticas para as Mulheres, Secretaria Geral da Presidência, Fazenda, Secretaria de Relações Institucionais, Gabinete de Segurança Institucional, Pesca e Aquicultura, Planejamento, Orçamento e Gestão, Desenvolvimento Social e Presidente do Banco Central (SANTOS, 2012, p.27). Em 2011, o secretário executivo passa a ser o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Na composição de 2014, seriam listados 24 conselheiros do governo e 96 representantes da sociedade civil; nesse ano, o cargo de secretário executivo seria ocupado pelo Ministro Chefe da Casa Civil, Aloizio Mercadante.

se reuniriam em reuniões de plenário com periodicidade bimensal, além de atuar em outras instâncias como grupos de trabalho e de acompanhamento, seminários, colóquios, encontros com especialistas, dentre outras atividades relacionadas a questões estratégicas. O objetivo seria o de produzir consensos e recomendações, consolidando bases de legitimidade para políticas, lastreadas em amplo acordo social. Essa lógica possibilitava uma intensa troca informacional, negociação e busca de soluções coordenadas ao apontar diretrizes de desenvolvimento (FLEURY, 2006; GARCIA, 2010; SANTOS, 2012; SANTOS, 2014). Sonia Fleury descreve o funcionamento do conselho da seguinte forma:

As deliberações do Conselho, tanto nos grupos temáticos quanto no pleno, eram tomadas tendo como critério a busca do consenso entre seus membros. Esta tradução do espanholismo concertação como consenso foi fruto da primeira discussão, acerca do regulamento, onde movimentos e organizações sociais se posicionaram contra a votação majoritária, já que a composição do Conselho definia previamente maiorias, por extração social. Ficou então aceita a necessidade de buscar consensos.

Neste sentido, foi feito um grande esforço por parte dos Conselheiros, para buscar a convergência. A Secretaria do CDES – SEDES – tinha um papel crucial na coordenação das reuniões e plenárias, convidando expositores internos ou externos ao CDES para estimular o debate, permitir o aprofundamento dos aspectos técnicos, e, fundamentalmente, desenvolver uma tecnologia de gestão da busca de consensos. Esta tecnologia envolve a coordenação dos debates e das plenárias voltada para a separação entre os aspectos essenciais dos demais, identificação de pontos convergentes, respeito à divergência e requerimento de argumentação para a defesa de cada posição pelos participantes. Depois de discutidos nos grupos temáticos os relatórios com as deliberações vão ao plenário para o debate final. Em ambas instâncias, só será considerado consensual uma proposição que obtiver a aprovação da totalidade dos conselheiros. Finalmente, as deliberações são identificadas como **consensuais, recomendadas pela maioria ou sugeridas por uma minoria** e então encaminhadas ao Presidente da República e aos ministros competentes (FLEURY, 2006, p.99; grifos no original).

Segundo o estudo de Priscilla Ribeiro dos Santos (2012), abrangendo o período 2003-2010, algumas características poderiam ser constatadas sobre os participantes. No CDES encontra-se uma predominância na participação de indivíduos ligados ao setor empresarial (variando entre 43 e 50% da composição total do conselho), seguido de representantes dos trabalhadores (variando entre 14 e 27%). Outros atores importantes seriam lideranças de movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs), grupos religiosos e intelectuais. Dentre os participantes, a grande maioria é masculina, sendo que o maior percentual de mulheres ocorreu no biênio 2005-2006, em que elas chegaram a 12%. Entre um mandato e outro, existe uma alta renovação dos conselheiros, alcançando o pico de 53% para o biênio 2007-2008. Dentre os diferentes segmentos participantes do CDES, a maior taxa de alternância está entre os empresários

(ARAÚJO, 2013). De toda forma, a composição do CDES expressa um esforço de englobar as diferenças sociais e políticas da sociedade brasileira, de modo a alcançar significativa representatividade (BRUXEL, 2005; PINTO e CARDOSO JR., 2010). Sobre esse aspecto, Ronaldo Coutinho Garcia afirma:

Quando da transição para o Governo Lula, aconteceram diversas reuniões, algumas delas com mais de 300 participantes que representavam grandes sindicatos, federações e confederações patronais e de trabalhadores, todas as centrais sindicais então existentes no país, grandes empresários, lideranças de movimentos sociais, de associações leigas e religiosas e de ONGs, personalidades acadêmicas e artísticas. Cerca de 200 entidades reivindicaram formalmente sua participação no CDES e apresentaram mais de 400 nomes para que dentre eles fossem escolhidos os membros do conselho.

Criado o CDES, o Presidente da República escolheu e nomeou os seus conselheiros, em uma composição que privilegiava nitidamente o segmento empresarial e a região sudeste/sul do país, exatamente aquela onde se localiza o centro dinâmico da economia brasileira e onde se concentram os segmentos sociais mais organizados. Tentativa de minimizar o desequilíbrio de composição foi realizada logo em seguida, em junho do mesmo ano, quando o número de conselheiros oriundos da sociedade civil foi ampliado para o atual, mediante a nomeação de mais oito integrantes do CDES. Desta vez, foram incorporados cinco conselheiros da região Norte, um do Nordeste e dois pastores evangélicos, na intenção de obter um equilíbrio maior também entre os segmentos religiosos. Nova ampliação do número de integrantes da CDES ocorreu em 2004, com a nomeação do Presidente do Banco Central como mais um conselheiro entre os que detêm cargo ministerial (GARCIA, 2010, p.44).

Dos temas tratados nesse conselho, Santos (2012) indica, analisando os documentos lançados pelo CDES, que se priorizaram as temáticas sociais (11), seguido por reformas institucionais (10), infraestrutura e energia (7), economia e desenvolvimento (6), Planos Plurianuais (2) e mudanças climáticas (1), nessa ordem, respectivamente. Haveria, ainda, um importante significado em sua inserção institucional. Quando criado, o CDES foi vinculado à Secretaria de Relações Institucionais, de maneira a assessorar diretamente à Presidência, enquanto os outros conselhos e espaços participativos do Governo Federal estavam vinculados a Secretaria Nacional de Articulação Social. Na interpretação de Santos, isso afetou a capacidade do CDES estabelecer interlocução com outros conselhos²³, assim como teria levado à predominância da agenda da presidência sobre uma possível agenda própria, formulada pelos conselheiros. Ainda, a forma de indicação dos conselheiros – escolha pessoal da presidência – afetaria as possibilidades de canalização de demandas da sociedade civil,

²³ Sobre esse ponto, vale ponderar que, como será discutido na próxima seção, é possível perceber uma “divisão de trabalho” entre o CDES e o CNDI.

o que poderia ser diferente no caso das entidades serem chamadas a indicar representantes²⁴. Dessa forma, argumenta a autora:

O CDES não constitui um espaço de participação popular, mas um espaço que agrega indivíduos ligados aos principais eixos da economia brasileira num debate ampliado sobre as temáticas do desenvolvimento. Sua composição, como já referido, revela sua singularidade. Demandas específicas de minorias sociais, por exemplo, não adquiriram visibilidade na pauta do conselho. O debate permaneceu restrito à temática das macropolíticas de desenvolvimento, contemplando, nesse sentido, um caráter mais de planejamento estratégico do que de resolução de demandas que podem ser sugeridas pelos seus participantes. Diante disso, seria mais difícil a emergência de demandas com caráter mais corporativo por parte dos setores representados (SANTOS, 2012, p. 40).

De todo modo, o que interessa nesse trabalho é justamente entender o papel do CDES na formulação das políticas industriais dos governos petistas, o que se encaixa justamente nessas “macropolíticas de desenvolvimento”. O primeiro aspecto a ressaltar é que o CDES não possui funcionalidade diretamente relacionada à gestão das políticas industriais. Entretanto, enquanto espaço de formulação de estratégias de desenvolvimento, influenciou de maneira significativa o caráter das políticas industriais implementadas a partir de 2003.

Uma das formas como afetou a formulação e a condução das políticas industriais diz respeito a como o CDES se insere na lógica de sustentação política dos governos Lula, refletindo a heterogeneidade presente no governo (FLEURY, 2006; DE TONI, 2013; SANTOS, 2014). O lugar e a funcionalidade desse espaço no conjunto da estratégia de consolidação do apoio político serão determinantes ao conteúdo das políticas industriais apresentadas. Vale ressaltar que nos governos petistas conformou-se uma coalizão política descontínua, atraindo inclusive partidos de centro e de direita de maneira a garantir maioria congressual e minimizar os efeitos da oposição (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007, p.169-183; DE TONI, 2013, p.243-257). Nesse sentido, Jackson de Toni discute o caráter “produtivista” da aliança política que sustenta o governo, o que fica indicado na presença de um industrial têxtil mineiro, José Alencar, na Vice-presidência da República e no apoio ao governo da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), historicamente, opositora das propostas petistas.

²⁴ A literatura que analisou o CDES partindo do referencial teórico da democracia deliberativa, em geral, apresenta algumas conclusões críticas quanto às potencialidades e os resultados alcançados pelo CDES (FLEURY, 2006; SANTOS, 2012). Autores mais próximos das teorias neocorporativistas tendem a assumir uma postura mais positiva em suas avaliações, ver, por exemplo, Pinto e Cardoso Jr. (2010). Sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil, ver Cortes e Gugliano (2010).

A condição para formação dessa base de sustentação teria sido a “moderação programática” que progressivamente afastou as ideias mais radicais da hegemonia do partido, assumiu a estabilidade econômica como um princípio a ser garantido e, dessa forma, facilitou a atração de novos aliados e a ampliação da votação, de maneira a garantir sucessos eleitorais e governabilidade. Nesse aspecto, a natureza política do governo se aproximaria do que André Singer interpretou como “lulismo”²⁵ (2009). No CDES, essa aliança política, na qual o governo busca, dentre outros objetivos, consolidar o apoio de setores historicamente hostis, se expressa na significativa presença de empresários.

Outro aspecto enfatizado por De Toni (2013) é o lugar institucional do CDES. Se por um lado, como argumentado por Santos (2012), o vínculo à Secretaria de Secretaria de Relações Institucionais, afastava o CDES de ter maior interlocução com outros espaços participativos e, de certo modo, afetava sua capacidade de possuir uma agenda autônoma, por outro, estava no núcleo da articulação política do governo, ligando-se diretamente à Coordenação de Governo e à Presidência da República, ou seja, operava com grande proximidade do centro decisório, com capacidade de influenciá-lo. Aqui, é preciso ter em mente que no “período Lula”, a partir de 2005, o Ministro de Relações Institucionais passa a coordenar não somente o CDES, mas também a Secretaria de Relações Institucionais (responsável pela interlocução com o Congresso) e a Secretaria de Assuntos Federativos (responsável pela interlocução com os estados e os governadores), além de ser um integrante da Coordenação de Governo. Portanto, esse ministro opera como um grande articulador de interesses, estabelecendo interlocução com a sociedade civil, os partidos políticos, as bases congressuais e as forças políticas estaduais, de maneira a consolidar propostas, viabilizar projetos e construir bases de legitimidade às políticas. Como será discutido mais adiante, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, verificam-se constantes mudanças no lugar institucional do CDES, de modo que o ministro de relações institucionais perde a função de articular interesses com a sociedade civil.

Ainda, sobre a lógica programática e as ações dos governos do PT, enfatiza-se o “ideário participativo” construído no partido nas décadas anteriores. De fato, a partir de

²⁵ André Singer resume da seguinte maneira a tese do lulismo: “O subproletariado, que sempre se manteve distante de Lula, aderiu em bloco à sua candidatura depois do primeiro mandato, ao mesmo tempo em que a classe média se afastou dela. A explicação estaria em uma nova configuração ideológica, que mistura elementos de esquerda e de direita. O discurso e a prática, que unem manutenção da estabilidade e ação distributiva do Estado, encontram-se na raiz da formação do lulismo (2009, p.83).”

2003, há uma significativa expansão dos espaços participativos no governo federal, principalmente dos conselhos e das conferências setoriais de políticas públicas (ARAÚJO, 2013; PIRES e VAZ, 2012; SANTOS, 2012, p.19-28; SANTOS e GUGLIANO, 2015). As experiências de participação em nível local e estadual eram várias, antes mesmo de assumir a Presidência da República, sendo uma das marcas dos programas e das gestões petistas. Mesmo que não se tenha chegado nem próximo de uma “revolução participativa” e que se verifique significativa diferença em termos de intensidade e produtividade dos distintos espaços de participação, essa característica é levada ao âmbito federal e está subjacente a criação e a legitimação do CDES e, posteriormente, ao CNDI (GARCIA, 2010; De TONI, 2013; SANTOS, 2014).

A outra forma como o CDES influenciou a política industrial brasileira dos últimos 12 anos foi estabelecendo princípios norteadores das linhas políticas gerais que seguiriam o governo. Desses princípios, que seriam importantes “consensos” subjacentes a ação governamental, derivariam objetivos de políticas específicas e, até certo ponto, a própria lógica conceitual dessas ações. Trata-se dos conteúdos das políticas, os quais expressam, por sua vez, a lógica heterogênea das bases de apoio dos governos petistas. Especificamente sobre a política industrial, cabe destacar quatro documentos lançados pelo CDES: “Cartas de Concertação do CDES”²⁶; “Agenda Nacional de Desenvolvimento”, de 2005; “Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento”, de 2006 e a “Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento”, de 2010.

As “Cartas de Concertação” (BRASIL, 2004) foram construídas no período 2003-2004, quando o Ministro Tarso Genro era secretário-executivo do CDES. Em 2003, o conselho estava se constituindo. Em sua dinâmica e em seu papel na organização política do governo, havia um caráter experimental. Em sua pauta, priorizou-se a identificação de demandas e posicionamentos da sociedade civil sobre a agenda de políticas e reformas que o governo pretendia encaminhar ao congresso²⁷,

²⁶ Reunindo seis cartas de concertação lançadas pelo conselho à sociedade entre fevereiro de 2003 e março de 2004. A cada reunião de pleno ocorrida nesse período, aprovou-se uma das cartas apresentadas à sociedade.

²⁷ Segundo Garcia: “Essa convivência (de diversas forças políticas no CDES) possibilitou a tomada de posição sobre assuntos sensíveis, permitindo, assim, que o governo adotasse medidas e implementasse políticas públicas respaldadas no debate travado no interior do Conselho. Exemplos disso foram as reformas da Previdência e Tributária, o Plano Plurianual 2004-2007 e as Parcerias Público Privadas, todos projetos com grande dificuldade técnica e política – pois que envolviam interesses consolidados, tanto de segmentos sociais importantes quanto dos diferentes entes federativos. Estes projetos só foram encaminhados para exame e deliberação do Congresso Nacional após terem sido discutidos e reformulados no CDES (2010, p.46)”.

além da busca de consolidar novos “pactos sociais”, sob a lógica da concertação (PINTO e CARDOSO JR., 2010). Essa fase foi denominada por Sonia Fleury (2006) como fase “apelativa”.

Contudo, ainda em 2003 o CDES teria passado para uma nova fase de atuação na qual há um domínio de fala por parte dos conselheiros governamentais, deixando-se de lado a identificação das demandas da sociedade civil. Fleury²⁸ então denomina essa segunda fase de “demonstrativa”, na qual as reuniões de pleno teriam se tornado plateia para a exposição da agenda governamental por ministros. Na análise de conteúdo feita por essa autora, identifica-se que há uma predominância, nas cartas de concertação, de “aspectos doutrinários” sob a necessidade de se estabelecer a concertação social, com menor menção a propostas concretas, de cunho pragmático. A sexta carta, que trata especificamente sobre a política industrial, não foi incluída na análise de Fleury por ter sido formulada na transição entre a gestão de Tarso Genro para a do Ministro Jaques Wagner. Durante o período que Wagner foi secretário-executivo, teria mudado o funcionamento do CDES, operando mais uma lógica de negociação do que de concertação, inaugurando-se, assim, uma terceira fase. Nessa terceira fase, teria ocorrido, novamente, uma mudança na dinâmica de funcionamento, incorporando-se as críticas feitas pelos conselheiros da sociedade civil, exigindo maior diálogo e participação. Em linhas gerais, mesmo com os problemas iniciais de legitimidade e outras limitações, a autora avalia como positiva a experiência participativa:

Em termos gerais, a experiência nestes dois anos e meio de funcionamento do Conselho tem demonstrado que a sociedade prestigia esta iniciativa, o que pode ser medido pela presença massiva de seus membros nas reuniões do Pleno e um pouco menor nos grupos. Também da parte do governo evidencia-se o prestígio do CDES, a partir da constante presença do próprio Presidente da República e de seus Ministros nas reuniões do Pleno (FLEURY, 2006, 105).

De todo modo, as “cartas” foram um importante documento no sentido de apresentar à sociedade a própria proposta de atuação do CDES e as linhas mestras dos “pactos” entre governo e os atores envolvidos nesse espaço, de modo a encontrar consensos norteadores das ações políticas. Como exposto nesses documentos, o sentido seria de buscar um “novo contrato social”, de maneira a fortalecer a nação em termos de crescimento econômico e justiça social. As proposições econômicas estabelecidas nas cartas permearão as diretrizes das políticas industriais subsequentes. Dentre essas

²⁸ Sonia Fleury foi conselheira do CDES entre 2003 e 2006. Sua experiência pessoal nesse espaço é um dos aportes metodológicos utilizados na construção de sua análise.

proposições, encontra-se reduzir a exclusão social e o desemprego; fomentar as exportações; impulsionar o desenvolvimento tecnológico; induzir o fortalecimento de empresas brasileiras de expressão multinacional; fortalecer o mercado interno e ampliar o consumo de massa; obter ganhos de eficiência e produtividade; ampliar o crédito e fortalecer as instituições públicas que atuam nessa área; realizar ações voltadas à micro e pequenas empresas.

A necessidade de uma política industrial é reivindicada já na segunda carta de concertação de 10 de abril de 2003:

Brasil precisa de uma política industrial sustentada por um projeto científico tecnológico que fortaleça a produção para o consumo interno e, igualmente, induza o surgimento de fortes empresas de expressão multinacional, garantindo competitividade aos produtos brasileiros no mercado externo. Essa política deve também agregar o processo industrial à produção primária, valorizando os produtos industrializados, a geração de empregos e o surgimento de um forte mercado interno de massas (BRASIL, 2004, p.6).

Na terceira carta, lançada em 12 de junho de 2003, desdobram-se definições de natureza econômica, rejeitando posturas extremadas quanto ao intervencionismo e ao liberalismo. Reafirma-se a necessidade de consolidar grupos privados nacionais com capacidade de competir globalmente. Fica claro que o objetivo de promover crescimento econômico é, também, uma das formas de viabilizar a inclusão social. Outros elementos importantes nessa carta dizem respeito à redução das assimetrias regionais, ao foco em investimentos em infraestrutura e no fortalecimento do setor de bens de capital, como forma de obter ganhos de produtividade e geração de empregos. Nesse projeto, a atuação de instituições como o BNDES e a CEF seriam fundamentais em prover o crédito necessário, incluindo também o direcionamento de recursos para micro e pequenas empresas. Nessa carta, novamente se afirma a necessidade de consolidar uma política industrial, atribuindo-a o caráter estratégico no que diz respeito ao posicionamento da nação no sistema internacional, já indicando um perfil verticalizado para a lógica de execução dessa política:

Com respeito ao direcionamento de uma política industrial para setores competitivos, deve ser concentrado o incentivo à produção nos segmentos chave para o desenvolvimento tecnológico da economia, pois o planejamento estratégico do país passa necessariamente pela redução do grau de dependência do setor externo, pela preservação do meio ambiente, pela qualificação da mão de obra interna e pela geração de conhecimento científico *autoctone* aplicável na produção, proporcionando uma inserção soberana da economia brasileira no contexto internacional (BRASIL, 2004, p.14).

Por fim, destaca-se a sexta carta de concertação, lançada em 11 de março de 2004, a qual disserta especificamente sobre política industrial: “Política Industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento”. Nesse documento, alguns elementos importantes podem ser identificados. No primeiro parágrafo, situando o contexto econômico de implementação da política industrial, reafirma-se os objetivos de promover o crescimento econômico e o de combater as desigualdades sociais. Isso é significativo, pois não coloca o desenvolvimento industrial como um fim em si mesmo, mas como uma estratégia para atingir outros objetivos.

Também, é ressaltado que a manutenção da estabilidade de preços e da “recuperação fiscal do estado brasileiro” estariam garantidas, de maneira a viabilizar a expansão dos investimentos públicos e privados. Essa última afirmação pode passar como desnecessária, entretanto, é preciso ter em mente que uma das principais críticas neoclássicas e/ou neoliberais às políticas industriais, principalmente àquelas de natureza vertical, é que provoca distorções na estrutura de preços relativos da economia, levando a desequilíbrios. Sobre o problema fiscal, as experiências desenvolvimentistas foram bastante associadas, discursivamente ou em exemplos concretos, ao uso excessivo de recursos fiscais, gerando déficits que também afetariam o equilíbrio macroeconômico. Soma-se a isso o fator “desconfiança dos mercados” que marcava os primeiros anos da gestão petista. Portanto, o terceiro parágrafo da carta, no qual esses elementos são ponderados, é de fundamental importância ao sinalizar ao mercado os limites e o caráter da política industrial proposta. No sexto parágrafo, enfatiza-se o papel da política industrial em fomentar o desenvolvimento tecnológico e a diversificação do parque industrial, o que contribuiria ao objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa, ampliando o volume de exportações industriais, especialmente aquelas de alta intensidade tecnológica:

O objetivo maior deste Governo é construir o desenvolvimento sustentável do País e, para isso, sabemos que a redução da vulnerabilidade externa é imperiosa ao futuro dessa iniciativa. Esse é o foco das políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior em permanente esforço pela elevação do patamar de exportações, especialmente de bens de maior conteúdo tecnológico agregado. Neste sentido, as medidas propostas visam a modernização e a diversificação do parque industrial nacional, bem como o desenvolvimento da capacidade de pesquisa e inovação tecnológica do País, indutoras do aumento da eficiência e da competitividade na economia nacional, incluindo, também, uma política de negociação internacional eficaz que propicie melhoria de preços das *commodities* e maior acesso aos mercados externos compradores de produtos industrializados brasileiros, de maior valor agregado e gerador de emprego no mercado interno (BRASIL, 2004, p.24).

No sétimo parágrafo da sexta carta, encontra-se, ainda, a referência a ações voltadas a micro e pequenas empresas, foco de ação que estará presente, também, em todas as políticas industriais posteriormente formuladas. Um último elemento a sublinhar nesta sexta carta de concertação é a ênfase no papel compartilhado entre governo e sociedade na busca de acordos para as diretrizes de política industrial, ou seja, as decisões não deveriam ser tomadas de maneira insulada por corpos burocráticos; previa-se a participação de atores sociais e a busca de consensos. Esse aspecto é reforçado pelo último parágrafo da carta que previa a participação efetiva do CDES na “implantação e no compartilhamento de responsabilidades por sua execução”²⁹. Também, nesse sentido, é recomendado a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, com papel integrador e coordenador da política em suas relações intragovernamentais e com os atores relevantes, e de um Conselho de Política Industrial, o qual irá se efetivar no CNDI.

Percebe-se que, no período de 2003 e 2004, a formulação de linhas de ações econômicas é uma das pautas dominantes no conselho, trazendo consigo a demanda e a legitimação necessárias para se articular uma política industrial robusta, sistêmica e coerente. Dessa forma, o CDES também foi um espaço importante de consolidação de novas ideias sobre desenvolvimento e sobre o papel do Estado na economia (De TONI, 2013) e, além disso, realizou proposições que, de fato, foram efetivadas. Rapidamente, a título de exemplificação de como essa influência opera, vale ressaltar que nas três políticas industriais (PITCE, PDP e PBM) há objetivos e linhas de ações coerentes com as formulações acima examinadas. Nesse sentido, destaca-se o fortalecimento de empresas nacionais no cenário internacional, a busca por ampliar as exportações manufaturadas; os incentivos a micro e pequenas empresas; o investimento em desenvolvimento tecnológico e em inovação. Na PDP e no PBM isso fica explícito nas metas estabelecidas³⁰. As metas da PDP diziam respeito à: aumento da taxa de Investimento; ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial; elevação do dispêndio privado em P&D; ampliação do número de Micro e Pequenas Empresas exportadoras. Já as metas do PBM objetivaram: ampliar o investimento fixo em percentual do PIB; elevar dispêndio empresarial em P&D em

²⁹ Isso efetivamente não ocorreu. Em nenhuma das três políticas industriais lançadas pelos governos petistas o CDES possuiu participação direta na gestão. Entretanto, é significativa a preocupação do governo com essa interlocução institucionalizada com a sociedade, não só para conceber, mas também para acompanhar a execução da política industrial. De certo modo, isso irá se materializar no CNDI.

³⁰ Vide o capítulo anterior.

percentual do PIB; aumentar a qualificação de recursos humanos em percentual dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio; ampliar valor agregado nacional; elevar o percentual da indústria intensiva em conhecimento; fortalecer as Micro, Pequenas e Médias Empresas; produzir de forma mais limpa diminuindo o consumo de energia por unidade de PIB industrial; diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional; elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias; ampliar o acesso a bens e serviços para qualidade de vida.

No período 2004-2005, provavelmente, o trabalho mais importante no CDES foi a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), que começou a ser elaborada em junho de 2004, já na gestão de Jaques Wagner, e foi concluída em agosto de 2005. Seu processo de elaboração foi uma resposta à dinâmica participativa de baixa intensidade do período anterior que produzia insatisfação entre os conselheiros. Nesse sentido, concentram-se esforços em construir legitimidade interna e externa para o CDES, inaugurando uma nova fase desse espaço com o objetivo de mobilizar esforços para que a agenda do desenvolvimento se consolidasse frente à ortodoxia econômica de setores governamentais e ganhasse espaço no debate público da sociedade (GARCIA, 2010; PINTO e CARDOSO JR., 2010).

Para construir a agenda, reuniu-se 50 conselheiros em torno do recém-criado GT Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento³¹. O primeiro passo foi construir uma “visão de futuro” comum aos conselheiros e definir os valores e princípios que norteariam a formulação da AND, a saber: Democracia, Liberdade, Equidade, Identidade Nacional, Sustentabilidade, Respeito à Diversidade Sociocultural, Soberania. A proposta seria a de configurar uma visão de longo prazo sobre o desenvolvimento nacional. Uma segunda etapa foi a definição de “âmbitos problemáticos”, discutidos em seis pequenos grupos com o objetivo de se estabelecer diretrizes para o enfrentamento desses âmbitos problemáticos, tendo em vista alcançar a visão de futuro estabelecida. Uma vez que essas definições foram trabalhadas pelo pequeno grupo, foram levadas à reunião de pleno, em novembro de 2004, para discussão com todos os conselheiros. Desde então, os trabalhos centraram-se em uma definição final do texto (BRASIL,

³¹ Sobre o processo de elaboração, o próprio documento contém ricas informações (BRASIL, 2010). Um relato pessoal e instigante é apresentado em Garcia (2010).

2010; GARCIA, 2010; PINTO e CARDOSO JR., 2010). Assim, determinou-se a seguinte visão de futuro sobre “o Brasil que queremos”:

Um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos (BRASIL, 2010).

Tendo em vista buscar soluções para os âmbitos problemáticos com potencial ameaçador para se alcançar essa visão de futuro, definiu-se seis objetivos a serem alcançados:

- I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente;
- II. Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, desenvolvendo novos produtos e mercados e com participação relevante na economia internacional;
- III. Ter uma infraestrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacionais;
- IV. Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego;
- V. Instaurar a segurança pública e a paz social, um sistema judicial transparente, ágil e democrático, e um Estado que regule e fiscalize a contento;
- VI. Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo competente para lidar com conflitos, com equilíbrio entre regiões e capacidades de manejar recursos naturais de forma sustentável (BRASIL, 2010).

Curiosamente, nenhuma reunião ou seminário específico sobre o tema da indústria foi realizado no processo de elaboração da AND. Isso se reflete no documento, o qual não faz referências específicas à indústria. Contudo, ressalta-se que os objetivos II, III e IV referem-se às temáticas que a todo instante permeiam o debate sobre política industrial como investimento em tecnologia e inovação, desenvolvimento de novos produtos, infraestrutura, logística, tributação. Também, percebe-se que o papel da indústria no desenvolvimento esteve presente nos debates, como aparece na provocação do próprio Ronaldo Coutinho Garcia na reunião de Pleno em que se discutiu os âmbitos problemáticos:

8. De 1990 para cá, a estrutura industrial quase não cresceu, as cadeias produtivas foram encurtadas e desnacionalizadas, aumentou

consideravelmente a participação das importações no fornecimento de bens de capital, intermediários e insumos complexos, com flagrante redução da participação das empresas nacionais. Setores importantes e historicamente sob o controle de empresários nacionais não mais o são. É o caso de boa parte do sistema bancário, da construção civil, do grande comércio varejista, das autopeças, entre outros.

9. Continuando nessa linha provocadora, farei algumas perguntas incômodas:

- Quantas empresas nacionais líderes em seus setores desapareceram nos últimos quinze anos?
- Quantas novas marcas brasileiras foram criadas nesse mesmo período? Quantas marcas desapareceram? Quantas marcas brasileiras são, hoje, meros rótulos/embalagens para produtos importados?
- Quais os novos produtos brasileiros que lideram mercado e ganharam o mundo?
- A velocidade com que as empresas brasileiras desenvolvem/incorparam tecnologias e lançam novos produtos é assemelhada ao que ocorre nos mercados dinâmicos?
- Quantas empresas brasileiras se internacionalizaram, no período considerado (GARCIA, 2010, p.92-93)?

O processo de elaboração da AND atingiu os objetivos de fortalecer a legitimidade e as relações internas do CDES, coordenando os atores em busca de consensos, em uma dinâmica de intensa troca informacional. Os relatos que se encontram no próprio documento de lançamento e em outros textos, como os de Garcia (2010) e Pinto e Cardoso Jr. (2010), são bastante entusiasmados quanto ao processo ter possibilitado um efetivo diálogo entre forças sociais tão díspares que compunham o conselho, valorizando a diversidade de opiniões em um ambiente de respeitoso debate, no qual teria surgido, inclusive, relações de amizade entre os conselheiros.

Contudo, o lançamento da AND foi “atropelado” pela crise do “mensalão”. Sua apresentação formal ao Presidente Lula estava marcada para a 13ª reunião ordinária que seria realizada em início de julho de 2005. Essa reunião foi adiada duas vezes, sendo realizada somente em 25 de agosto. Após a apresentação da agenda pelos conselheiros José Carlos Braga (professor de Economia da UNICAMP), Horácio Lafer Piva (então Presidente da Associação Brasileira de Celulose e Papel), Clemente Ganz Lúcio (então Diretor Técnico do DIEESE) e Dilma Rousseff (Ministra Chefe da Casa Civil), o Presidente Lula fez seu pronunciamento. Na visão de Garcia, seu pronunciamento teria sido um “banho de água fria” sobre a empolgação dos conselheiros:

Nenhum compromisso em proceder a uma detida avaliação das proposições contidas na Agenda; nenhuma palavra sobre implementar o que fosse, de imediato, possível; nenhuma manifestação em assumir a liderança do projeto transformador contido no que acabava de receber, e que dera prova de conhecer ao citar a primeira diretriz do Objetivo I. Não houve, sequer, o estabelecimento de um prazo para dar uma resposta aos conselheiros, apesar de reconhecer o caráter inédito do que lhe era entregue e do alcance da proposta (GARCIA, 2010, p.116).

Ainda, no final do seu pronunciamento, Lula expressava o sentido de dar continuidade à política econômica ortodoxa. Frente à crise política instaurada, não caberia fazer mudanças bruscas. O tema da política econômica teria sido um dos mais polêmicos durante os debates da AND, pois grande parte dos conselheiros eram críticos à forma como vinha sendo conduzida no período. Canalizaram-se tais discussões para as reuniões de Pleno em 2004 e 2005 e, solicitado pelos conselheiros, o Ministro Antonio Palocci teria sido o que mais vezes participou das reuniões. Nesse contexto, o final da fala presidencial teria sido desanimador:

O efeito produzido sobre os conselheiros por tais palavras não foi, digamos, estimulante. Uma sensação de desconforto em alguns, de frustração em outros, de perplexidade em outros tantos, de decepção entre um número não desprezível. Não foi possível constatar, o que não quer dizer que não existam, conselheiros revelando entusiasmo com o pronunciamento. Mas deve haver aqueles (poucos) satisfeitos com a afirmação peremptória do Primeiro Mandatário, de que não fará populismo econômico, se isso significar a manutenção das políticas monetária, cambial e fiscal em vigor (GARCIA, 2010, p.116).

Apesar do choque inicial, o próprio cenário de crise política, as insatisfações de aliados para com a política macroeconômica e as eleições presidenciais criaram um ambiente no qual a AND e suas diretrizes foram progressivamente incorporadas pelo governo. Ela foi o principal documento a subsidiar o Plano Plurianual 2008/2011, formulado em 2007³² (PINTO e CARDOSO JR., 2010) e implicou em consolidar bases de apoio político para a inflexão que ocorre no governo petista após a crise do mensalão no sentido de promover uma atuação mais robusta do Estado em prol do desenvolvimento econômico e social (SANTOS, 2014; LOUREIRO et al, 2011). Nas palavras do próprio Ronaldo Coutinho Garcia:

Algumas manifestas preocupações do Presidente parecem ter ajudado para que a Agenda Nacional de Desenvolvimento não fosse parar nas prateleiras empoeiradas ou nos fundos escuros das gavetas. Os fatos revelam que mesmo sem pública explicitação da ascensão da AND à posição orientadora das ações governamentais, os seus conteúdos e diretrizes passaram a ser encontrados em muitas decisões e iniciativas do governo, desde então (a redução célere das desigualdades sociais, a geração recorde de empregos formais, a ampliação inédita do mercado interno de consumo, o aumento do investimento público, a valorização continuada do salário mínimo e benefícios previdenciários e assistenciais, a atenção à segurança pública – Pronasci, a recuperação da malha infraestrutural - PAC, o Plano de Desenvolvimento da Educação, a redução das taxas de juros básicas e a

³² Outro desdobramento importante da AND foi a criação do Observatório da Equidade, que passou a realizar estudos coordenados por 12 conselheiros e integrantes da SEDES, assessorados pelo IPEA, IBGE e DIEESE, de modo a subsidiar políticas públicas. Dois dos estudos de impacto realizados pelo observatório foram sobre as desigualdades na educação brasileira e no sistema tributários. Suas proposições foram incorporadas, respectivamente, no Plano de Desenvolvimento da Educação e na Emenda Constitucional da Reforma Tributária.

ampliação do financiamento ao investimento entre outros). Uma confrontação mais detalhada das propostas da AND com as realizações governamentais irá mostrar grande convergência (GARCIA, 2010, p.121).

A AND desdobrou-se no ano de 2006 na formulação dos “Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED)” (BRASIL, 2006). Sua construção ocorreu em cinco reuniões regionais, nas cidades de São Paulo, Porto Alegre, Fortaleza, Brasília e Belém, entre abril e maio daquele ano e em três reuniões plenárias, ocorridas em maio, junho e agosto, sendo que a de agosto foi sediada no BNDES do Rio de Janeiro. Basicamente, trabalhou-se em transformar as diretrizes genéricas sobre desenvolvimento, presentes na AND, em propostas concretas e operacionais, tendo no horizonte temporal o ano de 2022 para se alcançar os enunciados. Definiu-se, então, 24 enunciados, que assumiam a necessidade do PIB brasileiro crescer a uma taxa de 6% a.a., de modo a dobrar a renda *per capita* até o prazo estipulado. O primeiro enunciado aponta justamente para a subordinação dos instrumentos fiscais e monetários à essa meta. Essa proposição é precisada no sétimo enunciado do documento, o qual diz respeito à necessidade de cumprimento estrito das metas de inflação e de metas de superávit primário (estimada em 4,5% do PIB) como condição para ocorrer uma queda substancial na taxa de juros, de modo a se chegar à marca de 3% em 2010. Com isso, argumentava-se que ocorreria uma redução substancial da relação dívida/PIB, liberando recursos para serem aplicados em políticas sociais e investimentos em infraestrutura. Em linhas gerais, o diagnóstico presente nos EED apontava para a necessária inflexão na política econômica:

As condições para planejar estrategicamente os caminhos de médio e longo curso para o desenvolvimento do País foram estabelecidas nos últimos anos – inflação sob controle, superávits expressivos nas transações correntes, equilíbrio das contas públicas e bem sucedidas metas sociais. O foco nas prioridades econômicas – ajustamento macroeconômico e diminuição da vulnerabilidade externa – pode, a partir de agora, deslocar-se para a aceleração dos processos de distribuição das riquezas como imperativo para o crescimento sustentado do País. Esses são os pressupostos que estão na base da construção dos enunciados aqui apresentados (BRASIL, 2006, p.9).

O papel da política industrial para se alcançar os objetivos de desenvolvimento volta a ficar explícito nesse documento. O sexto enunciado prevê a necessidade de se utilizar instrumentos de política industrial para alcançar a meta de crescimento do PIB e distribuir renda, tendo em vista a geração de 100 a 150 mil empregos por mês, sendo 80% desses formalizados. O oitavo enunciado tratava da redução dos *spreads* bancários e da utilização dos bancos públicos para isso ocorrer. O nono aponta para a diminuição

da carga tributária, que seria resultante de uma reforma tributária que incrementasse a tributação direta. O décimo enunciado diz respeito à ampliação do mercado interno e externo. Nesse, encontra-se a afirmação de que “A política externa deve ser ambiciosa de forma a garantir a abertura de novos mercados e perseguir a redução das assimetrias econômicas e sociais no âmbito da América do Sul (BRASIL, 2006, p.20)”, o que será incorporado na PDP em 2008.

O 11^a enunciado destaca a necessidade de se alcançar uma taxa de formação bruta de capital fixo de 25% do PIB todos os anos. Para tanto, assumia que se deveria expandir o crédito, alcançando 50% do PIB, sendo no mínimo 10% alocado na indústria. O 12^a aponta o papel do BNDES, o qual teria que destinar R\$ 650 bilhões até 2010 para projetos industriais e de infraestrutura, elevando a participação das regiões Norte e Nordeste na sua alocação de recursos. O 14^a enunciado diz respeito especificamente à PITCE:

14) Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) deve alterar o patamar competitivo da indústria rumo a inovação e diferenciação de produtos e serviços, com inserção e reconhecimento nos principais mercados do mundo.

Essa visão inclui maior protagonismo no comércio exterior nos segmentos de maior intensidade tecnológica, com internacionalização de empresas brasileiras, disputando a liderança em diversos setores, incluindo produtos de base, nano e biotecnológica e biocombustíveis. Esse novo ciclo de crescimento sustentável, que enseja um desenvolvimento mais harmônico, deverá focar a redução das desigualdades regionais, culturais e de renda, o acesso à educação em todos os níveis, a inclusão digital e tecnológica (BRASIL, 2006, p.20).

O décimo quinto enunciado prevê a elevação de gastos em P&D como participação do PIB de 1,37% para 2,5% nos três anos que se seguiriam e para 3% nos dez anos seguintes. Para tanto, o BNDES aportaria R\$ 1 bilhão no Fundo Tecnológico (FUNTEC). No 16^a enunciado, observa-se um direcionamento da política industrial e da política tecnológica para a área da saúde, de modo que:

O fomento e apoio às áreas de fármacos e medicamentos, hemoderivados, equipamentos médico-hospitalares, imunobiológicos e procedimentos diagnósticos, permite internalizar a promoção do desenvolvimento e, na perspectiva da saúde, aumentar, de modo contínuo, a cobertura de atendimento e oferta de serviços aos usuários do SUS, bem como o desejado aprimoramento da qualidade da prestação desses serviços (BRASIL, 2006, p.22).

O 17^a enunciado indica a necessidade de que as exportações cresçam a uma taxa superior a 10% anualmente, com o objetivo de tornar o Brasil o 15^a maior exportador

mundial em 2022. Desonerações tributárias, redução de barreiras burocráticas e concessões portuárias eram as políticas recomendadas para atingir esse objetivo. No 18^a enunciado, o tema discutido é infraestrutura. Na área de transporte e logística, recomenda-se a diversificação da matriz de transporte, o aporte anual de R\$ 8,2 bilhões para investimentos. No setor energético, aponta-se para a necessidade de diversificar a matriz, apostando em energias renováveis, principalmente em bioenergia, ampliar a oferta energética com o uso prioritário de usinas hidroelétricas e alocar R\$ 36 bilhões por ano em investimentos energéticos. Sobre a infraestrutura hídrica, a diretriz é de ampliar a oferta de água para consumo humano e para a produção. Em todas essas áreas, entende-se que concessões e parcerias público-privadas são necessárias para viabilizar os investimentos.

O vigésimo enunciado trata da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, para mitigar as assimetrias regionais, com ênfase nas regiões Norte e Nordeste. Por fim, o último enunciado relacionado diretamente com a política industrial é o vigésimo primeiro, o qual diz respeito às MPEs:

21) Trazer para a formalidade até 2022 cerca de 10,3 milhões de micro e pequenas empresas que se encontram na informalidade. Neste sentido, destaque-se recomendações de políticas que promovam: acesso ao mercado; acesso e adequação dos produtos do sistema financeiro ao setor de PMEs; acesso aos serviços técnicos especializados de gestão e formação profissional; simplificação das leis tributárias; redução do custo do trabalho; simplificação da formalização na abertura das empresas; formalização do trabalho doméstico e artesanal; e, aumento das penalidades aos sonegadores/infratores

Aprovar de forma imediata da Lei Geral das Micro, Pequenas e Médias Empresas. Desenvolver medidas permanentes que garantam a redução da burocratização do registro formal e a facilitação fiscal. Essas medidas devem promover a inclusão de 686 mil empresas ao ano, no período de 2007/2022, formalizando cerca de 10,3 milhões de micro e pequenos empresários brasileiros (BRASIL, 2006, p.28).

No ano de 2007, muitos desses enunciados foram inseridos no PAC (PINTO e CARDOSO JR., 2010; CDES, 2013), de modo a conferir legitimidade à mudança na postura do governo no que diz respeito ao papel do Estado no desenvolvimento econômico. Um exemplo de como isso se consolidou está no artigo publicado na Gazeta Mercantil, em 25/01/2007, pelo conselheiro Rodrigo da Rocha Loures, então presidente da Federação das Indústrias do Paraná (FIEPR) e presidente do Conselho de Política

Industrial da Confederação Nacional da Indústria (CNI), intitulado “Momento de Inflexão na Economia”³³. Nesse artigo, escreve Loures:

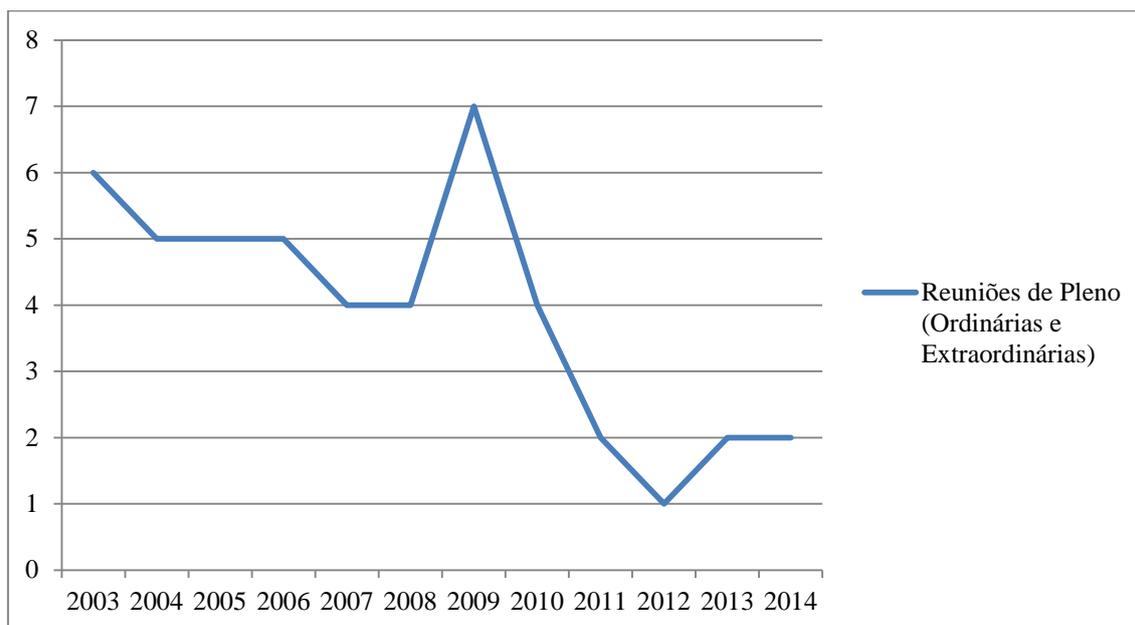
O importante neste momento é destacar a vontade política do presidente e a dedicação dos seus ministros, especialmente da Fazenda, Casa Civil e Planejamento, a favor do desenvolvimento produtivo do País. É uma nova atitude. Algo que não assistimos há muito tempo. Nós, os empresários, que sempre reivindicamos políticas públicas de estímulo à produção, consideramos auspicioso este empenho do governo em sair da inércia para recolocar em funcionamento as engrenagens do crescimento.

[...] No nosso entendimento, a força mobilizadora do PAC está centrada no aumento dos investimentos públicos em logística, energia e saneamento, áreas que correspondem às nossas necessidades atuais. Um amplo e complexo conjunto de medidas visando a melhorias institucionais, desonerações e mudanças do sistema tributário e de crédito, completa os instrumentos do programa. Cada um deles com diferente grau de dificuldade na sua implementação técnica, financeira e política. Embora mereça críticas, sobretudo pelas insuficiências e pouca ousadia, o PAC está na orientação certa. É o primeiro passo de uma longa caminhada. Para os empresários, é um novo espaço de diálogo com o governo. Uma plataforma sujeita a receber sugestões para aperfeiçoar e alargar o seu escopo. O importante agora é garantir a sua implementação, que vai requerer uma articulação e coordenação governamental competentes, bem como o apoio dos políticos, da sociedade e da mídia (LOURES, 2007).

Nesse sentido, propostas presentes nos EED dão maior forma e concretude operacional para as diretrizes da AND. Mesmo que não tenham sido implementados em sua integralidade, o mais importante para o problema que discutimos nesse trabalho é que eles dialogam com a política industrial que estava em vigor, a PITCE, e muitas de suas proposições serão incorporadas na PDP e no PBM. Nesse sentido, a agenda da política industrial foi se consolidando ao longo do tempo e encontrou maior espaço político no governo, de modo que evidencia a importância do CDES em coordenar os atores e tornar suas propostas efetivas.

O período pós-crise financeira de 2008 foi de intensa atividade no CDES (Gráfico 1). Em 2008, as discussões do conselho voltam-se para a questão da crise, preocupados com os riscos que trazia para as conquistas alcançadas até então, em termos de desenvolvimento econômico e distribuição de renda. Assim, buscou-se exercer sua função de aconselhamento presidencial frente ao cenário crítico.

³³ Disponível em <http://www.cdes.gov.br/noticia/3448/momento-de-inflexao-da-economia-rodrigo-da-rocha-loures.html>

Gráfico 1 - Número de Reuniões de Pleno do CDES (Ordinárias e Extraordinárias)

Fonte: Elaboração Própria com base na Agenda do CDES, disponível em <http://www.cdes.gov.br/evento/realizados.html>

Nesse ano, o conselho apresentou dois documentos que impactaram diretamente nas políticas anticíclicas. O Parecer sobre Habitação de Interesse Social forneceu subsídios à execução do programa “Minha Casa, Minha Vida”, o qual incorporou critérios recomendados no documento (CDES, 2008b). A Moção ao Presidente da República sobre a Crise Financeira Internacional identificava que a crise já atingia o país e que seria necessário fazer mudanças na condução das políticas fiscal e monetária, adaptando-as ao novo cenário. O documento recomendava atuar na contenção da rápida desvalorização cambial, ampliar linhas de créditos, suspender a elevação da taxa SELIC e manter a taxa de crescimento dos investimentos públicos, incluindo os investimentos realizados pelo PAC e pela política industrial em vigor, a PDP (CDES, 2008a). Ainda nesse ano, na 26ª Reunião de Pleno, ocorrida em 05 de junho, o então presidente da PETROBRÁS, José Sergio Gabrieli, fez uma apresentação em que discutia o impacto da indústria de petróleo e gás na economia e o Ministro do MDIC, Miguel Jorge, e o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, realizaram a apresentação da PDP aos conselheiros³⁴. Na fala de Coutinho, justifica-se a ampliação do número de setores

³⁴ Em sua fala, Miguel Jorge toca na questão da ampliação da política: “Outra preocupação que norteou a elaboração da Política foi a de ela deveria ser ampla, sem escolher apenas alguns setores, mas apontar caminhos para o desenvolvimento de todo o sistema produtivo. Assim, levamos em conta que nossa indústria é muito grande e diversificada e que os problemas e as soluções não são os mesmos para todos os setores. Nessa política, prevemos que, aos 24 setores para os quais as propostas foram divulgadas, se juntarão outros, como já aconteceu com o de turismo (Ata da 26ª reunião de Pleno do CDES, p.3)”.

abarcados na PDP em função da necessidade de se ampliar a taxa de investimentos, dada a meta de alcançar 21% do PIB:

A Política de Desenvolvimento Produtivo tem esse formato mais abrangente do que a política na fase inicial do governo. No primeiro mandato do Presidente eram políticas que estavam mais focadas, mas elas não estão abandonadas aqui, elas foram incorporadas, mas ela tem um foco mais abrangente.

[...] Uma outra consideração muito importante, é que a política tem um escopo abrangente, por que para subir a taxa de investimento da economia nós não podemos focar em poucos setores, é preciso focar no conjunto. Então, o que se buscou foi endereçar a política abordando todo o conjunto de cadeias produtivas da indústria e serviços de uma maneira satisfatória, de uma maneira abrangente, mas as propostas têm foco [...] (Ata da 26ª Reunião de Pleno do CDES, 2008, p. 4-5).

No ano de 2009, auge da crise financeira, o CDES, além das quatro reuniões ordinárias previstas, realiza três extraordinárias, um Seminário Internacional sobre Desenvolvimento e uma mesa redonda com o Conselho Econômico e Social Europeu para debater os impactos da crise. Outra ação de destaque foi aprovar uma moção sobre o Pré-Sal, na qual se encontram recomendações que dizem respeito à política industrial, principalmente no que se refere à importância dos investimentos da PETROBRÁS em fomentar a cadeia produtiva de petróleo e gás. Destacam-se, nesse sentido, os pontos 1, 2, 8 e 9 desse documento, os quais dialogam diretamente com a política industrial:

1. Aumentar a capacidade de financiamento da Petrobras para realização dos investimentos de médio e longo prazos necessários, em especial no pré-sal, por meio da capitalização da empresa.
2. Desonerar os investimentos, abrindo novas perspectivas para o crescimento das empresas brasileiras e conseqüentemente gerando novos empregos.
8. Defender a geração de empregos decentes e incentivar a qualificação dos trabalhadores para que a inserção do Brasil na economia mundial que se descortina respeite as convenções internacionais praticadas no Brasil e os direitos dos trabalhadores.
9. Garantir que o crescimento da indústria de petróleo no Brasil gere o desenvolvimento de uma cadeia de fornecedores de bens e serviços, capaz de aumentar o conteúdo nacional, de atender a demanda interna e sendo também importante centro de suprimento em nível global (CDES, 2009).

Ainda em 2009, começa-se a construir a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC), avançando em relação à AND, no sentido de atualizá-la ao novo cenário de crise, o qual era percebido como portador de riscos, mas também como uma oportunidade para se avançar no projeto de desenvolvimento, em relação ao patamar já alcançado. Nesse sentido, fazia-se necessário realizar novos diagnósticos e proposições. O Seminário Internacional sobre Desenvolvimento foi realizado já com esse propósito, contando com a participação do próprio Presidente da República e tendo

como palestrantes economistas heterodoxos de renome internacional como James Gailbrath, Jean Kregel e Maria da Conceição Tavares. Esse seminário foi o passo inicial para impulsionar as discussões de formulação da ANC. A partir da 30ª reunião, o Pleno do CDES foi mobilizado com esse objetivo. Concomitante, a SEDES realizou uma pesquisa quantitativa e entrevistas em profundidade com os conselheiros, de modo a criar materiais que subsidiassem os debates e favorecessem a troca de informações e percepções dos conselheiros sobre a temática do desenvolvimento nacional.

Para se avançar na formulação, em março de 2010 realizou-se uma Oficina de Trabalho em que os economistas Ricardo Bielschowsky, João Carlos Ferraz e Marcio Pochmann foram convidados a debater com os conselheiros. Como fruto dessa oficina, o Comitê Gestor do CDES³⁵, formado por conselheiros indicados pelos pares, ficou responsável por sistematizar uma primeira versão da ANC. Essa versão provisória foi analisada e debatida na 33ª reunião de Pleno, assessorados na tarefa pelo cientista político Ladislau Dawbor e pelos economistas Luciano Coutinho (então, presidente do BNDES), Nelson Barbosa (na época, Secretário de Política Econômica do MF) e Luiz Gonzaga Belluzzo (professor da Unicamp). Por fim, depois de sistematizada a versão final, a ANC foi apresentada ao Presidente Lula na 34ª Reunião de Pleno, ocorrida em 17 de junho de 2010 (SEDES, 2010).

Na ANC (BRASIL, 2011), o papel da política industrial é muito mais explícito do que na AND, sendo possível identificar a visão de que a política industrial continuaria sendo estratégica para o desenvolvimento nacional. Isso fica exposto, especialmente, nos itens três (“Transição para uma Economia do Conhecimento”) e cinco (“Padrão de Produção para o Novo Ciclo de Desenvolvimento”) da seção “Desafios e Eixos Propositivos para o Novo Ciclo de Desenvolvimento”. Ao tratar da “Transição para uma Economia do Conhecimento”, as diretrizes se referem, em grande parte, à necessidade de estimular o desenvolvimento tecnológico, com investimento público e privado, de modo a viabilizar maior competitividade internacional. Estabelecem-se metas de ampliação do dispêndio público e privado em P&D como percentual do PIB, “de forma a evoluirmos dos atuais 1,3% do PIB, para 2,0% em 2015 e 2,5% em 2022” (BRASIL, 2011, p.33) e também são citados setores que já vinham

³⁵ Na época, faziam parte do Comitê Gestor os seguintes conselheiros: Arthur Henrique (CUT), Marcelo Neri (FGV), Nair Goulart (Força Sindical), José Antônio Moroni (INESC), Murilo Aragão (Arko Advice), Paulo Simão (CBIC).

sendo alvo específico de ações governamentais ou que viriam a se tornar no PBM: biotecnologia; nanotecnologia; energias renováveis, gás e petróleo; TV digital; meios de transporte com menores impactos climáticos³⁶. Forte ênfase é dada em ampliar o Plano Nacional de Banda Larga (que se torna uma meta no PBM).

Em relação ao “Padrão de Produção para o Novo Ciclo de Desenvolvimento”, logo no primeiro eixo de proposições é explícita a recomendação de consolidar uma política industrial de longo prazo. Outras recomendações mais específicas, que merecem destaque pela importância que assumem nas políticas executadas, são: garantir o amplo uso de conteúdo local na exploração do Pré-Sal e em sua cadeia produtiva (eixo três); fortalecer a internacionalização de empresas brasileiras (eixo sete); criar sinergia entre setor público (estatais) e privado em investimentos, de modo a consolidar a competitividade de grupos brasileiros no mercado mundial.

Ainda em 2010, ocorre a eleição presidencial que elege Dilma Rousseff, então Ministra-chefe da Casa Civil. Dilma assume a presidência em 2011 e, em seu primeiro ano de governo, lança o Plano Brasil Maior. Muitas das proposições da ANC foram claramente incorporadas no PBM; entretanto, foram formuladas no período anterior. Entre 2011 e 2014 há indícios de que o conselho se afastou da temática da política industrial. Em sua pauta, nesse período, predominaram os temas do Novo Código Florestal, da preparação para a Conferência Rio +20 e dos grandes eventos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016). Dois documentos lançados no período merecem destaque: o Acordo para o Desenvolvimento Sustentável (ADS) (CDES, 2011), de dezembro de 2011 e o Parecer sobre Investimentos, de novembro de 2013 (CDES, 2013b).

O ADS foi lançado tendo em vista a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio +20³⁷. Nele, encontram-se proposições sobre temáticas que tangenciam a discussão sobre política industrial como a defesa do trabalho decente, a utilização do crédito público para fomentar novos arranjos produtivos, a adoção da responsabilidade social por empresas que produzem impactos socioambientais, o fomento ao uso de energias renováveis e ao melhor aproveitamento

³⁶ Destaca-se que esse último alvo está totalmente alinhado com a política que será lançada nos anos seguintes para o setor automobilístico, o “Inovar-auto”.

³⁷ Os redatores do documento foram os seguintes conselheiros: Clemente Ganz Lúcio (DIEESE); Bruno Ribeiro (Instituto Dom Helder Camara); Rodrigo Loures (FIEPr); Aron Belinky (Instituto Vitae Civilis); Clóvis Scherer (DIEESE); Sérgio Haddad (ONG Ação Educativa).

energético em processos industriais. Contudo, mesmo reivindicando a necessidade de se construir um novo padrão de produção e consumo, não se encontra no documento apontamentos sobre qual o papel da política industrial para alcançar esse objetivo.

O Parecer sobre o Investimento é lançado após reuniões do Grupo de Acompanhamento sobre Conjuntura Econômica, convocadas no contexto de apresentação ao CDES de cinco pactos que a presidenta Dilma propôs à sociedade, como resposta às mobilizações de junho de 2013³⁸. Nele encontra-se a proposta de que o CDES e o Observatório da Equidade deveriam analisar a questão do investimento em duas dimensões: no eixo micro institucional se trabalharia em construir um fluxograma das etapas e dos marcos normativos do processo de investimento no Brasil; no eixo macro institucional, seriam analisados os fundamentos macroeconômicos para o crescimento (CDES, 2013b). A política industrial apareceria como um subtema do primeiro eixo (CDES, 2013a). Entretanto, nessa pesquisa não foi encontrado indício algum de que as discussões seguiram adiante, assim como não há nenhum documento que expresse as determinações finais.

Assim, pode-se afirmar que no primeiro governo de Dilma Rousseff o CDES deixou de ser um espaço importante para a interlocução entre governo, empresários, trabalhadores e demais representantes da sociedade civil. O maior sinal disso é justamente a diminuição significativa do número de reuniões de pleno (Gráfico 1). Em 2011, 2013 e 2014, ocorreram duas reuniões ordinárias por ano, sendo que em 2012, o CDES só se reuniu uma vez. Outro indicativo de que ocorre uma perda de importância desse espaço no conjunto da articulação política do governo é que ele troca duas vezes de vínculo institucional, o que pode ser visto como uma dificuldade governamental em definir qual seria o lugar estratégico do “conselho”. Em 2011, deixa a Secretaria de Relações Institucionais e passa a ser responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Em 2013, o CDES passa a ser parte da Casa Civil da Presidência da República. O resultado é que o CDES se afasta do núcleo político do governo e ocorre um esvaziamento de sua pauta, de modo que as políticas estratégicas deixam de ter nesse conselho um *locus* privilegiado de discussão (SANTOS e GUGLIANO, 2015).

Resumindo a análise dessa seção, pode-se afirmar que nos governos de Luís Inácio “Lula” da Silva, houve significativa adesão do governo ao CDES, não só por ter

³⁸ A saber, 1) pela estabilidade fiscal; 2) pela melhoria da vida urbana; 3) pela educação; 4) pela saúde e 5) pela reforma política.

sido criado e institucionalizado nesse governo, mas também por ter cumprido um importante papel na estratégia de consolidar apoio político. Pode-se afirmar, entretanto, que no ano de 2005, frente à crise do mensalão, essa função é subutilizada, sendo recuperada nos anos posteriores pela incorporação das diretrizes da AND e dos EED em diversas áreas de políticas públicas, inclusive na política industrial. Entre 2011 e 2014 há significativa perda de importância desse espaço na estratégia global do governo.

É fundamental ressaltar a presença constante de Ministros de Estado e do próprio Presidente da República nas reuniões de Pleno do CDES, o que reforçava a capacidade de interlocução com a sociedade civil, a troca informacional e a coordenação dos agentes. Também, é perceptível a adesão da sociedade civil. Com exceção, do seu primeiro ano de funcionamento, em que ocorre uma crise de legitimidade, entre 2004 e 2010, ao que tudo indica, os conselheiros visualizaram o “conselhão” como um espaço importante para mediar as relações com o governo. No período 2011-2014, há uma queda significativa na intensidade das dinâmicas do conselho, implicando em fragilização dessas relações.

Sobre a representatividade dos conselheiros, o CDES contou com a participação dos mais diversos segmentos da sociedade brasileira. Na literatura, é possível identificar críticas à predominância de empresários e à forma como as indicações são feitas, por escolha pessoal do presidente e não por decisão de entidades da sociedade civil. A implicação disso seria uma predominância da agenda do executivo sobre as agendas que poderiam ser propostas pelos conselheiros da sociedade civil, principalmente quando analisado sob o olhar do potencial democratizante do conselho (SANTOS e GUGLIANO, 2015). Contudo, ressalta-se que sob o ponto de vista das capacidades políticas para a formulação de políticas industriais isso não necessariamente é um problema. Pelo contrário, a ampla participação de empresários e sindicalistas favorece as discussões dessa temática. Por sua vez, a predominância de uma agenda governamental é afim com a ideia de autonomia inserida, que prevê autonomia estatal para desenvolver essas políticas, mas contando com laços consultivos aos atores interessados.

Outro problema que poderia ser identificado diz respeito ao grande número de representantes. No desenho institucional de espaços de articulação tripartite tende a ocorrer um *trade-off* entre ampliar a representação ou conseguir agilidade, eficiência e confiança para a tomada de decisões (SCHNEIDER, 2013). O CDES desenvolveu

formas de equacionar esse dilema ao criar grupos de trabalho e acompanhamento que operam com um número reduzido de conselheiros, os quais aderem voluntariamente a esses grupos. Um exemplo disso ocorreu na própria elaboração da AND. A visão crítica de muitos dos conselheiros à política econômica ortodoxa praticada no período poderia entrar em choque com a posição de conselheiros que apoiavam as políticas. Para evitar que o conflito sobre essa questão de curto prazo atrapalhasse a elaboração de diretrizes de longo prazo, evitou-se de tratar a temática nos grupos de trabalho, que contavam com um número reduzido de participantes, e direcionou-se a agenda para as Reuniões de Pleno, que contavam com o total dos 90 conselheiros, mais os ministros de Estado, convidando diretamente o Ministro da Fazenda para debater as críticas.

O arranjo institucional do CDES possibilitou que a troca informacional atuasse na conformação de consensos, coordenando os atores de modo que se consolidaram em diretrizes sobre o desenvolvimento nacional e sobre o papel do Estado em fomentá-lo, conformando bases concretas para a formulação e execução da política industrial no período 2003-2010. Para além das diretrizes e das bases de sustentação política, o CDES incidiu sobre a política industrial recomendando medidas específicas. Como já argumentado acima, partiu do “conselhão” a proposição de criar tanto o CNDI, quanto a ABDI, órgãos de fundamental importância na gestão da política industrial. Também, realizou sugestões que foram incorporadas à Lei das Micro e Pequenas Empresas (combate à informalidade, inclusão bancária e ampliação do microcrédito) em 2006. Em 2007, estabeleceu enunciados estratégicos para o Plano de Aceleração do Crescimento. Em 2008, fez recomendações de medidas para combater a crise. Também, destaca-se a incorporação por parte do Ministério da Fazenda de ações para estimular a competitividade e as exportações de pequenas empresas (GARCIA, 2010; PINTO e CARDOSO JR., 2010; SANTOS, 2012).

Em relação ao critério de transparência e prestação de contas, ressalta-se que o CDES exibe grande capacidade, podendo ser um exemplo para outros fóruns. Em seu site é possível visualizar a agenda de todas as atividades e acessar todos os documentos, tanto os utilizados na elaboração das reuniões, oficinas, seminários, etc., quanto os que resultam dessas atividades. As atas das reuniões descrevem na íntegra as falas dos conselheiros. Artigos de jornais escritos pelos conselheiros estão todos disponíveis no site do “conselhão”. Para divulgar sua atuação, além de se realizar coletivas de imprensa após cada reunião de pleno, nas quais participam ministros e conselheiros da sociedade

civil, conta com páginas em redes sociais, com especial destaque para a conta no Twitter.

Portanto, o CDES apresenta importante contribuição à formatação geral da política industrial brasileira, sendo, nesse sentido, efetivo em seu funcionamento. Seu papel no conjunto de instituições que contribuem na gestão dessa política é, de modo geral, indireto, atuando, principalmente, na formação de bases de legitimidade e sustentação política dos governos petistas e na consolidação de ideias e diretrizes que caracterizam suas políticas de desenvolvimento. Também, em seu âmbito, formularam-se propostas que incidiram diretamente, com destaque para as recomendações de se criar a ABDI e o CNDI. No próprio governo Dilma Rousseff, incorporou-se as deliberações do período anterior na elaboração do PBM. Nesse sentido, pode-se afirmar que foi efetivo nos dois primeiros governos petistas, mas decaí sua capacidade de coordenar os agentes, consolidar propostas e incorporá-las em políticas públicas após 2011.

4.2. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

O CNDI teve sua primeira reunião oficial realizada no dia 17/02/2005, no Salão Oval do Palácio do Planalto. Sua criação é prevista na lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004, a qual versa, prioritariamente, sobre a criação da ABDI, enquanto um serviço social autônomo. O CNDI somente aparece no 18ª e no 19ª artigos:

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 forma do 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 (BRASIL, 2004).

Sua regulamentação encontra-se no Decreto Presidencial Nº 5.353 de 24 de janeiro de 2005, no qual se define atribuições e funções, os integrantes e algumas normas de funcionamento. Seu caráter é consultivo, tendo por função o aconselhamento da Presidência da República no que tange ao desenvolvimento industrial, ao comércio exterior e à ciência e tecnologia. Nesse sentido, seria sua atribuição discutir e propor medidas relacionadas a temas como o financiamento do investimento, a infraestrutura, a normatização e a coordenação de políticas entre os entes federados. Também, deveria:

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 (BRASIL, 2005).

Sobre os integrantes do CNDI, seria composto de 15 ministros de Estado³⁹ e contaria com membros da sociedade civil indicados pela Presidência da República para

³⁹ A saber, os ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; da Ciência, Tecnologia e Inovação; da Fazenda; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Trabalho e Emprego; dos Transportes; Chefe da Secretaria-

um mandato de dois anos. O presidente do conselho seria o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o qual teria a atribuição de convocar as reuniões, sendo assessorado na administração do conselho por uma secretaria executiva, vinculada ao seu ministério. Ainda, o conselho poderia convidar participantes para demandas pontuais:

§ 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 (BRASIL, 2005).

Como um raro caso em que a descrição formal serve também para elucidar as dinâmicas concretas do funcionamento institucional, o CNDI, ao que tudo indica, cumpriu bem suas funções no período 2005-2007. Em certa medida, isso ocorre pelo fato de o CNDI já vir se reunindo informalmente desde 2004, quando ocorreram quatro reuniões convocadas pelo ministro Luiz Furlan (DE TONI, 2013, p.264-266) e, assim, sua formalização legal e estatutária refletiria as práticas e atribuições que já estavam sendo efetivas.

Alguns fatores antecedentes e contextuais à sua criação são importantes de serem destacados. Esses fatores expressam a adesão governamental e como que o CNDI insere-se em uma estratégia mais ampla de governar e angariar apoio político. Um primeiro aspecto é que o tema da formulação de políticas industriais foi uma das agendas mais presentes nos trabalhos do CDES, ainda no ano de 2003, como discutido no capítulo anterior. A sexta carta de concertação, lançada em 11 de março de 2004, dedicada exclusivamente a proposições sobre política industrial, aportava explicitamente a ideia de construir um “Conselho de Política Industrial”. Segundo Araújo (2013; 2015), no âmbito do CDES, a criação desse conselho seria uma reivindicação da CNI⁴⁰.

Geral da Presidência da República; Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

⁴⁰ No site na CNI, nas seções “CNI em ação” → Economia → Política Industrial, consta que “No intuito de colaborar com a formulação de uma política industrial, a CNI participa ativamente da elaboração de propostas, por meio de sua representação em órgãos colegiados como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, e nos Conselhos de Administração da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e de outras agências de fomento”.

O CDES, ainda, teria operado uma espécie de “efeito demonstração”, por já estar funcionando enquanto instância que reunia empresários e trabalhadores para discutir as diretrizes estratégicas de desenvolvimento do país. Haveria assim um importante sinal de início de integração dos conselhos, o que, segundo Ben Ross Schneider, pode ser um fator decisivo para o sucesso desses fóruns:

One extension in analyzing institutional design would be to look beyond individual councils to consider as well the interactions of particular councils with other agencies, forums, and informal networks. It may be that the key to business-government collaboration is less in finding the optimal institution or council, in the singular, but rather the optimum matrix of interconnected councils, agencies, associations, and networks. [...] A network of councils allows an evolving division of labor, gives more specific and concrete tasks to particular forums, permits cross-fertilization and sharing of experiences of successful interaction, and speeds the process of building wider-range trust (SCHNEIDER, 2013, p.30).

Nesse sentido, o CNDI seria um “conselhão para a indústria”, ocorrendo uma espécie de divisão do trabalho entre esse e o CDES (DE TONI, 2013). De fato, havia um significativo transito dos atores entre os dois conselhos. Além dos ministros de Estado, no mandato do CDES de 2003-2004, seis conselheiros da sociedade civil também vieram a integrar o CNDI⁴¹; no mandato 2005-2006, quando o CNDI estava formalmente instituído e efetivamente funcionando, esse número cresce para oito⁴². Dado que o total de conselheiros do CNDI representando a sociedade civil era de 14, portanto, entre 2003-2004, 42,85% dos representantes da sociedade civil no CNDI atuavam, concomitantemente, no CDES; entre 2005-2006, esse percentual sobre para 57,14%.

Em termos contextuais, outro elemento importante, como ressaltado na sessão anterior, é a incorporação ao governo federal de um “ideário participativo” que fazia parte da trajetória política do Partido dos Trabalhadores, o qual remetia a experiências em administrações municipais e estaduais. A esse ideário, combinava-se um perfil conciliador e negociador de fazer política, operado pessoalmente por Lula, sendo esse perfil transformado em uma “lógica” de governo ao fomentar arenas de diálogo e de escolha política (DE TONI, 2013). Nesse sentido, o CNDI, assim como o CDES, está inserido em um cenário de expansão, após 2003, dos espaços de participação e dos

⁴¹ A saber, Luiz Carlos Delben Leite, Eugênio Emílio Staub, Jorge Gerdau Johannpeter, Luiz Marinho, Amarílio Proença de Macedo, Antônio Fernandes dos Santos Neto.

⁴² A saber, Luiz Carlos Delben Leite, Eugênio Emílio Staub, Jorge Gerdau Johannpeter, Amarílio Proença de Macedo, Antônio Fernandes dos Santos Neto, Paulo Godoy, Artur Henrique, João Carlos Gonçalves.

mecanismos de interface sócio estatais a nível federal, o que ocorre nas mais diversas áreas temáticas de políticas públicas (PIRES e VAZ, 2012; SANTOS, 2012; ARAÚJO, 2013; PIRES e VAZ, 2014; SANTOS, 2014; CUNHA ET AL, 2015).

Vale ressaltar, ainda, que em sua área de atuação, o CNDI e o CDES ajudam a confirmar o resultado apontado por Pires e Vaz (2012, 2014) de que nas áreas de políticas relacionadas ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura, as interfaces sócioestatais tendem a ser coletivizadas, em oposição às formas individualizadas como as ouvidorias. Mas, seriam exceções frente ao fato, também apontado por esses autores, de que os mecanismos mais recorrentes nessas áreas são as consultas e audiências públicas e as reuniões com grupos de interesse. Nesse sentido, os conselhos aqui discutidos são espaços de maior continuidade, com atribuições de competências mais amplas e de maior visibilidade para a opinião pública. A investigação de Pires e Vaz (2012, 2014) aponta, também, que, na percepção dos gestores públicos federais, os mecanismos de interface nas áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura favorecem a correção de rumos e metodologias dos programas; a participação norteia as ações a serem empreendidas pelo governo, afetando o planejamento e o desenho de estratégias de intervenção. Ao que tudo indica, como será analisado mais adiante, o CNDI é um exemplo que confirma as percepções dos gestores.

Entre 2004 e 2007, para consolidar as capacidades políticas subjacentes à política industrial que era executada no período, a PITCE, o CNDI combinou de maneira relativamente profícua três aspectos fundamentais. Ele contou com a presença regular de altos escalões governamentais, principalmente ministros de Estado; os conselheiros da sociedade civil aderiram, participando ativamente; houve significativa representatividade na escolha desses conselheiros. Sobre esse último ponto, destaca-se a presença de lideranças empresariais e de trabalhadores representando as maiores associações empresariais e centrais sindicais do país. Também, na escolha de conselheiros vinculados a grupos empresariais específicos, observou-se o tamanho do grupo, a diversidade de setores econômicos e a liderança empresarial, indicando-se nomes de significativo prestígio entre os pares e com experiência na interlocução governamental e na atuação pública. Pondera-se, contudo, que privilegiou-se a representação de grandes grupos, não abrangendo a diversidade da economia brasileira em termos de tamanho do capital, principalmente frente ao fato de haver significativo

número de MPEs e empresas de médio porte em nosso sistema econômico, as quais não estavam representadas no CNDI.

Sobre o perfil dos participantes e sua dinâmica de participação, um primeiro aspecto a destacar é que houve um significativo transito de pessoas no CNDI entre 2004-2007. Oficialmente, seriam 14 conselheiros representantes da sociedade civil e 15 ministros, ainda com a possibilidade de convidar especialistas para participar das reuniões. Entretanto, ao contabilizar todas as pessoas que participaram das reuniões⁴³ e cujos nomes constavam nas atas analisadas⁴⁴, chega-se ao número de 83.

Em relação aos conselheiros representantes da sociedade civil, 11 eram vinculados a empresas ou entidades associativas/sindicais empresariais⁴⁵ e três a centrais sindicais de trabalhadores⁴⁶. Segundo Jackson de Toni

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. (2013, p.264).

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 (2013, p.267).

⁴³ Conselheiros, observadores, convidados e consultores técnicos.

⁴⁴ Atas de todas as 11 reuniões oficiais realizadas entre 2004-2007, mais a da reunião extraordinária realizada em 05/05/2005, totalizando 12 encontros. É preciso destacar que além das reuniões informais ocorridas em 2003, não tivemos acesso a ata de uma segunda reunião extraordinária ocorrida em 2006, a qual é contabilizada por Jackson De Toni (2013, p. 267). Esses documentos não estão disponibilizados na web e foram acessados para esta pesquisa através de solicitação no portal de transparência do Governo Federal.

⁴⁵ Federação das Indústrias do Distrito Federal (FIBRA); Ripasa S.A.; Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP); Grupo Gerdau; Grupo Gradiente; Embraer; J.A. Macedo; Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ); Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base (ABDID); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC) e Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecções (ABIT), Grupo COTEMINAS.

⁴⁶ Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Força Sindical.

No total, foram 15 pessoas representando a sociedade civil, incluindo a troca do presidente da CUT, quando sai Luiz Marinho, que assume o Ministério do Trabalho – e, assim, continua a ser conselheiro, dessa vez como ministro - e entra, como representante dessa central sindical, Artur Henrique dos Santos, indicado oficialmente na quinta reunião do CNDI, ocorrida em 25/10/2005. Nesse sentido, como será apresentado, há significativamente mais estabilidade na representação da sociedade civil do que na representação governamental.

Tabela 1 - Participação dos Conselheiros Representantes da Sociedade Civil no CNDI

Nome	Entidade	Nº Reuniões	Percentual
Walquíria Aires	Diretora da Federação das Indústrias de Brasília	12	100,00%
Armando de Queiroz Monteiro Neto	Presidente da CNI	11	91,67%
Osmar Elias Zogbi	Presidente Ripasa S.A. e diretor FIESP	10	83,33%
Antônio Fernandes dos Santos Neto	CGTB	10	83,33%
Paulo Godoy	ABDIB	9	75,00%
Amarílio Proença de Macedo	J.A. Macedo	9	75,00%
Jorge Gerdau Johannpeter	Presidente do Grupo Gerdal	8	66,67%
Luiz Carlos Delben Leite	Presidente ABIMAQ	7	58,33%
Eugênio Emílio Staub	Presidente da Gradiente	6	50,00%
Marcus Vinicius Pradini de Moraes	Presidente do Conselho da ABIEC	5	41,67%
João Carlos Gonçalves (Juruna)	Força Sindical	5	41,67%
Josué Gomes da Silva	ABIT	5	41,67%
Maurício Novis Botelho	Presidente da EMBRAER	3	25,00%
Arthur Henrique da Silva Santos	CUT	3	25,00%
Luiz Marinho	CUT	1	8,33%

Fonte: Elaboração própria com base nas atas de reuniões do CNDI

Dos 15 representantes da sociedade civil, apenas três estiveram presentes em menos do que 40% das reuniões do CNDI, sendo que um deles, Luiz Marinho, participou de apenas uma reunião, mas deu continuidade na sua atuação enquanto conselheiro por ter se tornado ministro (Tabela 1). Vale ressaltar que seis dos representantes da sociedade civil participaram de mais de 75% das reuniões. Dessa forma, há significativa adesão por parte dos conselheiros e das entidades ao CNDI.

Quanto à representação governamental, verifica-se a presença de 26 indivíduos que são conselheiros por ocupar o cargo de ministro ou de ministro interino. Há significativa instabilidade na participação desses, refletindo as constantes reformas ministeriais. Seis participaram de apenas uma reunião⁴⁷ e outros seis participaram de

⁴⁷ Aqui contabilizamos a participação individual. Por exemplo, Dilma Rousseff participou apenas uma vez como Ministra de Minas e Energia, mas foi a sete reuniões como Ministra-Chefe da Casa Civil, contabilizando um total de oito participações.

apenas duas (Tabela 2). Ou seja, pode-se afirmar que a dinâmica de gestão da coalizão política, que se reflete nas constantes trocas de ministros, acaba por afetar o funcionamento do CNDI, em função da baixa continuidade da presença dos agentes nos debates. E percebe-se que não é qualquer agente, é o mais importante cargo para se tomar decisões, formular e direcionar a execução de políticas em âmbitos temáticos específicos. Nesse sentido, se a presença de ministros de Estado, por um lado, tende a dar mais efetividade às deliberações do conselho e possibilita incidir sobre os problemas de coordenação governamental, tão característico das políticas industriais brasileiras; por outro lado, as constantes trocas de pessoas de ocupam o cargo de ministro mitiga esses potenciais.

Tabela 2 - Participação dos Conselheiros Governamentais no CNDI

Nome	Entidade	Nº Reuniões	Percentual
Luiz Fernando Furlan	Ministro MDIC	12	100,00%
Dilma Rousseff	Ministra Chefe da Casa Civil	7	58,33%
Antônio Palocci Neto	Ministro da Fazenda	6	50,00%
Guido Mantega	Presidente do BNDES	6	50,00%
Paulo Bernardo Silva	Ministro do Planejamento	6	50,00%
Luiz Marinho	Ministro do Trabalho	6	50,00%
Luiz Soares Dulci	Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência	5	41,67%
Sergio Rezende	Ministro da Ciência e Tecnologia	5	41,67%
Celso Amorim	Ministro das Relações Exteriores	4	33,33%
Ciro Gomes	Ministro da Integração	4	33,33%
Roberto Rodrigues	Ministro da Agricultura	4	33,33%
Alfredo Pereira Nascimento	Ministro dos Transportes	4	33,33%
Silas Rondeau Cavalcante Silva	Ministro de Minas e Energia	3	25,00%
Demian Fiocca	Presidente BNDES	3	25,00%
Ricardo Berzoini	Ministro do Trabalho	2	16,67%
José Dirceu	Ministro Casa Civil	2	16,67%
Eduardo Campos	Ministro da Ciência e Tecnologia	2	16,67%
Paulo Sérgio Oliveira Passos	Ministro dos Transportes	2	16,67%
Guido Mantega	Ministro da Fazenda	2	16,67%
Luis Carlos Guedes Pinto	Ministro da Agricultura	2	16,67%
Samuel Pinheiro Guimarães	Ministro Interino MRE	1	8,33%
Marina Silva	Ministra do Meio Ambiente	1	8,33%
Dilma Rousseff	Ministra de Minas e Energia	1	8,33%
Maurício Tolmasquim	Ministro Interino de Minas e Energia	1	8,33%
Nelson Hubner	Ministro Interino de Minas e Energia	1	8,33%
Alencar Rodrigues Ferreira Junior	Ministro Interino do Trabalho	1	8,33%
Luis Fernandes	Ministro Interino da Ciência e Tecnologia	1	8,33%
Nelson Machado	Ministro do Planejamento	1	8,33%

Fonte: Elaboração própria com base nas atas de reuniões do CNDI

Mesmo assim, é possível perceber, pela frequência da participação dos ministros, que há um núcleo duro governamental interessado no funcionamento do

CNDI e, conseqüentemente, na política industrial em andamento. Oito ministros estiveram presentes em mais de 40% das reuniões realizadas entre 2004-2007. Luiz Fernando Furlan, presidente do conselho, participou de todas as reuniões. Dilma Rousseff participou de oito. Antonio Palocci Neto, Ministro da Fazenda, participou de seis das oito reuniões ocorridas até a sua saída do ministério, em 26/03/2006. Guido Mantega participou de seis reuniões, como Presidente do BNDES, e de duas reuniões como Ministro da Fazenda. Paulo Bernardo da Silva, Ministro do Planejamento, participou de seis reuniões. Luiz Marinho participou de uma reunião como Presidente da CUT e de seis reuniões enquanto Ministro do Trabalho. Luiz Carlos Dulci, Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, e Sergio Machado Rezende, Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação no período 2005-2010, participaram ambos de cinco reuniões.

Vale ainda destacar que o Ministério de Relações Exteriores esteve presente em cinco reuniões, representado pelos ministros Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães (interino). O Ministério de Minas e Energia em seis reuniões, representado pelos ministros Nelson Hubner (interino), Maurício Tolmasquim (interino), Dilma Rousseff e Silas Rondeau Cavalcante Silva. O Ministério de Ciência e Tecnologia, além das participações do ministro Sérgio Rezende, contou com a representação dos ministros Eduardo Campos (duas reuniões) e Luís Fernandes (interino; uma reunião). O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi representado em duas reuniões pelo ministro Luiz Carlos Guedes Pinto e em quatro pelo ministro Roberto Rodrigues. Os ministros dos transportes estiveram presentes em seis reuniões: de duas participou Paulo Sérgio Oliveira Passos e de quatro reuniões participou Alfredo Pereira Nascimento. Por fim, após a saída de Guido Mantega da Presidência do BNDES, Demian Fiocca assume o cargo e participa de três, das quatro reuniões do CNDI ocorridas enquanto exerceu o mandato.

Portanto, tirando o Presidente do Banco Central, que não possuía assento como conselheiro, todos os ministros das áreas centrais na condução da política econômica tiveram participação significativa, demonstrando que, no período de 2004-2007, o CNDI foi um importante espaço de discussão dos temas econômicos e, de fato, possuía um potencial para mitigar os problemas de coordenação entre os órgãos governamentais. Contudo, se por um lado, esse potencial foi parcialmente aproveitado e

esse tenha sido um dos méritos do esforço de Luiz Furlan em fazer o conselho operar (DE TONI, 2013); por outro, as recorrentes trocas de ministros impediram que fosse melhor explorado, assim como a descontinuidade no funcionamento do CNDI, pós-2007, é a pura expressão de que essa capacidade política, que vinha sendo construída, foi deixada de lado, abandonada e, finalmente, perdida por completo.

De todo modo, ainda sobre a dinâmica de participação dos conselheiros, somente o ministro Furlan e Walquíria Aires, presidente da FIBRA, estiveram presentes em todas as reuniões. No total, sete conselheiros tiveram frequência superior a 75%; oito conselheiros tiveram presentes entre 50 e 75% das reuniões; 13 entre 25 e 50%; e 13 entre 8,33 e 25%.

Tabela 3 - Participação Total no CNDI

Participação (% de reuniões)	Nº de Conselheiros
75 - 100	7
50 - 74,99	8
25 - 49,99	13
8,3 3- 24,99	13
Total	41

Fonte: Elaboração própria com base nas atas de reuniões do CNDI

Como afirmado anteriormente, contabilizou-se 83 pessoas listadas nas atas das reuniões do CNDI entre 2004 e 2007, 15 eram representantes da sociedade civil, 26 eram ministros de Estado. Quem era os outros 42? Em primeiro lugar, há um significativo número de pessoas vinculadas a ABDI⁴⁸ e, também, funcionários do MDIC, da Casa Civil, do Ministério da Fazenda, do MPOG, do IPEA, entre órgãos federais, os quais exerciam diversas funções: secretariavam o CNDI, assessoravam os ministros, apresentavam estudos e projetos governamentais e, até mesmo, representavam ministros conselheiros (prática proibida pelo estatuto do CNDI, o qual não previa suplentes; na reunião do dia 28/06/2005, o presidente do conselho, o ministro Furlan, chegou a chamar a atenção dos participantes quanto ao veto da prática de enviar representantes⁴⁹). Outros eram especialistas convidados a apresentar estudos sobre

⁴⁸ Alessandro Golombiewski Teixeira, presidente da ABDI no período, foi o único observador técnico que esteve presente em todas as reuniões. Ricardo Schaefer, chefe de gabinete da ABDI no período, foi o único observador técnico que esteve presente em mais de 40% das reuniões, sendo o responsável por redigir todas as atas desde a terceira reunião ordinária, ocorrida em 28/06/2005.

⁴⁹ Registrado na ata da referida reunião.

temáticas que o CNDI vinha discutindo, como a indústria de microeletrônicos, o mercado aeronáutico e o mercado de TICs. Tanto a presença dos técnicos governamentais, quanto a de especialistas, possibilitava o fornecimento de informações importantes para os debates no CNDI. Dessa forma, essas participações favoreciam o critério de troca informacional, fundamental na caracterização das capacidades políticas. Por fim, para tratar de temáticas específicas, convidavam-se outros ministros, como o Ministro das Cidades, Márcio Fortes, e verifica-se, também, a presença do próprio Presidente da República, quem participou da primeira e da quarta reunião ordinária.

Uma vez analisados esses aspectos da participação, observando suas características, cabe agora discutir a dinâmica de funcionamento do conselho⁵⁰. Ou seja, como essa participação é processada, para então, compreender os resultados. Dois elementos de caráter estatutário foram importantes para garantir o bom funcionamento do CNDI. O primeiro é a inexistência de suplência (pelo menos no plano formal)⁵¹, o que obrigava a participação dos conselheiros. Esse aspecto, conjugado com a efetividade do espaço, constituía-se em um forte incentivo à participação de ministros e lideranças da sociedade civil. O segundo aspecto é que as reuniões bimensais eram previamente agendadas. Como havia um calendário de reuniões bem estabelecido, facilitava a organização pessoal dos participantes no que se refere a reservar a data do encontro previamente. No plano simbólico, o fato das reuniões serem realizadas no Salão Oval do Palácio do Planalto indicava que o conselho estava no centro do governo, ou seja, sinalizava aos participantes que suas demandas seriam ouvidas pelos governantes e que o CNDI era tido como um espaço estratégico pelos propositores da reunião (DE TONI, 2013).

Sobre o processo deliberativo, ao que tudo indica, operava como um espaço de busca de consensos e como um espaço de negociação⁵². Os consensos eram favorecidos pela livre discussão em conjunto de temáticas estratégicas ao longo prazo e de assuntos da pauta imediata, para formulação de proposições consultivas aos governantes.

⁵⁰ A discussão sobre o funcionamento do CNDI é feita, em grande medida, com base na tese de Jackson De Toni (2013), pois esse obteve acesso a fontes de dados mais ricas em seu trabalho: entrevistou os participantes, analisou as gravações completas das reuniões e, enquanto funcionário da ABDI, acompanhou de perto o processo.

⁵¹ Segundo De Toni (2013, p. 349) essa era uma forma de evitar uma tendência verificada em outros conselhos em que os suplentes acabavam por se tornar os conselheiros efetivos.

⁵² No regimento interno do CNDI estava previsto o uso de procedimentos de votação. Entretanto, nas atas das reuniões não há qualquer indício de que tenha ocorrida alguma votação.

Também, havia uma lógica de focar em temas de interesse comum e que poderiam ter alguma efetividade prática; questões que simplesmente gerariam polêmicas e que não poderiam ser encaminhadas a partir daquele âmbito - como, por exemplo, uma possível reforma trabalhista - não entraram na agenda do CNDI. Quanto à barganha entre as partes, era um espaço privilegiado tanto para reivindicações entre os ministérios, principalmente entre o MDIC e o Ministério da Fazenda, quanto entre empresários e governo. Sobre esse ponto, Jackson De Toni destaca que o modelo de funcionamento fazia com que os empresários negociassem em conjunto, pensando em soluções coletivas, saindo da lógica particularista, ou seja, o modelo do conselho carregava potenciais para instituir novas formas de negociação entre governo e empresários, que superasse a “balcanização”:

[...] 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 às 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 (DE TONI, 2013, p.273).

Outro elemento importante da dinâmica foi atuação dos técnicos e consultores, tanto da ABDI, quanto de outros órgãos, que traziam informações para subsidiar os trabalhos, constituíam grupos de trabalho para dar encaminhamento às deliberações e sistematizavam as propostas. Por fim, teria contribuído ao bom funcionamento do CNDI a atuação pessoal do Ministro Luiz Furlan que apostou na necessidade de consolidar o conselho e, para tanto, trouxe sua experiência e respeitabilidade nos meios empresariais. Seu perfil de atuação, operando em uma lógica executiva e gerencial, focado na busca de soluções para os problemas, deu encaminhamento às demandas, de forma ágil. Dessa forma, seu *empreendedorismo político individual, conjugado com o empreendedorismo de atores coletivos como a CNI, os quais apostaram no CNDI como espaço central para estabelecer a interlocução com o governo*, foi um elemento essencial em garantir efetividade para o conselho e suas deliberações, construindo um ambiente de intensa troca informacional (DE TONI, 2013). Assim:

[...] o CNDI foi o vocalizador dos três grandes fluxos de *agenda setting*, [...]: (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 (DE TONI, 2013, p.259).

Resta agora analisar quais são essas temáticas e o quanto estavam afinadas com as pautas da política industrial do período 2004-2007, em que vigorava a PITCE. Essa análise torna-se importante não apenas por sinalizar as dinâmicas de trocas informacionais que operavam no CNDI, mas também por demonstrar sua funcionalidade no que se refere à coordenação de interesses e à efetividade das deliberações.

Para tanto, um primeiro passo foi categorizar e contabilizar os temas discutidos nas 12 reuniões ocorridas, das quais foi possível ter acesso pelas atas, a partir de como foram relatados nesses documentos (Tabela 4). Optou-se por contar as temáticas previstas na pauta, assim como aquelas que emergiam ao longo dos debates e eram registradas em ata. Decidiu-se fazer uma categorização bastante aberta, incluindo desde temas amplos e genéricos, como, por exemplo, “Políticas de Exportações”, até temas mais específicos como, por exemplo, a “Lei do Bem”. Também, optou-se por fazer dupla contagem, de modo a dar conta da especificidade do tema e da generalidade. Por exemplo, quando se discutiu o Regime Especial de Tributação para Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES), contabilizou-se que se discutiu política de exportação e política de inovação. Como a apresentação desses dados tem objetivos descritivos, essas opções metodológicas justificam-se por possibilitar visualizar e valorizar a diversidade de temas discutidos no CNDI.

Tabela 4 - Pautas e Temas Debatidos no CNDI

Pauta e temas debatidos	Nº de Reuniões	Percentual
Política Fiscal, Tributária, Incentivos e Desonerações	8	66,67%
Política de Inovação e criação do Sistema Nacional de Inovação	7	58,33%
Agendas CNI e de outras entidades empresariais	5	41,67%
Funcionamento CNDI	5	41,67%
Integração, Assimetrias e Políticas Regionais	5	41,67%
Política de Exportações	5	41,67%
Criação de Comitês, Grupos de Trabalho ou Grupos Interministeriais	5	41,67%
Infraestrutura, Matriz Energética e Parcerias Público Privadas	5	41,67%
ABDI	4	33,33%
Financiamentos ao Investimento, Taxa de Juros, Spread Bancário e BNDES	4	33,33%
Fundos Federais	4	33,33%
Setor de TICs, Aeronáutico, Eletrônicos e Semicondutores	4	33,33%
Lei do Bem	3	25,00%
REPES	3	25,00%
PROMINP	3	25,00%
Micro e Pequenas Empresas	3	25,00%
TV Digital	2	16,67%
Compras Governamentais	2	16,67%
Lei da Inovação	1	8,33%
Proteção Comercial	1	8,33%
Defesa da Concorrência	1	8,33%
PAC	1	8,33%

Fonte: Elaboração própria com base nas atas de reuniões do CNDI

Os dois temas mais presentes nas reuniões do conselho foram “Política Fiscal, Tributária, Incentivos e Desonerações” e “Política de Inovação e Criação do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro”, observando que entraram em discussão em 66,67% e em 58,33% das reuniões, respectivamente. Esse dado indica o próprio dualismo que tange a política industrial brasileira no século XXI.

Por um lado, o Estado possui instrumentos fiscais com os quais pode contar para conceder incentivos aos empresários, principalmente, tributários. Atualmente, instrumentos como as desonerações, de caráter mais próximo de uma política ricardiana, seriam utilizados com robustez para se implementar políticas industriais (SCHAPIRO, 2013). A discussão sobre esses instrumentos no CNDI é importante por forçar a ação coordenada entre empresários de diversos setores, de modo aberto e transparente aos olhos das diversas instâncias governamentais e das centrais sindicais, saindo de uma lógica particularista, de pressão e acesso privilegiado à burocracia estatal.

Por outro lado, a segunda temática mais discutida diz respeito ao fomento da inovação, uma das principais diretrizes da PITCE, enquanto uma estratégia para obter

ganhos de competitividade. Muitas das discussões ocorridas no CNDI diziam respeito a políticas de ciência e tecnologia, normatizações sobre inovação, estruturação de setores tecnologicamente avançados e a consolidação de um Sistema Nacional de Inovação. Nesse ponto, emerge o caráter neoschumpeteriano da política.

Portanto, tanto temas de política industrial mais ricardianos, quanto mais shumpeterianos (SCHAPIRO, 2013) se faziam presentes nas discussões do CNDI, de modo que as discussões alinhavam-se com o caráter da PITCE. Sobre essa política, vale lembrar que, se por um lado apostava na inovação como forma de obter, no longo prazo, competitividade e crescimento econômico. Por outro, não reivindicava uma postura dirigista por parte do Estado, prevendo importante papel para as decisões dos agentes de mercado.

Ressalta-se, ainda, que nem sempre uma categoria exclui a outra. Por exemplo, a “Lei do Bem” foi discutida em três reuniões, essa pauta pode ser classificada como uma política de desoneração, assim como uma política de inovação. Instrumentos fiscais podem operar num sentido estratégico em promover a inovação e a competitividade, não somente assumindo um caráter emergencial frente a períodos de baixa no ciclo econômico ou para salvar setores decadentes com capacidade de pressionar o governo. Contudo, a condição é serem bem discutidos e formulados, de maneira pública e transparente. Assim, espaços como o CNDI favorecem uma concepção mais democrática e inovadora na forma de utilizar os instrumentos disponíveis pelo Estado para fazer política industrial.

Seis temas vêm logo em seguida, como os terceiros mais discutidos, sendo que cada um deles aparece em cinco reuniões do CNDI (41,67% do total): “Agendas CNI e de outras Entidades Empresariais”; “Funcionamento CNDI”; “Integração, Assimetrias e Políticas Regionais”; “Política de Exportações”; “Criação de Comitês, Grupos de Trabalho ou Grupos Interministeriais”; “Infraestrutura, Matriz Energética e Parcerias Público-Privadas”. Para exemplificar algumas dinâmicas, funções e potenciais do CNDI, discute-se a seguir, de maneira detalhada, alguns desses temas.

O primeiro deles, “Agendas CNI e de outras entidades empresariais”, identifica quando as entidades empresariais possuem um momento nas reuniões especialmente dedicado para apresentar suas pautas de reivindicações ou estudos que subsidiam

direcionamentos estratégicos. A importância dessa categoria é demonstrar que o CNDI não foi apenas um espaço no qual o governo comunicava suas ações para os empresários; exercia também a importante função de promover um fluxo de informações em sentido contrário. Oficialmente, as entidades apresentavam seu ponto de vista aos diversos ministros e burocratas que se faziam presente nas reuniões. Um exemplo de como essa participação era valorizada ocorreu na segunda reunião ordinária (26/04/2005). Nesse encontro, estava prevista a apresentação do “Mapa Estratégico da Indústria”, documento elaborado pela CNI com diagnósticos, diretrizes estratégicas e metas para a indústria para os dez anos seguintes. Em função da falta de tempo (cada reunião tinha apenas duas horas), o próprio Armando de Queiroz Monteiro Neto – conselheiro que na época representava a CNI, na condição de presidente dessa entidade – sugeriu que se deixasse a apresentação para a próxima reunião, o que foi acatado por unanimidade. Para tanto, decidiu-se marcar uma *reunião extraordinária*, ocorrida no dia 05/05/2005, na qual se realizou a apresentação do documento⁵³.

Uma segunda pauta bastante presente dizia respeito ao “Funcionamento do CNDI”. Essa categoria refere-se aos momentos em que a própria dinâmica do conselho e suas atribuições vinham à tona na pauta ou nas discussões. A auto-organização dos processos deliberativos é algo um tanto difícil e crucial; para se efetivar a deliberação, os participantes têm que estar de acordo com a própria lógica de funcionamento dos espaços, a qual em diversos momentos, ao longo do processo, tem de ser ressaltadas, reforçadas e, muitas vezes, revistas. Fica claro que a posição do presidente do CNDI, exercida pelo Ministro Furlan, carregava consigo a função de prezar pelo bom funcionamento do conselho. Além da apresentação do estatuto na primeira reunião ordinária (17/02/2005), na terceira (28/06/2005) e na oitava (18/04/2006) reuniões ordinárias, o presidente chamou a atenção dos participantes sobre as regras de funcionamento do CNDI frente alguns descumprimentos estatutários, registrando em ata. Também, sempre na última reunião anual – sexta ordinária, ocorrida em 07/12/2005, e décima ordinária, ocorrida em 12/12/2006 – e por iniciativa do presidente do conselho, fez-se uma avaliação, entre os participantes, dos trabalhos realizados ao longo do ano. Nas atas, as avaliações não estão detalhadas, constando apenas breves

⁵³ Vale ressaltar que não se verifica, pelo menos nas atas, espaços especialmente dedicados a apresentação de agendas e estudos realizados pelas centrais sindicais.

descrições das falas dos conselheiros, as quais, em geral, apresentam um olhar positivo sobre a atuação do CNDI.

A “Criação de Comitês, Grupos de Trabalho ou Grupos Interministeriais” também diz respeito a organização e ao funcionamento endógeno do CNDI, sendo um mecanismo para levar adiante, no período entre as reuniões, as pautas discutidas. Esses grupos eram encaminhados para aprofundar estudos sobre temáticas específicas ou elaborar propostas detalhadas para efetivar as proposições do conselho.

Um exemplo foi a organização do Comitê para a Iniciativa Nacional da Inovação, durante a quarta reunião ordinária (23/08/2005), que deveria apresentar uma proposta efetiva no prazo de 90 dias. Nessa reunião, o Ministro Luiz Furlan, presidente do conselho, indicou os conselheiros Jorge Gerdau e Eugênio Staub para assumirem a presidência e a vice-presidência do comitê, respectivamente, sendo secretariados pela ABDI. A criação desse comitê é um bom exemplo, pois expressa como ocorria uma participação efetiva da sociedade civil, atuando diretamente na formulação da proposta e tendo espaço para debate e negociação no âmbito do CNDI. Também, é exemplar de como as discussões estavam em sintonia com as linhas gerais de atuação propostas na PITCE e de como o conselho mediava e fazia operar a coordenação governamental. Para elucidar esses aspectos, vale a pena transcrever o trecho da ata da sexta reunião ordinária (07/12/2015), quando Alessandro Teixeira, presidente da ABDI, apresentou a iniciativa:

O Senhor Ministro Presidente do Conselho solicitou ao Presidente da ABDI, Senhor Alessandro G. Teixeira que fizesse a apresentação sobre os temas da Iniciativa Nacional para a Inovação – INI. O Senhor Alessandro G. Teixeira apresentou a estrutura da INI composta pelo Comitê Gestor, Comitê Executivo e Grupos Temáticos e os temas propostos, que se dividem em dois grupos: transversais e verticais, constituindo duas rodadas distintas de trabalhos. A primeira com prazo até abril de 2006 e a segunda com previsão de entrega em setembro. No primeiro grupo estão temas como financiamento, marco regulatório, formação, educação e extensionismo, ambiente de inovação, gestão da inovação na empresa e compras governamentais. No segundo grupo estão os temas verticais como biotecnologia, nanotecnologia, energias renováveis, infraestrutura de transportes e tecnologias de informação e comunicação.

O Senhor Ministro Sergio Rezende sugeriu um encurtamento nos prazos propostos, realizando as duas rodadas até abril de 2006, uma vez que vários estudos já foram realizados. O Senhor Conselheiro Guido Mantega sugeriu maior participação do BNDES nessa discussão já que o Banco vem reformatando seus fundos (Criatex e Funtec) em direção à inovação tecnológica. O Senhor Conselheiro Armando Monteiro Neto ressaltou a necessidade da articulação desta iniciativa com o Mapa Estratégico da

Indústria, que já conta com uma série de programas voltados à inovação. O Senhor Conselheiro Eugênio Staub concordou com o Ministro Sérgio Rezende no sentido de encurtar as duas rodadas, realizando-as conjuntamente e sugeriu a data de 31 de março para a finalização dos trabalhos. O Senhor Alessandro G. Teixeira afirmou ser possível trabalhar as duas rodadas conjuntamente, mas esclareceu que as datas propostas respeitam os prazos legais de contratação das consultorias que irão preparar os estudos. O Senhor Ministro Presidente do Conselho ressaltou que o encurtamento dos prazos significa alocação de mais recursos para a Iniciativa. O Senhor Ministro Sergio Rezende sugeriu que o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos se incorpore diretamente a Iniciativa, inclusive com a alocação de recursos e pessoal técnico. O Senhor Ministro Presidente do Conselho concluiu, então, pela aprovação das sugestões e pela proposição de conclusão da Iniciativa Nacional para Inovação no primeiro semestre de 2006 (CNDI, ata da 6ª reunião ordinária, 07/1/2005).

Na categoria “Integração, assimetrias e políticas regionais” aparece um dos temas fundamentais na política industrial brasileira. Num país significativamente extenso como o Brasil, a necessidade de mitigar as assimetrias regionais, no que diz respeito à estrutura produtiva, torna-se um desafio significativo para os governantes. Sendo essa uma questão já tradicional na política industrial, tratada explicitamente, pelo menos, desde o Plano de Metas e sendo um aspecto estratégico no II PND (SALLUM JR., 1996; FISHLOW, 2013; SCHNEIDER, 2014), esteve presente, também, como uma diretriz formal, nas três políticas industriais dos governos petistas. No âmbito do CNDI ela vem à tona e exemplifica como o espaço favoreceu negociações entre os diversos âmbitos governamentais e influenciou no planejamento das políticas.

Na primeira reunião ordinária do conselho, ocorrida em 17/02/2005, após a apresentação do REPES (na época denominado Regime Especial de Tributação para Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação) feita por Edmundo Oliveira⁵⁴, Ciro Gomes, então Ministro da Integração Regional, traz para a discussão a questão das desigualdades regionais, propondo alíquotas diferenciadas para as regiões Norte e Nordeste. Na segunda reunião ordinária, em 26/04/2005, o tema volta a ser debatido, assim como expresso no ponto cinco da ata⁵⁵:

“Na sequencia dos trabalhos, o Presidente da ABDI, Alessandro G. Teixeira, apresentou a Visão Geral da Estratégia da ABDI, seu modelo de atuação e os resultados do workshop de Planejamento Estratégico realizado

⁵⁴ Na época, assessor do Ministro da Fazenda.

⁵⁵ Na tese de Jackson De Toni (2013), o pesquisador conseguiu ter acesso às transcrições completas das reuniões. Mesmo solicitando pelo Serviço de Acesso à Informação do Governo Federal, não obteve-se para o presente trabalho. Recomenda-se consultar a análise da segunda reunião, nas páginas I-III do anexo da tese, e as da terceira reunião, nas páginas VI-VIII, pois lá se encontram algumas transcrições literais dos diálogos citados na ata. De Toni também observa ser esse um exemplo de como o CNDI favoreceu a coordenação governamental.

em 06 e 07 de abril de 2005, registrando os participantes e os resultados obtidos. O Sr. Ministro Ciro Gomes registrou sua preocupação com a política regional de desenvolvimento industrial, lembrando que o equilíbrio no desenvolvimento regional é um compromisso do governo Federal. O Ministro José Dirceu, em seguida, propôs avaliações em conjunto para levar a questão ao Conselho de Desenvolvimento Econômico de forma a identificar os principais problemas. O Presidente do BNDES registrou que acredita haver uma falta de sintonia entre os agentes de integração nacional de forma a criar sinergia entre eles. O Conselheiro Delben Leite asseverou a importância do estudo feito pelo Ministério da Integração Nacional e a necessidade de o BNDES promover a agilização de liberação de crédito. Em resposta o Presidente do BNDES frisou que o Banco já vem desenvolvendo essa agilização, citando programas que visam esse fim. (CNDI, ata da 2ª reunião ordinária, 26/04/2005).”

Na terceira reunião ordinária, ocorrida em 28/06/2005, Ciro Gomes apresenta no CNDI a Política de Desenvolvimento Regional, fato que demonstra dois aspectos. Houve processamento da demanda no período entre as reuniões e o ministro reconheceu no conselho um espaço de diálogo importante para apresentar formalmente a política que visava dar conta dos problemas de assimetria regional. Nessa reunião, a fala do Ministro elucida como as questões fiscais e de financiamento ao investimento operavam no conselho, além de trazer para agenda do CNDI um tema que será fundamental para a política industrial brasileira, que é o uso dos fundos setoriais federais para financiar investimentos:

O Ministro Presidente do Conselho passou a palavra ao Ministro Ciro Gomes para apresentar a Política de Desenvolvimento Regional – PNDR. Este focou sua apresentação no mapa com as macro-regiões que estão crescendo com uma dinâmica, renda e padrão diferenciados, constituindo-se em uma ferramenta de planejamento de políticas públicas absolutamente essenciais. O ministro ressaltou que há uma crescente aderência dos programas dos diferentes ministérios ao mapa das macro-regiões. As premissas da política de desenvolvimento regional seriam: abordagem em múltiplas escalas, articulando os esforços do setor público de âmbito nacional, estadual e local; política de âmbito nacional, pois exige tratar o problema das desigualdades regionais como questão nacional e política de governo; na medida em que articula os diferentes ministérios e responde a um dos mega-objetivos do Plano Plurianual 2004-2007. O Ministro ressaltou, ainda, que o financiamento dessa política se daria através dos fundos: FNDR, FNO, FNE, FCO, FDA e FDNE, além de incentivos, isenções e reduções tributárias, nas quais ele citou a MP 252 (CNDI, ata da 3ª reunião ordinária, 26/04/2005).

Se por um lado, a agenda da integração regional é um bom exemplo de como o CNDI poderia vir a favorecer a coordenação governamental, por outro, explicita como as trocas de ministros afetavam a execução dessa função. Após Ciro Gomes sair do cargo de Ministro da Integração Nacional, em 31/03/2006, não se verifica mais a

participação do titular dessa pasta⁵⁶ no CNDI e o tema da integração nacional só volta a aparecer na 11ª reunião ordinária (27/02/2007), ao se discutir o PAC.

Em linhas gerais, o CNDI incorporava e processava agendas que estavam definidas no âmbito mais geral da política industrial brasileira (ARAÚJO, 2015) e, em muitos casos, cabia a esse espaço mais trabalhar sobre as propostas previamente formuladas, dentro da lógica de “correção de rumos” (PIRES e VAZ, 2012; 2014), do que definir as agendas e encaminhar temas significativamente novos. Contudo, dentro da agenda estabelecida, era um espaço que possuía autonomia e efetivamente incidia sobre as diretrizes estratégicas. Vale salientar que seu caráter não era passivo. Não era um simples meio de o governo comunicar decisões ao empresariado; pelo contrário, havia debates efetivos, participação ativa da sociedade civil e muitas das proposições foram incorporadas às políticas.

Outro elemento interessante é que nesse espaço se articulava a própria *advocacy* da política industrial, ou seja, era um espaço de construção de estratégia política para incidir sobre outros âmbitos⁵⁷ (DE TONI, 2013). Um elemento importante é a própria organização do governo e do empresariado para aprovar leis no congresso nacional, as quais vinham sendo discutidas no CNDI. Desse modo, pode se argumentar que, se por um lado, a lógica da conformação de coalizões afeta o âmbito participativo – vide, por exemplo, a questão das constantes trocas de ministros, em função de rearranjos nas coalizões – por outro, a dimensão participativa incide e afeta a capacidade política nas arenas representativas. Um exemplo disso ocorre na sexta reunião ordinária (07/12/2005). Na ata da reunião, no item 1.4 “Comunicações da Presidência”, consta que:

O Senhor Ministro Presidente do Conselho lembrou que existem pendências de regulamentação da Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005. Informou que conversou com o Ministro da Fazenda e com o Secretário da Receita Federal no sentido de agilizar a regulamentação ainda no mês de dezembro para que a decisão do Congresso esteja plenamente operacional no início de 2006.

⁵⁶ Três ministros viriam a ocupar a pasta ainda no governo Lula II: Pedro Brito, Geddel Vieira Lima e João Santana. Nenhum dos três participou de qualquer reunião do CNDI.

⁵⁷ Ainda, é preciso salientar que “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. (DE TONI, 2013; p.310)”.

Comunicou, ainda, que conversou com o relator da Lei Geral da Pequena e Micro Empresa, Deputado Luiz Carlos Hauly e que tudo indica que o projeto será aprovado na Comissão Especial na próxima semana (CNDI, ata da 6ª reunião ordinária, 07/1/2005).

No anexo da tese de Jackson de Toni (2013, p. XII), encontra-se ainda uma transcrição do trecho dessa reunião em que ocorre a articulação com as entidades empresariais:

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 sequência, 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, grifos de De Toni).

Portanto, pode-se afirmar que no período 2004-2007, o CNDI contribuiu para o fortalecimento das capacidades políticas que operavam subjacentes à PITCE. Ocupou importante espaço na estratégia governamental de se aproximar politicamente do empresariado industrial. Obteve adesão de segmentos da sociedade civil e foi organizado de modo a ter alta representatividade. Mesmo ocorrendo o problema das trocas ministeriais, contou com a participação efetiva dos principais ministros das áreas econômicas e, em algumas reuniões, com a presença do próprio Presidente da República. Enquanto espaço de intensa troca informacional, proporcionou a coordenação de interesses com o setor privado e de ações entre os órgãos governamentais, de tal maneira que se mostrou efetivo em termos de formular diretrizes, construir novas políticas e aperfeiçoar medidas em andamento.

Ressalta-se, porém, um déficit de transparência na atuação do CNDI, o qual não possuía um site bem estruturado – só uma pequena página no site do MDIC, com uma descrição formalista e rasa - em que vinculasse notícias, informações pertinentes, atas e transcrições de reuniões. Mesmo utilizando o portal de transparência do governo federal, ainda assim é uma tarefa dificultosa obter informações sobre esse conselho. Por

fim, mesmo sendo verificado um esforço regulatório, o CNDI não conseguiu institucionalizar-se, no sentido de perdurar ao longo do tempo e conformar as expectativas dos agentes enquanto espaço principal de negociação sobre a política industrial. Em grande medida, ficou significativamente dependente do empreendedorismo político do Ministro Luiz Fernando Furlan, que deixa o cargo em 29 de março de 2007 (DE TONI, 2013).

Durante a gestão do novo Ministro do MDIC, Miguel Jorge, o CNDI deixa de estar em operação. O único indício de ter ocorrido a 12ª reunião ordinária do conselho está na agenda ministerial vinculada no site do MDIC⁵⁸, em 19 de junho de 2007. Porém não existe a ata dessa reunião, nem qualquer referência a sua realização nos portais de busca da internet. Quando lançada a PDP, em 2008, estava previsto, em sua estrutura de governança, a existência do CNDI como órgão superior de aconselhamento. Contudo, ao que tudo indica, houve a preferência por reativar os Fóruns de Competitividade, enquanto espaço de formulação de políticas setoriais (DE TONI, 2013). Na prática, esses fóruns também não operaram com robustez e a formulação das medidas ocorreu, prioritariamente, baseada em estudos setoriais realizados pela ABDI, a qual estabelecia relações *ad hoc* de consulta com entidades e empresários.

No primeiro governo de Dilma Rousseff, percebe-se a tentativa de se reestruturar o CNDI e reativar sua atuação. O conselho é previsto na estrutura de gestão do PBM, sob a coordenação do então ministro do MDIC, Fernando Damata Pimental. Ainda em 2011, novos ministros são indicados como conselheiros: Ministro da Saúde; Ministro da Defesa; Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República; Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República. Também, são indicados novos conselheiros da sociedade civil. Constava na ata da 13ª reunião, realizada em 29 de setembro de 2011, a posse dos seguintes conselheiros: Fernando Damata Pimentel (MDIC), Guido Mantega (MF), Aloísio Mercadante Oliva (MCTI), Fernando de Souza Coelho (Ministério da Integração Nacional), Izabella Mônica Vieira Teixeira (MMA), Mendes Ribeiro Filho (MAPA), Paulo Sérgio de Oliveira Passos (MTE), Alexandre Padilha (MS), Leônidas Cristino (Secretaria dos Portos), Wagner Bittencourt (Secretaria de Aviação Civil), Valter Correia (MPOG), Luciano Galvão Coutinho (BNDES), Arthur Henrique Silva (CUT), Décio da Silva (WEG), Frederico Fleury Curado (EMBRAER S.A.), Josué Christiano Gomes

⁵⁸ <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=7542>

(COTEMINAS), Hélio Bruck Rotenberg (Grupo Positivo), Luiza Helena Trajano (Magazine Luiza), Marcelo Odebrecht (Organização Odebrecht), Jorge Gerdau Johanpeter (Grupo Gerdau), Otávio Marques de Azevedo (Andrade Gutierrez), Paulo Gilberto Fernandes Tigre (CNI), Robson Braga de Andrade (CNI), Nivaldo Santana (CTB), José Calixto Ramos (CNTI).

Pelos nomes indicados, percebe-se que priorizou-se a escolha de empresários que estão a frente de grandes grupos e possuem significativa visibilidade na opinião pública, em detrimento da representação de entidades sindicais e associativas dessa classe. Destaca-se, também, a diminuição da representação de trabalhadores, passando a ter somente duas centrais sindicais no conselho.

Na gestão de Pimentel, ocorrem apenas duas reuniões ordinárias do CNDI, a 13ª e a 14ª. Pela leitura das atas, percebe-se que houve uma predominância de fala dos ministros das áreas econômicas do governo nessas reuniões, principalmente de Guido Mantega, Aloísio Mercadante, Luciano Coutinho e do próprio Pimentel, os quais expunham as principais linhas de ação do governo. As falas dos representantes empresariais, em geral, tendem a legitimar as propostas, elogiar medidas de desonerações tributárias e demonstrar preocupação com o custo do capital, sendo esse um dos fatores que mitigava as expectativas de investimento, como expresso no seguinte trecho de falas do presidente e do vice-presidente da CNI:

O Conselheiro ROBSON BRAGA DE ANDRADE relatou que as medidas que vem sendo adotadas no âmbito do Plano Brasil Maior tem sido relevantes para diversos setores industriais brasileiros. Relatou que a Confederação Nacional da Indústria tem captado, por meio de pesquisas com o empresariado, uma oscilação nas intenções de investimento das empresas e que medidas de incentivo são importantes, mas que há outros pontos a serem considerados. Destacou que o REINTEGRA é um instrumento extremamente importante para as empresas exportadoras e sugeriu a prorrogação de sua vigência até que outras medidas de desoneração das exportações sejam estudadas. Sugeriu, também, que o PSI com as condições de oferta de crédito para investimentos a taxa de juros reduzidas seja prorrogada, uma vez que o prazo para análise de viabilidade de investimentos por parte das empresas e os trâmites para contratação do crédito são extensos. Destacou que a “guerra fiscal” entre os estados, relativa ao ICMS, tem causado insegurança para o setor produtivo com impactos nos planos de negócio das empresas e recomendou a adoção de medidas preventivas. Comunicou, por fim, que a CNI está elaborando um conjunto de 101 (cento e uma) propostas para aperfeiçoar as relações trabalhistas no Brasil, a ser apresentada ao Ministério do Trabalho e Emprego.

[...] O Conselheiro PAULO GILBERTO FERNANDES TIGRE informou que tem trabalhado diretamente nas instâncias de base, especialmente no Conselho de Competitividade Automotivo e elogiou as ações desenvolvidas pelo MDIC e pela ABDI no contexto de coordenar a elaboração das Agendas Setoriais. Relatou que o Brasil tem o quarto maior mercado automobilístico

mundial e o setor de autopeças emprega mais do que as montadoras de automóveis. Mencionou o déficit na balança comercial do setor de autopeças e destacou a importância dos sistemas de rastreabilidade para propiciar a análise de conteúdo local da produção de carros no Brasil. Compartilhou a relevância das medidas anunciadas, especialmente o novo regime automotivo, o Inovar Auto, a redução do custo de capital, redução do custo de energia, desoneração da folha de pagamentos e estabelecimento de margem de preferência para compras públicas (CNDI, Ata da 14ª Reunião Ordinária, 31/10/2012).

Percebe-se nas falas o potencial de promover a troca informacional do CNDI, o qual foi anulado pela falta de institucionalização, não dando continuidade aos debates, impedindo assim avanços no sentido de promover coordenação entre os atores. Na ata da 14ª reunião consta um calendário de futuras reuniões, previstas para 20/03/2013, 31/07/2013 e 27/11/2013. Essas reuniões, entretanto, não ocorreram. É provável que tenha ocorrido uma 15ª reunião na data de 10/04/2013, contudo não existe a ata dessa reunião e o único indício que encontramos sobre sua realização foi uma notícia no Portal Brasil:

Os integrantes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CNDI) se reuniram nesta quarta-feira (10), em Brasília (DF), para deliberar a efetivação da Agenda. Os integrantes do Conselho aprovaram a criação de cinco grupos de trabalho em setores considerados prioritários para a indústria nacional. Foram definidos grupos nas áreas de Modernização das Relações de Trabalho, Marcos regulatórios para investimento, Tributação e competitividade, Eixos prioritários da competitividade logística e Facilitação do comércio. Cada grupo, que terá como coordenador o ministério responsável pela respectiva área, deverá apresentar seu plano de trabalho com objetivos, metas e prazos na próxima reunião do CNDI, prevista para agosto.

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, elogiou a implantação das agendas estratégicas setoriais porque “permitirá às cadeias produtivas simplificar procedimentos e reduzir prazos nos processos utilizados por cada setor”. Segundo Mantega, as desonerações de investimentos e da folha de pagamento continuarão⁵⁹.

Por sua vez, não há indícios que os referidos grupos de trabalho tenham se efetivado e a 16ª reunião veio a ocorrer somente no segundo mandato de Dilma Rousseff, no dia 09 de fevereiro de 2015, já sob a coordenação do novo ministro do MDIC, Armando Monteiro Neto. É possível concluir que se houve uma tentativa de reestruturar a atuação do CNDI durante a vigência do PBM⁶⁰, foi muito pouco efetiva. Dessa forma, não se conseguiu mitigar a queda nas capacidades políticas que ocorria desde 2007.

⁵⁹ Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/04/medidas-impulsionam-competitividade-industrial-brasileira> acessado em 24/11/2015, às 11:30.

⁶⁰ É preciso destacar também que há algum avanço no sentido da transparência do CNDI. No site youtube.com é possível encontrar reportagens da TV NBR sobre as suas reuniões.

4.3 Espaços de Negociação Setorial Tripartite

4.3.1 Um Breve Histórico

A tentativa de consolidar espaços de negociação tripartites específicos para determinado setor ou cadeia produtiva da economia nacional é uma das características recorrentes em todos os governos e políticas industriais brasileiros, a partir da década de 1990. A origem desse tipo de arranjo institucional remete a Nova Política Industrial⁶¹ do governo José Sarney, no qual, em 1988, instituíram-se câmaras setoriais bipartites, em que participavam governo e empresários, com o objetivo formal de formular diagnósticos e elaborar estratégias para a reestruturação de cadeias produtivas, tendo em vista a identificação de distorções existentes (ANDERSON, 1997, p. 51). Na prática, essas câmaras funcionaram como espaço para barganha sobre o controle de preços exercido pelo governo no período⁶².

No governo Collor, institui-se os Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS) dentro do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, com o objetivo de promover modernizações setoriais. Os GEPS, a partir do Plano Collor II, lançado em fevereiro de 1991, são transformados em Câmaras Setoriais com o objetivo de negociar a liberação de preços. A novidade nesse caso foi a inclusão dos trabalhadores na negociação, a partir da inclusão do artigo nº23, de autoria do então deputado federal Aloízio Mercadante, na Lei nº 8.178 que regulamentava a existência das câmaras. Até o fim de 1992, foram instituídas 29 câmaras setoriais e 135 grupos de trabalho, atuando no âmbito do Ministério da Economia. Progressivamente, em algumas dessas câmaras, o debate deixou de focar predominantemente na análise de custos e preços e passou-se a

⁶¹ Para uma síntese sobre os principais aspectos da Nova Política Industrial do governo Sarney, ver (ANDERSON, 1997, p.36-39).

⁶² Glauco Arbix resume essa experiência do governo Sarney em três aspectos: “I – como instrumento de discussão estratégica da política industrial, com base nas cadeias produtivas, as câmaras só tiveram uma existência *virtual*, como projeto de um setor da burocracia estatal; II – as câmaras que se *concretizaram* não foram mais do que mecanismos de troca entre o Estado e as elites empresariais, instrumentos opacos, recorrentemente utilizados pelo Estado ao longo da sua história corporativa e autoritária; III – havia, porém, um item comum entre o projeto inicial e a sua realização: as câmaras foram *concebidas* como mecanismos *bipartite* – para a elaboração de estratégias de desenvolvimento industrial; e foram *instaladas* como mecanismo *bipartite*, destinados a assessorar o governo no gerenciamento de preços (ARBIX, 1996, p.63, grifos no original)”.

discutir políticas de competitividade a médio e longo prazo, com um forte caráter defensivo frente ao cenário de liberalização do comércio exterior. Isso se refletiu em Acordos Setoriais nas seguintes câmaras: brinquedos; produtos têxteis e de confecções; indústria naval; tratores e máquinas agrícolas; setor automotivo (ANDERSON, 1997).

Segundo Glauco Arbix:

Em maio, a Secretaria de Economia passou a ser coordenada por Dorothéa Werneck. Apesar de alguns elogios às atividades das câmaras nesse período, a sua impotência diante do aumento da inflação e da ausência de credibilidade junto aos empresários e aos trabalhadores ensejariam uma alteração de rumo.

‘As câmaras não vão mais discutir preços’, proclamou a secretária de Economia, Dorothéa Werneck, reconhecendo que a equipe econômica não mais acreditava nas câmaras como instrumentos facilitadores de acordos sobre preços.

Na verdade, desde junho de 1991, a Secretaria de Economia havia começado a desenhar um novo contorno para as câmaras. A pretensão era integrá-las em uma estratégia mais ampla, de elaboração de políticas industriais, procurando fugir do imediatismo que havia marcado, desgastado e liquidado com as experiências anteriores.

Ainda que de forma tateante, as câmaras assim (re)concebidas, começaram a propiciar um espaço ‘organizado-defensivo’, que não obedeceria exatamente às diretrizes liberais do governo. A bem da verdade, Collor não havia propriamente se pautado pelo diálogo para decidir a respeito dos rumos da economia, e sua orientação privilegiava a desregulamentação do mercado como forma de incentivar o dinamismo da economia.

Foi dessa forma, com uma agenda distinta do monitoramento de preços, que as câmaras começaram a configurar-se como um dos poucos escudos de proteção disponíveis diante da recessão e do mercado desregulado para vários setores da economia (ARBIX, 1996, p.66).

Em geral, a maior parte desses espaços, tanto no governo Sarney, quanto no governo Collor, funcionou como instrumento de pressão do empresariado sobre o governo, principalmente no que se refere, ainda, ao ajuste de preços, ou seja, seriam “balcões de demandas” (DE TONI, 2013). Porém, como enfatizado, houve casos em que se fecharam acordos com direcionamentos estratégicos, mesmo que de caráter defensivo. Dentre esses casos, o mais significativo foi o do setor automobilístico, que passava por grande crise no período e conseguiu consolidar três acordos entre 1992 e 1995⁶³. Esses acordos obtiveram relativo sucesso em atingir as metas propostas sobre produção, vendas, controle de preços, empregos e salários, revertendo, mesmo que temporariamente, a crise do setor (ANDERSON, 1997). Três elementos se fazem presentes para compreender o nascimento, as dinâmicas e as limitações da câmara automotiva:

⁶³ O primeiro acordo foi assinado em 26 de março de 1992; o segundo em 15 de fevereiro de 1993; o terceiro em 6 de fevereiro de 1995. Portanto, dois dos acordos ocorreram já no governo Itamar Franco.

I – Os sindicatos aceitaram pactuar com os empresários; os empresários fizeram concessões econômicas e aceitaram a intromissão dos trabalhadores em assuntos, até então, de sua exclusiva competência; o Estado tomou a iniciativa, propôs a negociação, dispondo-se a compartilhar prerrogativas e a colocar-se como “um igual” na mesa de discussão. [...] II – O funcionamento, a composição, a abrangência e as formas de decisão da câmara do setor automotivo foram construídos a partir da discussão e do acordo consensual entre seus componentes. [...] III – Não por acaso, as três vertentes apontadas, cuja ação extravasou os marcos do corporativismo estatal, enfrentaram oposições de seus próprios pares. Se atentarmos para as fricções constantes entre os coordenadores da economia e os responsáveis pelas câmaras, poderemos observar que as iniciativas voltadas para a formulação da política industrial nem sempre obedeceram a lógica das políticas gerais propostas pelo Estado. No interior da CUT, Vicentinho, por um bom período, seria alvo de forte fogo cruzado. Entre as empresas do setor, particularmente as grandes, o consenso quase nunca existiu (ARBIX, 1996, p.28-30).

O ponto importante é que essa experiência do setor automotivo trouxe consigo certo otimismo. Contudo, o tema foi polêmico, promovendo debates nos anos de 1990 sobre a natureza desses processos. A principal questão era se estava a emergir um novo padrão de relacionamento entre sociedade e Estado, frente ao padrão tradicional, assim descrito por Eli Diniz:

Como foi salientado, a construção do capitalismo industrial no país teve como pano de fundo uma engenharia político-institucional que agregaria os interesses em categorias hierarquizadas e não competitivas, observando-se a articulação direta entre os setores público e privado pela via do corporativismo sem a mediação partidária. Institucionalizou-se uma sistemática de negociação de caráter setorial e bipartite entre representantes do empresariado e integrantes dos altos escalões burocráticos, dando origem, em alguns casos, à chamada privatização do Estado. A participação dos trabalhadores em arenas de negociação ficou restrita à presença dos sindicatos operários, representando os interesses de suas respectivas categorias, ao lado das elites empresariais e de técnicos governamentais na discussão de questões muito específicas na área trabalhista, sob a tutela do Ministério do Trabalho (DINIZ, 2000, p.20).

Por um lado, a visão otimista percebia o surgimento de um Neo ou de um Meso corporativismo que implicava em rompimento com padrões autoritários na relação entre Estado e sociedade e em uma nova lógica de atuação dos movimentos de trabalhadores, mais afeitos à negociação do que ao conflito, o chamado “sindicalismo propositivo”. Predominaria a busca pela convergência de interesses, o que resultaria em soluções cooperativas ultrapassando dinâmicas de soma zero nas negociações. Essa visão ficaria expressa na tese de Glauco Arbix:

As câmaras dessa nova fase não nasceram como uma simples atualização de expedientes já utilizados em outros governos, cujo horizonte era restrito ao controle de preços e salários.

Pelo contrário, as novas câmaras surgiram negando os limites, a composição e os objetivos das câmaras anteriores. Mais do que isso, elas responderam a um novo processo de escolha política, pressionado por um ambiente

econômico especial e com repercussões na relação entre segmentos e forças que compunham cada um dos setores implicados.

As características da crise econômica e as alterações na trajetória de seus três componentes básicos – Estado, capital e trabalho – colocaram sua marca na origem das câmaras. Nessa visão, assim, distancia-se de análises que procuram apresentar as câmaras atuais apenas como mais uma versão adocicada pela participação dos sindicatos, de mecanismos de intermediação de interesses recorrentes na história do Brasil (ARBIX, 1996, p.61).

Por outro lado, argumentou-se que as câmaras, apesar de algum sucesso, não romperam efetivamente com o padrão autoritário do corporativismo brasileiro e operaram como um canal privilegiado de acesso ao Estado, tendo em vista o caráter frágil e fragmentário da estrutura de representação de interesses da sociedade brasileira. Nesse sentido, Eli Diniz argumenta com significativo ceticismo:

Ao legitimar o trabalhador sindicalizado como interlocutor, o mecanismo em que se baseou o funcionamento das Câmaras Setoriais permitiu certamente alargar o âmbito das negociações, sem, entretanto, implicar a ruptura com a setorização dos interesses, induzida pela configuração monopolista do mercado, típica do sistema corporativo brasileiro. Tal mecanismo não significa automaticamente a garantia do prevalecimento da ótica do interesse público e a subordinação das negociações a critérios de teor abrangente e alcance global. Pode ter eficácia no sentido de eliminar os acertos diretos entre grandes empresários e governo, abalando a prática do Estado atrelado aos interesses de clientelas privadas, mas não impede por si só a sobrevivência do antigo padrão do Estado a serviço de interesses corporativos organizados, mudança que exigiria uma série de outras condições (DINIZ, 2000, p.20).

Independente da controversa teórica, fato é que essas arenas, apesar da tentativa de implementação dos governos subsequentes, nunca se institucionalizaram de maneira o suficiente para poder se dizer que elas foram responsáveis por estruturar novas lógicas de relação entre Estado e sociedade. Também, é preciso ressaltar, que, dentre as várias tentativas posteriores de se concretizar experiências semelhantes, nenhuma obteve o sucesso e a visibilidade da câmara automotiva.

No primeiro governo FHC, as experiências das câmaras foram progressivamente deixadas de lado, principalmente, pela resistência da alta burocracia econômica que conduzia o plano de estabilização em realizar qualquer tipo de política industrial (DINIZ, 2000). No segundo governo, frente à crise econômica, instituem-se os “Fóruns de Competitividade”, buscando-se uma melhor padronização dos procedimentos, de modo a alcançar melhores resultados, contudo retoma-se o formato de interlocução bipartite, excluindo das discussões representações dos trabalhadores. Ao que tudo indica, as experiências foram de baixo significado prático. Jackson De Toni (2013) identifica que uma das principais diferenças dos arranjos setoriais dos governos Sarney, Collor e Itamar para as experiências que viriam a se constituir após o segundo governo

de Cardoso é que, ao contrário das primeiras experiências, os Fóruns de Competitividade de FHC e de Lula não possuíam mandatos legais e competências claramente estabelecidas.

Nesse marco, ainda durante a PITCE, o governo Lula sinaliza dar continuidade aos Fóruns de Competitividade iniciados por Cardoso, mas esses tiveram baixa efetividade, justamente pelo debate sobre a política industrial ter sido canalizado para o âmbito do CNDI. No segundo governo Lula, durante a vigência da PDP, tentou-se dar maior centralidade para esses espaços, mas, novamente, teria sido um objetivo inócuo, predominando na formulação de políticas setoriais uma série de estudos realizados pela ABDI⁶⁴ (DE TONI, 2013, p.235-239). Assim, argumenta-se que

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 [...] 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

⁶⁴ Esse trabalho da ABDI começa ainda durante a vigência da PITCE, segundo o texto de Salerno e Daher que discutiu o “balanço e as perspectivas” dessa política: “O Brasil volta a ter planos setoriais articulados. A ABDI está elaborando, em conjunto com associações setoriais da indústria, planos de desenvolvimento setoriais (PDS), articulando parceiros públicos e privados: o estado investe, o setor privado investe também – os PDS não são benesses, são planos para aumentar a competitividade e a inovação nos setores, abertos à concorrência. Os PDS são articulados com os planos setoriais da Apex-Brasil, para potencializar efeitos sinérgicos. Rigorosamente, envolvem ações não apenas de modernização industrial, mas também de inovação, inserção externa. A expertise setorial desenvolvida ajuda na melhoria dos marcos regulatórios. Como o plano envolve um conjunto de ações e investimentos contratados formalmente, tem uma característica diferente dos Fóruns de Competitividade do MDIC, com os quais dialogam (SALERNO e DAHER, 2006, p.32).

paradigmático das experiências asiáticas, difundidas no setor (DE TONI, 2013, p.240-241).

No governo Dilma Rousseff, no âmbito do PBM, dedicou-se espaço especial na estrutura de governança para a criação de “Conselhos de Competitividade”, de caráter tripartite, de maneira a reestruturar os canais anteriores e dar novo fôlego a elaboração de agendas setoriais. Dessa forma, em função da disponibilidade de dados e da ausência de análises por outros pesquisadores, dar-se há, neste trabalho, especial atenção às experiências do PBM.

4.3.2 Os Conselhos de Competitividade do Plano Brasil Maior

Sobre os conselhos de competitividade do Plano Brasil Maior, um primeiro aspecto a enfatizar é a disposição governamental de abrir esses espaços de diálogo tripartite e conceder-lhes um lugar claro na estrutura de governança da política, que pode ser facilmente visualizada no seu website⁶⁵. Isso, por si só, indica um melhor planejamento e a intenção de dar maior efetividade a esses espaços, dentro da estratégia de consolidação de apoio político. Outro elemento importante a ser destacado é que, ao contrário das experiências anteriores, sobre as quais é difícil obter informações, na página da internet em que se encontram os conselhos, é possível acessar o regimento, a composição e as atas da maioria das reuniões, sendo esse um indicativo de transparência da política.

No regimento interno definem-se os conselhos como consultivos, com a atribuição de realizar diagnósticos da situação atual dos sistemas produtivos e das perspectivas futuras, contribuir na elaboração e implementação de Agendas Setoriais, as quais estruturariam o PBM, sugerir políticas e contrapartidas empresariais para a consecução das metas do PBM. As reuniões deveriam ocorrer de três em três meses, podendo ainda ser convocadas reuniões extraordinárias pelos coordenadores totalizando, assim, no mínimo quatro por ano e 16 no total do período de vigência do PBM (2011-2014). Em sua composição estariam os funcionários governamentais que compõem os Comitês Executivos do PBM⁶⁶ e no máximo 15 representantes da

⁶⁵ <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>

⁶⁶ No site do PBM, encontra-se a seguinte definição: “No âmbito governamental, os Comitês Executivos Setoriais constituem a linha de base. Em permanente interação com os Conselhos de Competitividade Setoriais correspondentes (instâncias de diálogo público-privado), os comitês têm como atribuição a formulação e a implementação de uma agenda de trabalho setorial para o desdobramento dos objetivos e da orientação estratégica do Brasil Maior nas respectivas cadeias de valor. Antes de apresentar suas proposições para o Grupo Executivo do Plano, o gestor de cada Comitê Executivo deverá interagir com o

sociedade civil, indicados pelo MDIC e aprovados pelo Grupo Executivo do PBM⁶⁷. Para as reuniões poderiam ser convidados consultores técnicos e os conselhos seriam secretariados pela ABDI.

Como se discutiu na seção anterior, os arranjos setoriais tripartites possuem um histórico de baixa institucionalização, perdurando pouco ao longo do tempo e não criando expectativas de serem espaços permanentes de negociação, que tenham em vista o desenrolar das políticas industriais no longo prazo. Esse aspecto se faz presente, também, nos conselhos de competitividade. O primeiro elemento empírico que confirma esse aspecto é que apenas um conselho se reuniu em 2011 e na maior parte dos conselhos as primeiras reuniões se realizaram somente em 2012. Ainda, dos 19 conselhos de competitividade, quatro se reuniram apenas em 2012; 15 conselhos se reuniram em 2012 e em 2013; no ano de 2014, somente três conselhos realizaram reuniões (Tabela 5).

É preciso destacar que, em média, cada conselho se reuniu apenas cinco vezes. A média de reuniões em 2012 foi de 3,3; em 2013, foi de 1,7. Apenas dez conselhos fizeram cinco reuniões ou mais. Três conselhos não realizaram mais do que três reuniões, e seis não se reuniram mais do que quatro vezes (Tabela 5). Dado que a periodicidade prevista no estatuto era de reuniões trimestrais, ou seja, quatro reuniões anuais, esses dados também expressam o baixo nível de funcionamento.

Conselho de Competitividade correspondente, recolhendo contribuições e buscando convergências, de modo a garantir que as reivindicações e propostas de empresários e trabalhadores sejam analisadas e efetivamente consideradas, quando adequadas às orientações estratégicas. As Coordenações Sistêmicas, por sua vez, têm como finalidade subsidiar o Grupo Executivo na definição de ações transversais do Plano, ou seja, que apoiam todas as cadeias produtivas”.

⁶⁷ No site do PBM, encontra-se a seguinte definição: “O Grupo Executivo tem como responsabilidades a articulação e a consolidação dos programas e ações do Plano, seu monitoramento e solução de problemas das diferentes instâncias de gestão. É constituído por sete representantes institucionais: MDIC (que o coordenará), Casa Civil, MP, MF, MCTI, ABDI, BNDES e FINEP”.

Tabela 5 - Número de Reuniões dos Conselhos de Competitividade

Conselho de Competitividade	2011	2012	2013	2014	Total
Defesa, Aeronáutica e Espacial	0	3	4	1	7
TIC/Complexo Eletrônico	0	6	1	0	7
Serviços Logísticos	0	3	4	0	7
Serviços	0	3	4	0	7
Comércio	0	3	4	0	7
Química	0	4	2	0	6
Mineração	0	4	2	0	6
Móveis	0	3	2	0	5
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	0	4	1	1	5
Complexo da Saúde	1	2	3	0	5
Petróleo, Gás e Naval	0	3	1	0	4
Bens de Capital	0	3	1	1	4
Couro, Calçado, Têxtil e Confecções, Gemas e Joias	0	3	1	0	4
Automotivo	0	4	0	0	4
Construção Civil	0	3	1	0	4
Agroindústria	0	3	1	0	4
Energias Renováveis	0	3	0	0	3
Metalurgia	0	3	0	0	3
Celulose e Papel	0	3	0	0	3
Total	1	63	32	3	95
Média	0,1	3,3	1,7	0,2	5,0

Fonte: (ABDI, 2014b)

Para melhor avaliar a participação, a representatividade, a troca de informações, a coordenação de ações e a efetividade, realizou-se a seleção de dois conselhos para se analisar detalhadamente. Para tanto, escolheu-se o Conselho de Competitividade da Indústria de Defesa, Aeronáutica e Espacial (CCDAE) e o Conselho de Competitividade da Indústria Química (CCQ). A escolha foi feita em função desses conselhos estarem entre os que mais se reuniram, com uma boa distribuição ao longo do tempo dessas reuniões, além de poderem ser considerados setores da indústria de transformação de alta tecnologia e haver disponibilidade de atas no site do PBM.

O primeiro conselho de competitividade a ser analisado é o de **Defesa, Aeronáutica e Espacial**, o qual realizou três reuniões em 2012 e quatro em 2013, disponibilizando as atas dessas reuniões no site do PBM⁶⁸, todas tendo como pauta principal as Agendas Setoriais, tanto em sua fase de construção, durante o ano de 2012, quanto de monitoramento em 2013. Sobre a participação nesse conselho, um primeiro

⁶⁸ A ata da oitava reunião desse conselho, ocorrida em 2014, não foi disponibilizada no site. Assim, realizamos a análise ignorando essa oitava reunião, o que pode implicar em limites para as análises.

aspecto que chama a atenção é que, ao contabilizar todos os nomes que aparecem nas atas, chegamos ao número de 129 pessoas que participaram de pelo menos uma reunião. Outro fato a salientar é que, dentre os conselheiros originalmente indicados, dez não participaram de nenhuma reunião, sendo que, entre esses, seis eram representantes governamentais e quatro empresariais. Contudo, isso não significa que houve baixa adesão ao conselho.

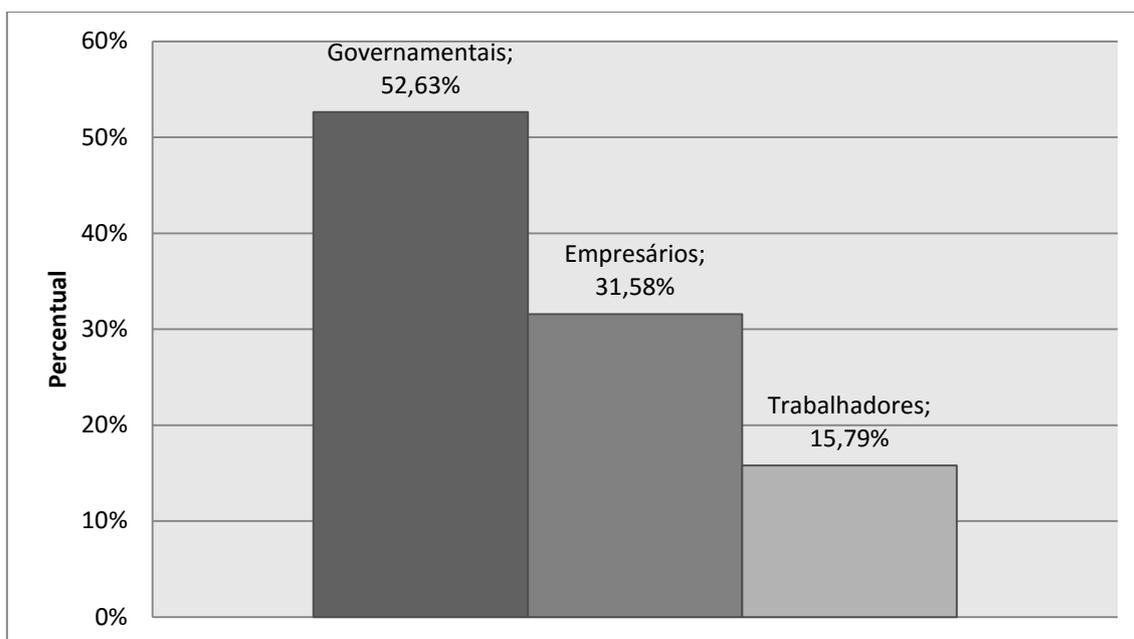
Pelo contrário, em média, cada reunião teve a participação de 39 pessoas; 24 conselheiros estiveram presentes em mais de 50% das reuniões e 12 participaram em mais de 70% das reuniões. É importante salientar que dessas 24 pessoas, 12 não estavam na lista de conselheiros originalmente designados, sendo dois representantes empresariais e os outros dez representantes governamentais. Ou seja, ao longo do processo, algumas pessoas “assumiram a frente”, mesmo que de maneira informal. Dentre os que foram originalmente designados conselheiros, também ocorreu uma substituição dos titulares pelos suplentes; quatro dos que estiveram presentes em mais de 50% das reuniões eram, originalmente, suplentes (Tabela 6).

Isso indica que, mesmo havendo adesão, o prestígio do espaço é questionável aos olhos dos participantes, tanto em função da alta presença de suplentes, quanto pelas participações informais. Outro fato interessante é que o coordenador original, Murilo Marques Barboza, então secretário de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa, só participou de uma reunião (pelo menos, no que consta em ata); na prática, quem coordenou as atividades foi Maria Luisa Campos Machado Leal, da ABDI, que era para ser a vice-coordenadora. Maria Luisa Campos Machado Leal esteve presente em todas as reuniões; os outros dois conselheiros que participaram de todas as reuniões foram Edmilson Rogério de Oliveira, representante da Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) e da CUT, e o Coronel Hilton Grossi, do Ministério da Defesa, o qual, por sinal, não estava na lista original de conselheiros.

Sobre a representatividade do conselho, a composição a partir das indicações originais, sem contabilizar os suplentes, era de 15,79% de representantes dos trabalhadores, 31,58% de representantes empresariais e 52,63% de representantes governamentais (Gráfico 2). Observando esses percentuais para as 129 pessoas que participaram de pelo menos uma reunião, encontra-se o seguinte resultado: 4,65% de trabalhadores, 30,23% de empresários e 65,12% do governo (Gráfico 3). Assim, já é visível como, na prática, ocorre perda de representatividade dos trabalhadores. Quando

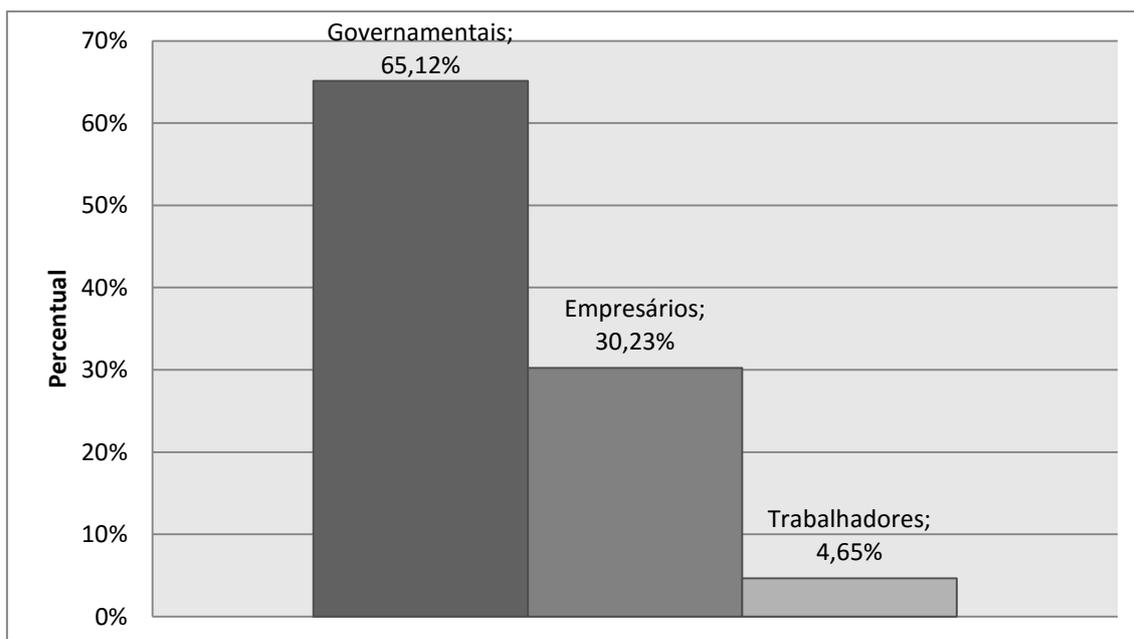
se realiza o mesmo cálculo apenas para os 24 integrantes que se fizeram presentes em mais de 50% das reuniões, eleva-se ainda mais a representatividade governamental, chegando a 79,17%; aqui, quem mais perde é a representatividade empresarial que passa para 16,67%, enquanto a de trabalhadores se mantém relativamente constante em 4,17% (Gráfico 4).

Gráfico 2 - Composição Original do CCDAE

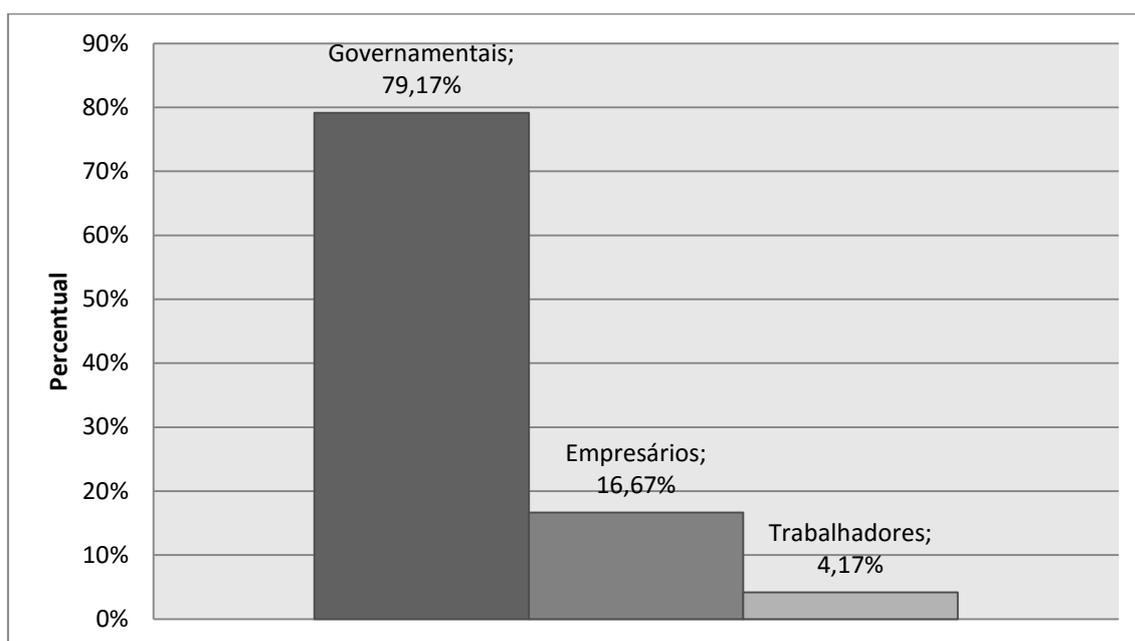


Fonte: Elaboração própria com base nas atas do conselho.

Gráfico 3 – Participação em no Mínimo uma Reunião do CCDAE



Fonte: Elaboração própria com base nas atas do conselho.

Gráfico 4 - Participação em Mais de 50% das Reuniões do CCDAE

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do conselho.

Dentre os 19 representantes governamentais que participaram de mais de 50% das reuniões (Tabela 6), seis possuíam vínculo com a ABDI, dois com o BNDES, dois com o MD, dois com a AEB e os outros representavam os seguintes órgãos: Estado-Maior da Aeronáutica, MPOG, Secretaria da Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), MDIC, FINEP, MCTI. O conselho não contou com a participação de ministros de Estado. Os participantes com cargos mais altos dentro de seus órgãos eram, no máximo, diretores, como, por exemplo, a própria Maria Luisa Campos Machado Leal, que no período era Diretora de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação da ABDI, ou militares com alta patente de oficiais, como o Coronel da Força Aérea Brasileira (FAB), Ancelmo Modesti ou o General de Divisão do Exército Brasileiro, Aderico Mattioli. Vale salientar que o Presidente da ABDI, Mauro Borges Lemos, participou de duas reuniões durante o ano de 2013.

Tabela 6 - Participantes em mais de 50% das reuniões do CCDAE

Nome	Orgão	Função	Setor	Total	Percentua
Maria Luisa Campos Machado Leal	ABDI	Vice-Coordenadora	Governo	7	100,00%
Edmilson Rogério de Oliveira	CNM/CUT	Titular	Trabalhadores	7	100,00%
Cel. Hilton Grossi	MD	Ñ Original	Governo	7	100,00%
Walter Bartels	AIAB	Titular	Empresários	6	85,71%
Cláudio Ferreira da Silva	ABDI	Ñ Original	Governo	6	85,71%
Larissa de Freitas Querino	ABDI	Titular	Governo	5	71,43%
Cynthia Araújo Nascimento Mattos	ABDI	Suplente	Governo	5	71,43%
Sérgio Leite Schmitt Correa Filho	BNDES	Titular	Governo	5	71,43%
Karen Leal	ABDI	Ñ Original	Governo	5	71,43%
Paulus Vinícius da Rocha Fonseca	BNDES	Ñ Original	Governo	5	71,43%
Lourenço Drummond	ABIMDE	Ñ Original	Empresários	5	71,43%
Yu Chi Au	AEB	Suplente	Governo	4	57,14%
Cel. R1 Ancelmo Modesti	EMAER	Suplente	Governo	4	57,14%
Gen. Div. Aderico Mattioli	MD	Titular	Governo	4	57,14%
Aloysio Novais de Carvalho Silva	MPOG	Suplente	Governo	4	57,14%
Robinson Vladenir Botelho Lucas	SAC/PR	Titular	Governo	4	57,14%
João Emílio Padovani Gonçalves	CNI	Titular	Empresários	4	57,14%
Carlos Duek	SAE/PR	Ñ Original	Governo	4	57,14%
João Valentim Bin	AEB	Ñ Original	Governo	4	57,14%
Rodrigo Barbosa	MDIC	Ñ Original	Governo	4	57,14%
Fernanda Bocorny Messias	ABDI	Ñ Original	Governo	4	57,14%
José Serrador Neto	EMBRAER	Ñ Original	Empresários	4	57,14%
Jose Zeno Fontana	FINEP	Ñ Original	Governo	4	57,14%
Marlos Agostini	MCTI	Ñ Original	Governo	4	57,14%

Fonte: Elaboração própria com base nas atas das reuniões

Apenas um representante dos trabalhadores estava entre aqueles que participaram em mais de 50% das reuniões⁶⁹ no caso, o representante da CNM/CUT, Edmilson Rogério de Oliveira, que no período era funcionário da EMBRAER e presidente do Sindicato Aeroespacial de São Paulo⁷⁰ (Tabela 6). Dada a preocupação com a representatividade dos participantes, é preciso salientar que, no período, a legitimidade dessa entidade em representar os trabalhadores estava sendo questionada judicialmente pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e Região, pertencente à central CSP/Conlutas, e por outras entidades⁷¹.

⁶⁹ Os outros representantes dos trabalhadores foram Edson Carlos Rocha da Silva (CNM/CUT), que participou de três reuniões; Lírio Segalla (CNM/CUT), Ronaldo Gomes Carmona (CTB), Geoderici Menezes Souza (CUT), duas reuniões; Scipião da Rocha Júnior (Força Sindical), uma reunião.

⁷⁰ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção de Aeronaves, Equipamentos Gerais Aeroespacial, Aeronaves, Montagem e Reparação de Aeronaves e Instrumentos Aeroespacial do Estado de São Paulo

⁷¹ Sobre o assunto, ver os seguintes links <http://www.sindmetalsjc.org.br/imprensa/ultimas-noticias/752/stf+poem+fim+a+novela+do+sindiaeroespacial.htm> e <http://tst.jusbrasil.com.br/noticias/2324197/sdc-decide-sobre-legitimidade-de-sindicato-para-representar-categoria-profissional>

Dentre as 24 pessoas que participaram em mais de 50% das reuniões, quatro eram representantes empresariais (Tabela 6). O mais assíduo foi Walter Bartels, que é presidente da Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB) desde 1997. Dentre as associadas da AIAB estão as principais firmas brasileiras e estrangeiras que atuam no setor, incluindo a EMBRAER, a AKAER, a HELIBRAS, dentre outras. Bartels também ocupa cargos em outras entidades empresariais e conselhos governamentais importantes para o setor⁷².

O segundo representante empresarial mais assíduo foi Lourenço Drummond, diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), a qual possui uma lista significativa de entidades associadas, incluindo órgãos relacionados às forças armadas, empresas nacionais e empresas estrangeiras. Nota-se que não participava das reuniões o então presidente da ABIMDE, Orlando José Ferreira Neto. Também, não houve participação em nenhuma reunião do Sr. Sami Youssef Hassuani, que já havia sido designado como conselheiro titular no conselho setorial enquanto presidente da AVIBRAS e se tornou presidente da ABIMDE em 2013.

Os outros dois representantes empresariais com significativa participação foram João Emílio Padovani Gonçalves, gerente executivo de Política Industrial da CNI e José Serrador Neto, gerente de relações governamentais da EMBRAER, os quais cumpriam o papel técnico designado por sua função. Portanto, em relação a representatividade empresarial, o único que expressa algum elemento de liderança política em seu setor e participou com frequência do CCDAE é Walter Bartels.

Resumindo, o nível de representatividade de trabalhadores e empresários do CCDAE foi baixo. Houve uma predominância de participação de atores governamentais, sendo que nenhum deles era ministro de Estado.

Sobre a dinâmica dos debates e se o CCDAE foi um espaço que possibilitou a troca de informações entre os agentes governamentais e as demais partes interessadas, o que as atas das reuniões possibilitam inferir é que de fato essa troca informacional

⁷² Segundo o site da AIAB, Walter Bartels: “Ocupa a posição de Diretor nos Departamentos de Competitividade e Tecnologia de Defesa e Segurança da FIESP, é Conselheiro do International Coordinating Council of Aerospace Industries Associations, entidade de classe virtual cujos membros são Brasil, Canadá, Estados Unidos, Europa, Japão e Rússia, o qual se relaciona com a Organização da Aviação Civil Internacional, ligada a ONU. Atualmente, entre outros, é membro do Conselho Técnico ad Associação de Comércio Exterior do Brasil, do Conselho Consultivo da ANAC, representando a indústria aeronáutica.”

ocorreu. Não há predominância de fala de apenas um setor. Empresários e representantes de trabalhadores possuem seus “comentários/sugestões” recorrentemente citados nas atas. O mesmo é observável entre os diversos órgãos governamentais⁷³. Assim, os debates focalizaram diversos aspectos como as diretrizes estratégicas gerais para as cadeias produtivas, os instrumentos a serem utilizados, a definição de metas, as fontes de financiamento, as políticas de incentivo às exportações, a necessidade de fomentar as MPEs do setor, o desenvolvimento e as fronteiras tecnológicas, etc. Nas reuniões ocorridas em 2013, em que o principal objetivo era monitorar o andamento das agendas setoriais, dividiu-se os participantes em grupos de trabalho. Muitas vezes, esses grupos foram liderados por representantes da sociedade civil. Por sinal, tendo em vista que o principal objetivo dos conselhos de competitividade era delimitar as agendas estratégicas setoriais, nesse ponto houve coordenação dos atores no sentido realizar uma série de tarefas, das quais participaram, inclusive, representantes da sociedade civil. Entre essas tarefas estava melhorar o detalhamento de ações, rever a redação, consultar terceiros sobre informações pertinentes e construir cronogramas.

O fluxo de informações também foi importante ao se discutir três pontos que vieram à tona em diversos momentos: utilização de compras governamentais para fomentar o setor; déficit de mão-de-obra qualificada; financiamento ao investimento, exportações e inovações das empresas da Base Industrial de Defesa. Todos esses temas já vinham sendo enfatizados em outros documentos da política industrial brasileira, lançados pela ABDI, como no “Diagnóstico da Base Industrial de Defesa Brasileira”, lançado em março de 2011, e no “Panorama da Base Industrial de Defesa: Segmento Aeroespacial”, lançado em 2013. Ou seja, já estavam na agenda das políticas para o setor e foram potencializados no âmbito do conselho de competitividade.

Ao analisar quais medidas foram efetivamente incluídas na Agenda Estratégica Setorial percebe-se que a questão do financiamento e das compras governamentais foram contemplados no “Programa de Financiamento para Empresas Estratégicas de Defesa”, na “Política Nacional de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial (Offset)” e na criação do Núcleo de Promoção Comercial do MD. Contudo, vale mencionar o tema da qualificação da mão-de-obra, o qual pode ser compreendido como

⁷³ Vale ressaltar que na sétima reunião, pelo que consta em ata, houve apenas apresentações de representantes governamentais, com destaque para a apresentação do relatório de balanço das medidas da agenda setorial e para o Regime Especial Tributário para Indústria de Defesa. Ver também a notícia sobre a reunião no site Defesa.Net: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/13437/Comite-debate-agenda-estrategica-de-defesa-no-ambito-do-Plano-Brasil-Maior/>

significativamente estratégico, por ser um fator crítico para essa indústria. O “Panorama da Base Industrial de Defesa: Segmento Aeroespacial” alerta para que:

Mesmo que venham a existir recursos financeiros para apoiar todos os programas de aquisição e P&D requeridos pelo Poder Aeroespacial, é bastante possível que venhamos a ter dificuldades ou mesmo experimentar fracassos na indústria devido ao apagão de mão de obra especializada. Embora profissionais de várias formações sejam necessários ao esforço de concepção, desenvolvimento e produção de sistemas aeroespaciais e de defesa, estamos aqui fazendo referência explícita à falta de engenheiros e de técnicos especializados para a condução dos trabalhos requeridos (ABDI, 2011, p.56).

Contudo, o tema da qualificação da mão-de-obra não obteve qualquer referência na formulação final das Agendas Setoriais. Isso ocorreu mesmo verificando-se que consta na ata das reuniões ocorridas nos dias 13 e 14 de junho de 2013 que a proposta sobre a temática, encaminhada pelo representante da CNM/CUT, Edmilson Rogério de Oliveira, seria levada para avaliação na ABDI. Dessa forma, pode-se concluir que esse encaminhamento não foi efetivado.

Em linhas gerais, ao consultar o Relatório de Gestão da ABDI para o ano de 2014, mesmo que a questão da mão de obra também não tenha destaque nesse documento, percebe-se que as ações propostas na agenda setorial tiveram andamento significativo. Portanto, se por um lado o requisito de trocas informacionais operou no espaço do conselho, por outro os de coordenação de ações e de efetividade foram somente parcialmente atendidos, por não ter dado encaminhamento a preocupação tão central como a oferta de mão-de-obra no setor.

O **conselho de competitividade do setor químico (CCQ)** realizou quatro reuniões em 2012 e duas em 2013. Cada reunião teve, em média, a participação de 24 pessoas, ou seja, foram muito mais enxutas do que as reuniões do CCDAE, que possuíam em média 39 participantes. Também, foi significativamente menor o total de nomes que constam em ata: 73 contra os 129 encontrados no conselho anteriormente analisado.

Sobre a adesão ao conselho, observou-se que 24 pessoas participaram em mais de 50% das reuniões. Dessas 24 pessoas, nove não estavam listadas originalmente como conselheiros. Desses, quatro eram representantes governamentais, três empresariais e dois eram representantes dos trabalhadores, ou seja, novamente há uma adesão informal que pode indicar que conselheiros originais enviaram substitutos, os quais não eram previstos nem como suplentes. Adiciona-se a isso o fato de que, entre os 28 indicados

originalmente como conselheiros, seis não participaram de nenhuma reunião, incluindo três representantes empresariais. Portanto, no CCQ também parece haver problemas de prestígio: há adesão as reuniões, mas não daquelas pessoas originalmente indicadas. Um indicativo disso está na ata da primeira reunião do Comitê Executivo do setor Químico. Mesmo que o Comitê Executivo fosse um espaço em que se previa apenas a presença de agentes governamentais, para essa primeira reunião, foram convidados dois representantes da sociedade civil, Fernando Figueiredo, da Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), e José Ricardo Roriz Coelho, presidente da Associação Brasileira da Indústria do Plástico (ABIPLAST), ambos indicados como conselheiros titulares no CCQ. Na ata dessa reunião consta: “A discussão ganhou corpo e as entidades revelaram diferenças significativas de opinião, com a ABIQUIM aceitando mais facilmente discutir questões de longo prazo e a ABIPLAST refratária ao tema, pois crê haver muito a fazer no curto prazo sobre o padrão regulatório brasileiro”. O que se verifica posteriormente é que Roriz Coelho só participa das duas primeiras reuniões do conselho. Nas subsequentes, é substituído por Milene Tessarin, economista da entidade, que participa de três reuniões.

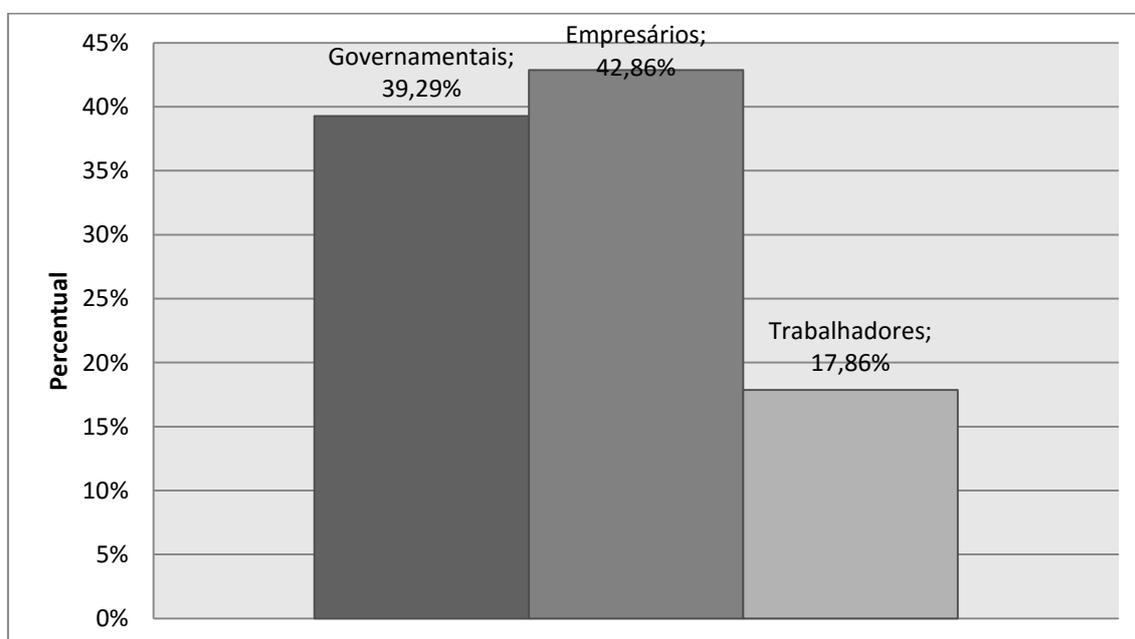
Tabela 7 - Participantes em mais de 50% das reuniões do CCQ

Nome	Orgão	Função	Setor	Total	Percentua
Gabriel Lourenço Gomes	BNDES	Coordenadora	Governo	6	100,00%
Fernando Figueiredo	ABIQUIM	Titular	Empresários	6	100,00%
Júnia Casadei Lima Motta	ABDI	Titular	Governo	5	83,33%
Carlos Alberto Itaparica	CNQ/CUT	Titular	Trabalhadores	5	83,33%
Martim Francisco de Oliveira e Silva	BNDES	Ñ Original	Governo	5	83,33%
Symone Christine de Santana Araújo	MME	Titular	Governo	4	66,67%
Antenor Eiji Nakamura	CNQ/CUT	Titular	Trabalhadores	4	66,67%
Rodolfo Villela Marino	GRUPO ELEKEIROZ	Titular	Empresários	4	66,67%
Reinaldo Schroeder	UGT	Titular	Trabalhadores	4	66,67%
Alexandre Ribeiro Pareira Lopes	MDIC	Ñ Original	Governo	4	66,67%
Carlos Lima	ABDI	Ñ Original	Governo	4	66,67%
Marilene Teixeira	CNQ/CUT	Ñ Original	Trabalhadores	4	66,67%
Fátima G. C. Ferreira	ABIQUIM	Ñ Original	Empresários	4	66,67%
Marcos A. de Marchi	ABIQUIM/ELEQUEIROZ	Ñ Original	Empresários	4	66,67%
Ana Sofia Brito Peixoto	ABDI	Suplente	Governo	3	50,00%
Adelaide Maria de Souza Antunes	INPI	Titular	Governo	3	50,00%
José Eduardo Cintra de Oliveira	ABRAFAS	Titular	Empresários	3	50,00%
Marcelo Lyra	BRASKEM	Titular	Empresários	3	50,00%
Frederico A. Turra	CNI	Titular	Empresários	3	50,00%
Herbert Passos Filho	FORÇA SINDICAL	Titular	Trabalhadores	3	50,00%
Henri Armand Slezzynger	UNIGEL/ABIQUIM	Titular	Empresários	3	50,00%
Ernesto Carrara Júnior	MPOG	Ñ Original	Governo	3	50,00%
Denis Oshima Roberto	DIEESE	Ñ Original	Trabalhadores	3	50,00%
Milene Tessarin	ABIPLAST	Ñ Original	Empresários	3	50,00%

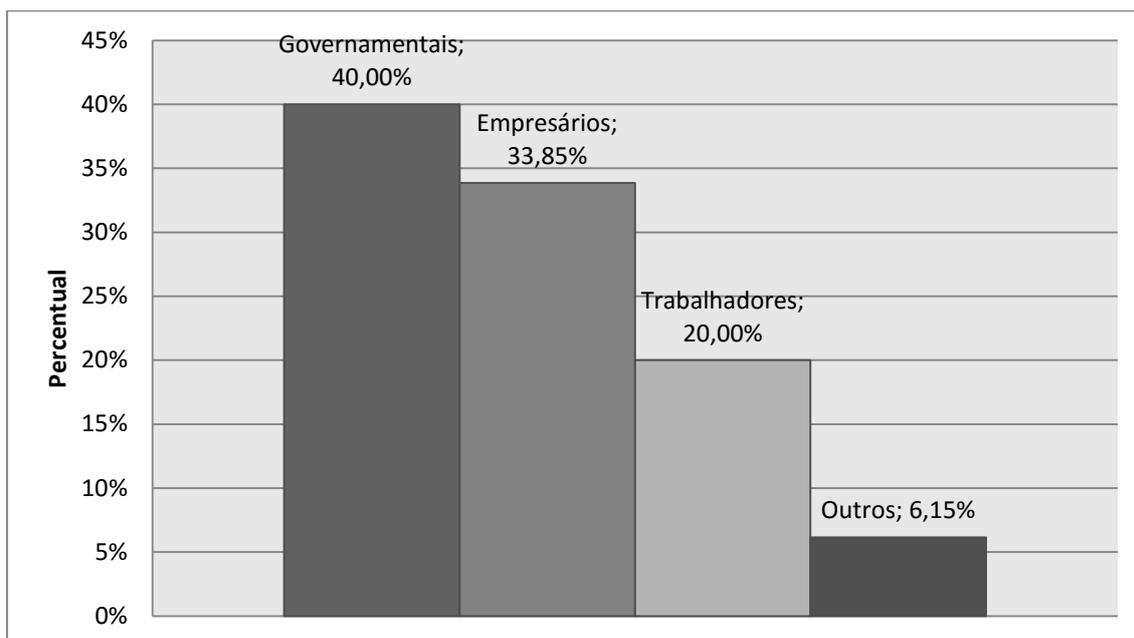
Fonte: Elaboração própria com base nas atas das reuniões.

Se por um lado há esse problema de prestígio, por outro, verifica-se no CCQ o fato de que, entre aqueles que estiveram presentes em mais de 50% das reuniões, há uma distribuição mais equilibrada entre os diferentes setores representados: 37,5% eram representantes governamentais e 37,5% eram representantes empresariais; 25% eram representantes dos trabalhadores (Gráfico 7). A título comparativo, ressalta-se que essa é uma diferença em relação ao CCDAE, no qual 79,17% dos que participaram em mais de 50% das reuniões eram representantes governamentais. Esses dados indicam que, mesmo havendo os problemas antes expostos, os representantes da sociedade civil efetivamente assumiram o compromisso com as reuniões e o conselho de competitividade parece ter cumprido sua função de representatividade.

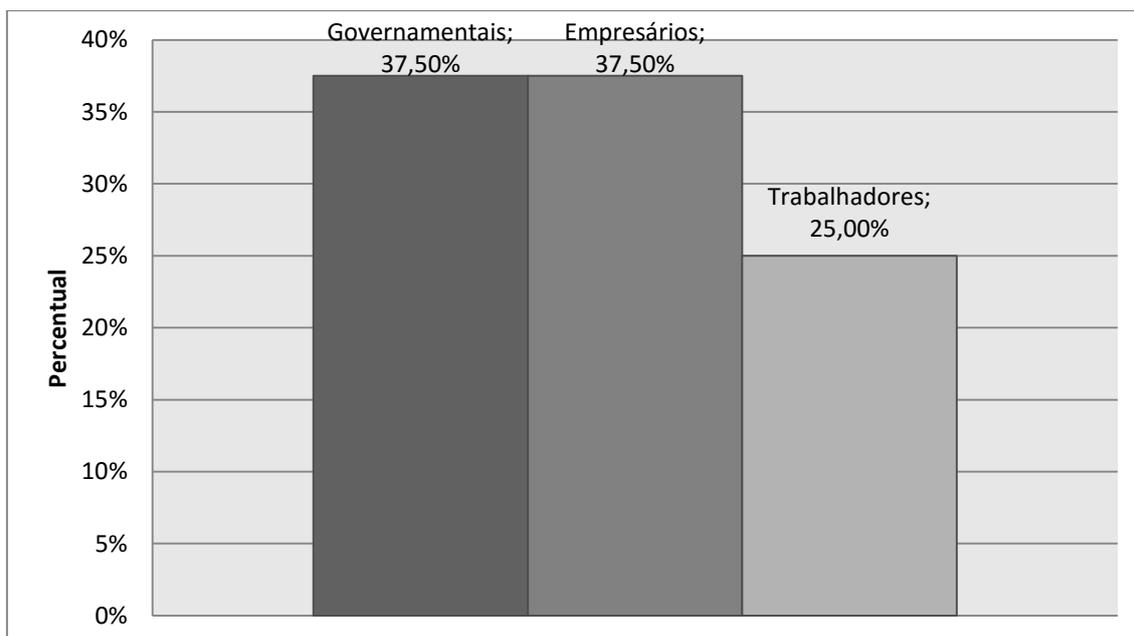
Gráfico 5 - Composição Original do CCQ



Fonte: Elaboração própria com base nas atas das reuniões.

Gráfico 6 – Participação em no Mínimo uma Reunião do CCQ

Fonte: Elaboração própria com base nas atas das reuniões.

Gráfico 7 - Participação em mais de 50% das Reuniões do CCQ

Fonte: Elaboração própria com base nas atas das reuniões.

Outro aspecto observado é que, na prática, a participação dos trabalhadores se eleva. Na composição original, previa-se que 17,86% dos conselheiros seriam representantes desse segmento, 39,39% representantes governamentais e 42,86% representantes empresariais (Gráfico 5). Quando se computa os dados daqueles que participaram de pelo menos uma reunião, chega-se ao seguinte resultado: 20% de

trabalhadores, 40% para o governo e 33,85% para empresários (Gráfico 6). Ao se observar apenas aquelas pessoas que participaram de mais de 50% das reuniões, como antes descrito, o percentual dos trabalhadores eleva-se em cinco pontos percentuais e os percentuais de representantes governamentais e os de empresários se igualam em 37,5% (Gráfico 7).

Sobre os representantes governamentais, no CCQ também não se verifica a presença de membros dos altos escalões governamentais, com envergadura e peso político. Esse fato foi alvo de reivindicação de representantes da sociedade civil. Como consta na Ata da primeira reunião do Comitê Executivo do Setor Químico, ocorrida nos dias 01 e 02 de fevereiro de 2012:

Avançados na elaboração do Diagnóstico e da Agenda Setorial, o Comitê convidou dois representantes do setor privado para um primeiro olhar sobre o que havia sido discutido até então. Os convidados foram os senhores Fernando Figueiredo (Presidente da ABIQUIM) e José Ricardo Roriz Coelho (Presidente da ABIPLAST). Já no início a ABIQUIM questionou a ausência do Ministério da Fazenda, alegando que o poder de decisão está naquele órgão. A opinião foi acompanhada pela ABIPLAST. A resposta foi dada pelo BNDES que apresentou a estrutura de governança do PBM e apontou os pontos no fluxo de decisão onde o MF estará presente. As discussões em torno da questão amenizaram e caminhou-se para a apresentação do Diagnóstico e da Agenda Setorial.

Porém, há de se salientar que o coordenador, Gabriel Lourenço Gomes, o qual participou de todas as reuniões, era no período Chefe do Departamento de Indústria Química do BNDES, ou seja, ocupava um cargo com poder decisório. Outro aspecto a enfatizar é a alta qualificação técnica de alguns dos representantes governamentais que participaram mais ativamente. O próprio coordenador é doutor em Planejamento Energético. Também, verificou-se a participação em três reuniões de Adelaide Maria de Souza Antunes, professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutora em Engenharia Química, analista sênior do INPI, especializada na indústria petroquímica, conselheira da ABIQUIM; e a participação, em cinco reuniões, de Martim Francisco de Oliveira e Silva, Engenheiro Civil, Doutor em Administração de Empresas, professor da PUC-RJ e técnico do BNDES, atuando, há bastante tempo, no Departamento de Indústria Química dessa instituição.

É preciso destacar a adesão de lideranças do setor no que tange a representação empresarial. Fernando Figueiredo, então presidente da ABIQUIM, a mais antiga e importante associação do setor, foi o único conselheiro representante da sociedade civil que participou de 100% das reuniões. Ainda, um dado significativo é que três das seis

reuniões foram realizadas na própria sede da ABIQUIM, o que simboliza a adesão e a importância do conselho para essa entidade. Em entrevista para o portal quimica.com.br, realizada em 17 de dezembro de 2014, Figueiredo falou sobre a presença da ABIQUIM no conselho:

QD – A Abiquim teve uma atuação muito próxima do governo na definição de políticas setoriais. O sr. acha que o setor perdeu relevância junto ao Poder Executivo?
 F.F. – Não perdeu. Pelo contrário. Dentro do Plano Brasil Maior, criado pela presidente Dilma Rousseff, o conselho de competitividade da indústria química e petroquímica foi um dos mais efetivos. Todas as propostas que a indústria apresentou no Conselho se transformaram em realidade, incluindo o estudo de oportunidades de diversificação da indústria química. Esse estudo foi contratado pelo BNDES e realizado pela Bain & Company e pela GasEnergy. O estudo vai ser entregue no dia 26 de novembro, no Rio de Janeiro, na sede do BNDES. Foi uma tarefa de um ano e meio em que foram estudados muitos segmentos da indústria química para identificar oportunidades. A ideia é transformar em políticas públicas as conclusões do estudo. Mas esse já é um trabalho para 2015⁷⁴.

Outra figura de peso que participou do conselho de competitividade do setor químico, mais especificamente de quatro reuniões, foi Rodolfo Villela Marino, então *chairman* da Elekeiroz S.A, uma das maiores empresas do setor. Rodolfo é membro da família Villela, a qual, junto com a família Setubal, dirige o *holding* Itaúsa – Investimentos Itaú S.A. - que em 2014 possuía um patrimônio líquido de R\$ 36,4 bilhões e era controlador do maior banco privado da América Latina, o Itaú Unibanco⁷⁵. A importância desse conselheiro se expressa no fato de ser um dos 12 componentes do Conselho Familiar que administra a Itaúsa e decide sobre seus investimentos mais importantes.

Outros representantes empresariais que participaram em mais de 50% das reuniões foram Henri Armand Slezynger, presidente da Unigel S.A. e conselheiro da ABIQUIM; Marcelo Lyra, Vice-Presidente de Relações Institucionais da Brasken S.A. e José Eduardo Cintra de Oliveira, diretor executivo da Associação Brasileira de Produtores de Fibras Artificiais e Sintéticas. Portanto, sobre a representatividade empresarial, pode-se afirmar que o CCQ contou com a participação de lideranças políticas do setor e de pessoas com capacidade de tomada de decisões em postos estratégicos.

⁷⁴ <http://www.quimica.com.br/pquimica/29367/abiquim-50-anos-pre-sal-e-biodiversidade-garantem-suprimento-das-materias-primas/>

⁷⁵ <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/05/itausa-registra-lucro-consolidado-de-r-1784-bilhao-no-1-trimestre.html>

Em relação aos representantes dos trabalhadores, o que se percebe é que o CCQ conseguiu englobar as duas grandes confederações sindicais do setor e três centrais sindicais, além de contar com pessoas que atuam no movimento sindical de estados em que o setor químico é desenvolvido, de modo a ocorrer um relativo equilíbrio no aspecto regional da representação. Carlos Alberto Itaparica e Antenor Eiji Nakamura, representantes da Confederação Nacional do Ramo Químico (CNQ)⁷⁶ e da CUT, participaram, respectivamente, de cinco e quatro reuniões. Reinaldo Schroeder, que participou de quatro reuniões, representava a central sindical União Geral dos Trabalhadores e era presidente do Sindicato dos Plásticos de Joinville, filiado à Confederação Nacional dos Trabalhadores no Ramo Químico (CNTQ). Herbert Passos Filho participou de três reuniões e era Presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas, Farmacêuticas e de Fertilizantes de Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Guarujá, Bertioga, Mongaguá e Itanhaém, Diretor da Força Sindical na Baixada Santista, 1º Vice-Presidente da Federação dos Trabalhadores das Indústrias Químicas; Diretor Nacional de Meio Ambiente da Força Sindical; Secretário Nacional do Setor Químico da Força Sindical.

Portanto, pode-se afirmar que o CCQ obteve representatividade, tanto de empresários, quanto de trabalhadores. Os representantes governamentais não contaram com figuras de envergadura política, mas verificou-se alta qualificação técnica. Além disso, destaca-se que houve efetiva adesão dos participantes da sociedade civil ao conselho.

Observando as dinâmicas de trocas informacionais, é possível perceber nas atas que o CCQ não foi apenas um espaço de anúncio de medidas governamentais. Em todas as reuniões verifica-se a participação de empresários e trabalhadores no sentido de discutir as proposições governamentais, apresentar suas críticas, diagnósticos e sugestões de políticas, além de fazer reivindicações ao governo. Um exemplo mais claro de troca informacional e, também, de como o conselho possibilitou a coordenação dos agentes ocorreu no caso da proposta de reduzir custos de matérias primas e de fomentar o gás natural como matéria prima para produção de ureia e amônia, os quais são insumos para indústria de fertilizantes. Para tanto, conformou-se um grupo de trabalho com representantes da ABIQUIM, MME, PETROBRÁS, BNDES, ABDI e MDIC que

⁷⁶ Antenor Nakamura atuava no Sindicato dos Químicos de São Paulo e era, então, presidente da CNQ. Carlos Itaparica era suplente da direção da CNQ e Dirigente do Sindiquímica da Bahia, um dos estados com maior produção no setor, principalmente em função do polo petroquímico de Camaçari.

atuou realizando estudos e formalizando propostas, tanto no âmbito do conselho de competitividade, quanto no comitê executivo, espaço no qual também se verifica a presença recorrente da ABIQUIM. Essa, que foi uma das temáticas mais discutidas em todo o período de funcionamento do conselho, foi formalizada na Agenda Estratégica dentro do objetivo de reduzir custos de matéria prima.

Ainda, na leitura das atas, fica claro que o CCQ, junto com o comitê executivo da indústria química, foi um espaço no qual se discutiu propostas e se dividiu trabalho entre os órgãos governamentais e os representantes da sociedade civil, de modo a aprimorar as propostas da agenda estratégica. Nesse âmbito se avançou na proposta do Regime Especial de Incentivo ao Investimento na Indústria Química (REPEQUIM), no Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes (REIF), na desoneração do PIS/CONFINS para a cadeia petroquímica e no Regime Especial de Incentivo à Inovação na Indústria Química (REIQ-Inovação). Ou seja, pode-se considerar como um espaço que promoveu a troca informacional, a coordenação dos agentes e foi efetivo em propor políticas.

5 Considerações Finais

Políticas industriais podem ser instrumentos de transformação econômica e social, promovendo alterações estruturais que reposicionam os países na hierarquia da divisão internacional do trabalho, alcançando altos níveis de desenvolvimento tecnológico, de geração de renda, de criação de empregos e de aumento na produtividade. Contudo, quando executadas, há sempre o risco de não se alcançar esses objetivos e, inclusive, produzir efeitos perversos como a concentração de renda, a captura de setores do Estado por poderosos grupos econômicos e a geração de problemas fiscais. De toda forma, consolidar bases de apoio político que confirmem legitimidade e forneçam um potencial de ação para o Estado transformar as estruturas produtivas existentes é crucial, tanto para formulação das políticas industriais, quanto para o sucesso de sua execução. Essas bases operam em múltiplos níveis, desde o apoio difuso na opinião pública até a formação de coalizões partidárias.

Nesse trabalho, analisaram-se os conselhos que têm por função promover a interlocução entre governo, trabalhadores e empresários. No processo de consolidação de bases de apoio político, é fundamental a construção de espaços institucionalizados e transparentes que possibilitem a mediação de conflitos e a coordenação dos interesses, assim como atendam os requisitos necessários para que ocorra a troca informacional e a coordenação entre os agentes. Criar esses espaços não é tarefa fácil, uma vez que as relações custo-benefício variam para cada segmento e são permeadas por significativa margem de incerteza.

O governo enfrenta os custos de abrir mão de parte de sua autonomia decisória e de alocar recursos nessa área de política pública, em detrimentos de outras áreas. Por sua vez, encontra os benefícios de obter informações e o apoio político. Além disso, a política industrial pode contribuir para que se atinjam outros objetivos, como a garantia da soberania nacional, a elevação nas taxas de crescimento econômico, o aumento da renda per capita, a geração de receitas tributárias e a disponibilização de recursos para aplicação em políticas sociais.

Os sindicatos e as centrais sindicais, para viabilizar sua participação, assumem uma postura mais disposta à negociação e menos propensa ao conflito. Se por um lado, muitas vezes, isso pode implicar em abrir mão de ganhos salariais no curto prazo, por outro os trabalhadores conseguem pressionar o avanço de outras pautas como a geração

de empregos, a qualificação da mão-de-obra, a promoção do trabalho decente e a distribuição dos ganhos de produtividade no longo prazo.

Aos empresários, o primeiro desafio é estabelecer o próprio diálogo entre os pares, que tendem a ser adversários no mercado. Para além desse fator, têm que estar dispostos a abrir mão de outros canais de acesso ao Estado em prol de negociações coordenadas em arenas institucionalizadas e transparentes, aceitar contrapartidas governamentais e, muitas vezes, alterar seus planos de negócios, assumindo investimentos de maior risco. Por sua vez, no longo prazo, podem obter maiores taxas de lucro, melhorar sua competitividade, ampliar a capacidade de internacionalização e elevar a produtividade e o *know-how* tecnológico.

A política industrial só possui sentido se realizada buscando transformações no longo prazo. Nesse processo, em termos políticos, o que entra em jogo vai muito além do gerenciamento de conflitos; diz respeito à construção de um projeto de nação. Entretanto, enquanto os custos se concretizam no curto prazo, por sua vez, o longo prazo é carregado de incertezas que tornam ainda maior o desafio de trazer os agentes para a negociação, tendo em vista que não há garantias em relação aos benefícios a serem alcançados. Para minimizar os custos políticos desse processo, é fundamental a participação de altos escalões governamentais, incluindo o próprio Presidente da República, nos espaços de interlocução, indicando sua importância estratégica. Também, deve-se garantir que as deliberações tenham influência concreta nas ações governamentais e que os espaços abertos tenham continuidade ao longo do tempo, de modo que os atores visualizem-nos como o *locus* por excelência para direcionar suas demandas.

A retomada da política industrial no primeiro governo Lula ocorreu em um contexto de elevado desemprego, de baixas taxas de crescimento do PIB e de uma reestruturação industrial agressiva. Nos meios empresariais e entre as centrais sindicais havia significativa insatisfação com a situação vivida no período, o que abria uma janela de oportunidade para consolidação de alianças. A condição era apresentar novas propostas para enfrentar os problemas nacionais. Efeitos de trajetória se faziam presentes, implicando em ter de construir uma política industrial de novo tipo. Nas duas décadas anteriores, o Estado brasileiro havia perdido muitas de suas capacidades, a economia de mercado e a democracia se impunham enquanto realidades institucionais, acordos internacionais limitavam as formas de intervenção na economia. Mas, muitas

instituições consolidadas no período desenvolvimentista continuavam a existir e traziam consigo o potencial para alavancar uma política industrial de peso, com destaque para o BNDES e a Petrobrás.

Analisando as três políticas industriais apresentadas entre 2003 e 2014, identificaram-se alguns traços em comum entre elas. O primeiro traço seria a presença de um significativo número de órgãos estatais e ministérios, responsáveis por gerir instrumentos diversos, exigindo grande esforço de coordenação governamental, o que nem sempre foi alcançado. O segundo elemento foi a participação robusta do Estado no financiamento às mais diversas atividades econômicas. O terceiro foi a influência de teorias neoschumpeterianas na organização conceitual das políticas. A quarta característica seria que o objetivo central da política econômica foi a manutenção da estabilidade monetária. Esse objetivo, em diversos momentos, implicou em ciclos de alta nas taxas de juros e de apreciação cambial, gerando críticas de economistas que percebem uma associação entre colocar a meta de inflação como prioridade de política econômica e o agravamento do fenômeno da desindustrialização.

Também, foram observadas mudanças entre as três políticas industriais. Ao longo dos anos, ocorreu uma alocação de recursos cada vez mais robusta nessas políticas, principalmente, no financiamento ao investimento e à internacionalização, tanto via BNDES, quanto via Petrobrás. Progressivamente, houve uma perda de direcionamento estratégico e já na PDP triplicou-se o número de setores que seriam beneficiados pela política, incluindo setores intensivos em trabalho que enfrentavam dificuldades frente à competição internacional, o que também se verifica no PBM. Por fim, passou a haver um predomínio de instrumentos de desoneração fiscal. Inicialmente na PDP, esses instrumentos voltavam-se para a desoneração do investimento em capacidades produtivas e tecnológicas. Principalmente durante o PBM, passaram a incluir, também, desonerações em folha de pagamentos e em impostos indiretos que incidem sobre o consumo, implicando em significativas perdas fiscais.

No quarto capítulo analisaram-se os espaços de interlocução entre governo, trabalhadores e empresários e como eles incidiram sobre a política industrial. O primeiro conselho estudado foi o CDES, o qual, mesmo não estando ligado diretamente à estrutura de gestão das políticas industriais, contribuiu significativamente para a concepção e a legitimação dessas políticas, o que ficou expresso em uma série de documentos construídos e apresentados à sociedade no período 2003 – 2010. Em linhas

gerais, pode se afirmar que os resultados alcançados por esse conselho, no referido período, advêm de ter se conseguido criar um espaço em que os interesses eram coordenados e ocorriam trocas informacionais entre setores representativos da sociedade, sendo que, aos poucos, principalmente a partir de 2006, as propostas do conselho foram incorporadas a diversas políticas públicas. Após 2010, ainda se verificou a incorporação de diretrizes ao PBM, as quais foram formuladas no período anterior. Contudo, no período 2011-2014, ocorre uma queda substancial no nível de atividade do CDES e verificam-se mudanças recorrentes em seu posicionamento na estrutura administrativa do Governo Federal, indicando que se perdeu o caráter estratégico ocupado anteriormente, comprometendo as capacidades até então construídas. Vale ressaltar que o CDES foi um raro exemplo de ampla transparência e prestação de contas, sendo possível acessar no seu site todas as informações pertinentes sobre seu funcionamento.

A análise do CNDI observou que, entre 2004 e 2007, esse conselho assumiu importante função na estratégia política governamental de se aproximar do empresariado e das centrais sindicais. O conselho contou com a participação constante de ministros que conformavam o núcleo duro de gestão das políticas econômicas e houve adesão dos representantes da sociedade civil nos debates e nas atividades. As sinergias construídas nesse espaço possibilitaram trocas informacionais e a coordenação entre os agentes, de modo que isso se refletiu na formulação de propostas para a política industrial. Mesmo assim, nesse período, as constantes trocas de ministros impediram que se realizasse todo potencial que o CNDI possuía, principalmente, no que se refere à coordenação dos agentes governamentais. Há de se salientar, também, a baixa transparência deste conselho. No início do segundo governo Lula, ocorre a última reunião do CNDI dessa primeira fase de seu funcionamento. Entre 2007 e 2010, esse conselho deixa de operar e no primeiro mandato de Rousseff há a tentativa de reestruturá-lo, a qual é totalmente fracassada.

Na seção 3.1 do quarto capítulo, discutiu-se como na década de 1990 ocorre a tentativa de se estruturar espaços de negociações setoriais tripartites. Apesar do otimismo inicial de alguns pesquisadores, que percebiam nesses arranjos o potencial de remodelar as relações entre Estado e sociedade, com o passar do tempo, a inoperância e a falta de resultados concretos elevaram o ceticismo quanto a esse potencial. No planejamento do PBM previa-se a construção de conselhos de competitividade setoriais

que cumpririam essa função, deixando claro o lugar que ocupariam no modelo de governança da política. Na prática, o que se verificou foi uma baixa operacionalização dos 19 conselhos previstos, os quais se reuniram pouquíssimas vezes e apresentaram dificuldades em cumprir suas funções estatutárias. Para se aprofundar no estudo desses espaços, escolheu-se os conselhos de competitividade de Defesa, Aeronáutica e Espacial e o da Indústria Química. Esses foram relativamente bem avaliados nos indicadores propostos, principalmente o da indústria química que contou com significativa adesão dos representantes de empresários e trabalhadores e conseguiu incorporar suas propostas na política industrial. Por sua vez, isso não minimiza o fato de que, em conjunto, a tentativa de estruturar esses espaços não foi capaz de dar novo fôlego às capacidades políticas que haviam sido perdidas. De todo modo, exemplificam que esses arranjos possuem algum potencial de fomentar a construção de políticas setoriais.

A resposta para a questão sobre como evoluíram as capacidades políticas subjacentes à política industrial, em sua dimensão participativa, no período 2003-2014 aponta para um comportamento não linear. No início do primeiro mandato do governo Lula, nos anos de 2003 e 2004, há um processo de estruturação dessas capacidades com a criação do CDES e do CNDI. Entre 2005 e 2007 esses espaços operam simultaneamente, construindo proposições importantes para as políticas industriais. No início do segundo governo de Lula, o CNDI deixa de operar, representando uma perda significativa nas capacidades políticas, mas o CDES continua em atividade, com destaque para o período pós-crise financeira de 2008. No período entre 2011 e 2014, a atuação do CDES decai, a tentativa de reestruturar o CNDI falha e os Conselhos de Competitividade, em conjunto, apresentam baixo dinamismo.

Nesse estudo, também indagou-se sobre como que essa evolução se relaciona com as mudanças verificadas nas políticas industriais, principalmente no que se refere à perda de direcionamento estratégico e ao uso generalizado de instrumentos de desoneração tributária. Não se pode afirmar que a progressiva queda nas capacidades políticas, em sua dimensão participativa, observada após 2007, seja causa dessas mudanças que ocorrem da PITCE para a PDP e da PDP para o PBM. Entretanto, há concomitância, o que torna a hipótese plausível. Para se verificar essa relação, recomenda-se que pesquisas posteriores avancem no conhecimento da evolução das capacidades técnicas-administrativas e das dimensões que dizem respeito à relação entre executivo-legislativo e ao controle legal nas capacidades políticas. Também, seria

importante conhecer como as redes informais conformadas entre empresários, burocratas e políticos operam e influenciam as decisões referentes à política industrial. Destaca-se, ainda, que estudos futuros podem avançar na compreensão analítica de como essas dimensões se relacionam e se influenciam mutuamente, abrindo espaço para pesquisas comparadas com outras áreas de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, P. **A Política Industrial no Brasil e a Experiência das Câmaras Setoriais na Década de 90**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós Graduação em Economia. Porto Alegre - RS. 1997. Ori. Achyles Barcelos da Costa.

ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v.31, n.1. Disponível em < <https://goo.gl/IVBoJI> > Acessado em 20 de janeiro de 2016.

ALMEIDA, M. **Desafios da Real Política Industrial Brasileira no Século XXI**. Texto para Discussão nº 1452. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em < <http://goo.gl/yb1vGZ> > Acessado em 20 de janeiro de 2016.

AMES, B. (2003). **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

AMSDEN, A. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford, Oxford University Press, 1989.

AMSDEN, A. **A ascensão do “resto”**. São Paulo, Editora da UNESP, 2009.

ARAUJO, M. P. Participação Social no Governo Lula: Os Casos do CDES e do CNDI. **Diversitates**, Vol. 5, Nº 2 : 109 – 132, 2013. Disponível em < <https://goo.gl/ZryZBx> > Acessado em 07 de junho de 2015.

ARAUJO, M. P. **Novos Espaços de Negociação na Política Industrial nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Rio de Janeiro-RJ. 2015. Ori. Maria Antonieta Leopoldi. Disponível em < <http://goo.gl/M0XAXH> > Acessado em 01 de outubro de 2015.

ARAÚJO, E.; BRUNO, M.; PIMENTEL, D. Regime Cambial e Mudança Estrutural na Indústria de Transformação Brasileira: evidências para o período (1994-2008). **Revista de Economia Política**, v.32, n.03, 2012. Disponível em < <http://goo.gl/qubJVL> > Acessado em 14 de abril de 2015.

ARBIX, G. **Uma Aposta no Futuro: Os Primeiros Anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística**. São Paulo: Scritta, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Macroeconomia pós-Plano Real: as Relações Básicas. In: SICSÚ, J.; de PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Orgs.). **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.47. set, 2013. Disponível em < <http://goo.gl/75wxZc> > Acessado em 25 de janeiro de 2015.

BONELLI, R.; VEIGA, P. M.; BRITO, A. F. **As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições**. IPEA, Texto para Discussão n.527. Rio de Janeiro: 1997. Disponível em < <http://goo.gl/b8iQ0M> > Acessado em 14 de novembro de 2014.

BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretações. In: BACHA, E.; De BOLLE, M. B. (Orgs.). **O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BRUXEL, L. **O CDES na Mídia: Gênese de uma Esfera Pública Política na Disputa pela Opinião Pública**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação. Programa de Pós Graduação em Comunicação e Informação. Porto Alegre - RS. 2005. Ori. Maria Helena Weber. Disponível em < <http://goo.gl/LDETAa> > Acessado em 19 de junho de 2015.

CALZOLAIO, A. E. **Política Industrial e Produtividade na Indústria de Transformação do Brasil na Década de 2000**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós Graduação em Economia. Porto Alegre - RS. 2015. Ori. Achyles Barcelos da Costa.

CAMPANÁRIO, M. A.; SILVA, M. M.; COSTA, T. R. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: Análise de Fundamentos e Arranjos Institucionais**. Trabalho apresentado no XI Seminário Iberoamericano de Gestión Tecnológica - ALTEC. Salvador: 25 a 28 de outubro de 2005. Disponível em < <http://goo.gl/o3uBoF> > Acessado em 18 de outubro de 2014.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Texto para Discussão N^o 181. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, 2010. Disponível em < <http://goo.gl/0nBmfl> > Acessado em 18 de outubro de 2014.

CARBONETTI, B. C. **The Cards Dealt Matter: Rethinking Conceptions of State Capacity**. Annual Meeting of the Western Political Science Association, March 22-24, Portland Oregon, 2012. Disponível em < <http://goo.gl/OPYhmh> > Acessado em 20 de abril de 2015.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

CARVALHO, A. C.; CARVALHO, D. F.; CARVALHO, R. B. S. C. Política Industrial de Inovações Tecnológicas em um Ambiente de Competitividade Sistêmica. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v.3, n.1, jan./jun, 2014. Disponível em < <http://goo.gl/Uvy2oS> > Acessado em 22 de outubro de 2014.

CASTRO, A. B. Ajustamento X transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A. B. e PIRES, F. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

CASTRO, A. B. A Reestruturação Industrial Brasileira nos anos 90. Uma Interpretação. **Revista de Economia Política**, v. 21, n.3 (83), jul-set, 2001. Disponível em < <http://goo.gl/SRzQz6> > Acessado em 15 de abril de 2015.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos Avançados**, v.26, N.75, 2012.

CEPÊDA, V. A. As Constituições de 1934 e 1988 – trajetória histórica e inflexão política. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp.269-283, jan.-jun. 2013.

CHANG, H. J. **The political economy of industrial policy**. London, MacMillan Press, 1994.

CHANG, H. J.; EVANS, P. **The role of institutions in economic change**. Paper prepared for the meeting of the “Other Canon” group Venice, Italy, January 13 - 14, 2000. Disponível em < <http://goo.gl/lvymXf> > Acessado em 20 de junho de 2014.

CHANG, H. J. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2004.

CHANG, H. J. **The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future**. Penang, TWN; New York, Zed Books, 2008.

CHASQUETTI, D. **Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos em América Latina**: Evaluando la “Difícil Combinación”. Montevideo: Universidad de la República, 2008.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working Paper n. 53. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. Disponível em < <http://goo.gl/iv4B5Z> > Acessado em 07 de junho de 2015.

COMMONS, J. R. Institutional Economics. **American Economic Review**, vol. 21, pp. 648-657, 1931.

CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 44-75. Disponível em < <http://goo.gl/wOAO1m> > Acessado em 20 de outubro de 2014.

CUNHA, A. M.; PERFEITO, P.; PERGHER, N. Estado e Política de Desenvolvimento Industrial no Brasil (2003-2014). In: HENKIN, H. (Org.) **Política Industrial e Internacionalização**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Disponível em < <https://goo.gl/f93YUq> > Acessado em 15 de dezembro de 2014.

CUNHA, F. S.; AGUIAR, C. C.; MAFRA, R. L. M. **Discutindo Novas Temáticas? Em questionamento a expansão da agenda pública através da criação de Conselhos e Conferências Nacionais a partir de 2003**. In: I Seminário Internacional de Ciência

Política. Estado e Democracia em Mudança. Porto Alegre, out, 2015. Disponível em < <http://goo.gl/m7294Y> > Acessado em 16 de setembro de 2015.

DE TONI, J. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas idéias e dos empreendedores políticos**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Brasília-DF. 2013. Ori Rebecca Abers. Disponível em < <http://goo.gl/KGR6h8> > Acessado em 09 de junho de 2015.

DELLA COSTA, A.; SOUZA-SANTOS, E. R. Internacionalização de empresas brasileiras: restrições de financiamento e papel do BNDES. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, ano 06, Vol. 23, p. 167-174. Out –Dez, 2010. Disponível em < <http://goo.gl/NnfWid> > Acessado em 30 de julho de 2013.

DINIZ, E. A Busca de um Novo Modelo Econômico: Padrões Alternativos de Articulação Público-Privado. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 14, p. 7-28, jun. 2000

DINIZ, E. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. **São Paulo Perspectiva**, v.15 n.4, 2001. Disponível em < <http://goo.gl/Ozy2et> > Acessado em 22 de outubro de 2014.

DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, jan-mar, 2011. Disponível em < <http://goo.gl/wVpGVG> > Acessado em 30 de junho de 2014.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs). **Bring the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, vol. 5, núm. 9, 2003, pp. 20-63. Disponível em < <http://goo.gl/lcLwGI> > Acessado em 25 de setembro de 2013.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M. de; KUPFER, D. Política Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FIGUEIREDO, A. **Democracia ou Reformas: alternativas democráticas à crise política 1961-1964**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira; In: MELO, C. e SÁEZ, M. (Orgs.). **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FINE, B. (2006) The Developmental State and the Political Economy of Development. In: FINE, B.; JOMO, K.S., (eds.). **The New Development Economics: After the Washington Consensus**. New Delhi: Tulika,

FISHLOW, A. Origens e Consequências da Substituição de Importações: 40 anos depois. In: BACHA, E.; De BOLLE, M. B. (Orgs.). **O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. In: **Revista de economia política**, São Paulo, jan/mar 2003, n. 89, p.133-148. Disponível em < <http://goo.gl/5nLKBT> > Acessado em 10 de setembro de 2014.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Texto para Discussão n.2103. Brasília: 2015. Disponível em < <http://goo.gl/ISviqs> > Acessado em 27 de novembro de 2015.

FRANCO, G. H. B. **O Plano Real e a URV: fundamentos da reforma monetária brasileira de 1993-94**. Manuscrito. Banco Central do Brasil. 1995. Disponível em < <http://goo.gl/nYyunZ> > Acessado em 20 de maio de 2015.

GADELHA, C. A. G. Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. **Revista de Economia Política**, vol. 21, nº 4 (84), out-dez, 2001. Disponível em < <http://goo.gl/I64usI> > Acessado em 20 de outubro de 2014.

GARCIA, R. C. O CDES e a Construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: um relato particular. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em < <http://goo.gl/5xb0gl> > Acessado em 04 de abril de 2014.

GERSCHENKRON, Alexander. **Atraso económico e industrialización**. Barcelona, Ariel, 1973.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas**

Públicas. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em < <http://goo.gl/WcQz86> > Acessado em 30 de julho de 2014.

GUERRIERO, I. R. **Formulação e Avaliação de Política Industrial e o Caso da PDP**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia. Ori. Prof. Dr. Mario Luiz Possas. 2012. Disponível em < <http://goo.gl/1UbDQZ> > Acessado em 25 de setembro de 2014.

HAGGARD, S. Politics and Institutions in the World Bank's East Asia. In: WADE, Robert et al. **Miracle or Design: lessons from east asian experience**. Policy Enssay N° 11. Washington, DC: Overseas Development Council, 1994.

HALL, P. A.; TAYLOR, R.C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n.58, 2003. Disponível em < <http://goo.gl/HyNvJs> > Acessado em 30 de maio de 2014.

HIRST, P Q.; THOMPSON. G. F. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

HERRLEIN JR., R. Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política. Texto para Discussão N° 01/2011. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas/UFRGS, 2011.

HERRLEIN JR., R. O II PND nas interpretações de Carlos Lessa e Antônio Barros de Castro: paroxismo e esgotamento do Estado desenvolvimentista no Brasil. In: ABREU, L. A.; MOTTA, R. P. S. (Org.). **Autoritarismo e cultura política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

HERRLEIN JR., R. **A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Texto para Discussão IPEA, n. 1935. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em < <http://goo.gl/0rrjgK> > Acessado em 20 de abril de 2014.

HERZBERG, B. WRIGHT, A. **Competitiveness partnerships – building and maintaining public private dialogue to improve the investment climate**, Working Paper S3683, World Bank, 2005.

HUNTINGTON, S. Political Development and Political Decay. **World Politics**, 17/03, 1965. Disponível em < <http://goo.gl/vp8A5b> > Acessado em 05 de maio de 2014.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KIM, E. M. Limits of the authoritarian developmental state of South Korea. In: EDIGHEGI, O. (Org.). **Constructing a democratic Developmental State in South Africa**. Cape Town, HSRC Press, 2010. Disponível em < <http://goo.gl/2KgWCf> > Acessado em 15 de junho de 2014.

KUPFER, D. Política Industrial. **Econômica**, v.5, n.2, p.91-108, 2004. Disponível em < <http://goo.gl/RHdyuT> > Acessado em 23 de agosto de 2014.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de Laços: os Donos do Brasil e suas Conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**, V. 48, N. 4, 2005. Disponível em < <http://goo.gl/Ayk6rU> > Acessado em 12 de julho de 2014.

LINZ, J. (1990). The Perils of Presidentialism, **Journal of Democracy**, v.01 n.01, p. 51-69. Disponível em < <http://goo.gl/pyEGlt> > Acessado em 05 de maio de 2014.

LEFTWICH, A. Bringing politics back in: towards a model of Developmental State. **The Journal of Development Studies**, v. 32, n. 3, 1995. Disponível em < <http://goo.gl/hA1nBA> > Acessado em 15 de junho de 2014.

LOUREIRO, M. R. **Os Economistas no Governo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F. P.; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.26, n^o76, 2011. Disponível em < <http://goo.gl/rE5dfT> > Acessado em 03 de março de 2013.

LOURES, R. R. **Momento de Inflexão da Economia**. Gazeta Mercantil, 2007. Disponível em < <http://goo.gl/wcxi7W> > Acessado em 05 de janeiro de 2016.

MACARINI, J. P. **Crise e Política Econômica: o governo Figueiredo (1979-1984)**. Texto para Discussão N^o 144. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, junho de 2008. Disponível em < <http://goo.gl/tuhGRU> > Acessado em 30 de março de 2015.

MACARINI J. P. **A Política Econômica do Governo Sarney: Plano Cruzado (1986) e Bresser (1987)**. Texto para Discussão N^o 157. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, março de 2009. Disponível em < <http://goo.gl/awzdIN> > Acessado em 30 de março de 2015.

MAINWARING, S. (1990). **Presidentialism, multiparty system and democracy: the difficult equation**. Working Paper #144, Kellogg Institute at the University of Notre Dame. Disponível em < <https://goo.gl/WWE5zI> > Acessado em 05 de maio de 2014.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARENCO DOS SANTOS, A. Devagar se vai ao longe? a transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, C. e SÁEZ, M. (Orgs.). **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MEARSHEIMER, J. **The tragedy of great power politics**. New York: W.W. Norton, 2003.

MEDEIROS, C. A. Instituições, Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 5(1), 49-76, jan./jun, 2001. Disponível em < <http://goo.gl/rqkFLD> > Acessado em 20 de maio de 2012.

MENEZES, N. B. **Inserção Internacional do Brasil**: uma análise da política governamental de incentivo à internacionalização de empresas (1997-2005). 2010. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Ori: Profª. Drª. Maria Izabel Mallmann. 2010. Disponível em < <http://goo.gl/yGK2EB> > Acessado em 30 de julho de 2013.

MOISÉS, J. A. (2011) O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006), In: MOISÉS, J. A. (Org.). **O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: KAS.

NASCIMENTO, E. O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121. Disponível em < <http://goo.gl/JuBPZR> > Acessado em 16 de julho de 2015.

MOLINA VALE, P. Era FHC: as três amarras dos juros. **Leituras de Economia Política**, v.18, 2011. Disponível em < <http://goo.gl/hhh80Z> > Acessado em 15 de maio de 2015.

NELSON, R. Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXIII, march, p. 48-90, 1995. Disponível em < <http://goo.gl/cepeuV> > Acessado em 13 de maio de 2015.

NORTH, D. C. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**. Vol. 84, nº 3, jun. p. 359-368, 1994. Disponível em < <http://goo.gl/fNBjqW> > Acessado em 13 de maio de 2015.

NORTH, D. C. **Understanding the Process of Economic Change**. Celebrating 100 Years of Excellence Princeton University Press 1905-2005, 2005.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

O'DONNELL, G. **Democracia, agência e Estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, N.31, 1991. Disponível em < <http://goo.gl/ITnkdw> > Acessado em 13 de maio de 2014.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política Econômica do segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. **Tempo Social – USP**, 2003. Disponível em < <http://goo.gl/w2mun2> > Acessado em 18 de abril de 2015.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C.A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v.30, n.2, 2010. Disponível em < <http://goo.gl/qk9gTn> > Acessado em 05 de maio de 2015.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge University Press, 1990.

PALERMO, V. (2000). Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Dados**, v.43 n.3. Disponível em < <http://goo.gl/b0vdMF> > Acessado em 30 de maio de 2014.

PENIDO DE FREITAS, M.; PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, v.17, 2001. Disponível em < <http://goo.gl/PzpAQX> > Acessado em 18 de abril de 2015.

PERES, P. S.; CARVALHO, E. Religando as Arenas Institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Revista de Sociologia e Política**, v.20, n.43, 2012. Disponível em < <http://goo.gl/68s5ND> > Acessado em 30 de maio de 2014.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política** - Vol. 17, nº1, 2008. Disponível em < <http://goo.gl/UajYD1> > Acessado em 18 de julho de 2015.

PINTO, E. C.; CARDOSO JR., J. C. A Experiência do CDES como Espaço de Concertação Nacional para o Desenvolvimento. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em < <http://goo.gl/5xb0gl> > Acessado em 04 de abril de 2014.

PIRES, R.; GOMIDE, A. A.; AMARAL, L. A. A revitalização da Indústria Naval no Brasil Democrático. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em < <http://goo.gl/WcQz86> > Acessado em 30 de julho de 2014.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais**. Texto para Discussão Nº 1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em < <http://goo.gl/xGa3wJ> > Acessado em 07 de junho de 2015.

PIRES, R. R. C.; VAZ, Alexander C. N. Para Além da Participação: Interfaces Socioestatais no Governo Federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, Dec. 2014. Disponível em < <http://goo.gl/eDw715> > Acessado em 07 de junho de 2015.

POSSAS, M. L. Concorrência Schumpeteriana. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia Industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 415-29.

POSSAS, S. **Concorrência e Competitividade**: Notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista. São Paulo:Ed.Hucitec, 1999.

QUEIROZ-STEIN, G.; HERRLEIN JR., R. Política Industrial no Brasil: uma Análise das Estratégias Propostas nas Experiências Recentes. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. *No prelo*.

RODRIK, D. **One Economics, Many Recipes**: Globalization, Institutions and Economic Growth. Princeton: Princeton University Press, 2007. Disponível em < <http://goo.gl/jmraxj> > Acessado em 27 de setembro de 2014.

SALERNO, M. S.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**: Balanço e Perspectivas. Brasília, 26 de dezembro de 2006. Disponível em < <http://goo.gl/CyWCWD> > Acessado em 19 de agosto de 2014.

SALLUM JR., B. **Labirintos**: dos gerais à nova república. São Paulo: Hucitec, 1996.

SALLUM, JR. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v.54, n.1, 2011. Disponível em < <http://goo.gl/J2u5qs> > Acessado em 05 de maio de 2015.

SANTOS. M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas**. Texto para Discussão da Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2001. Disponível em < <http://goo.gl/KqdqX8> > Acessado em 23 de junho de 2014.

SANTOS, P. R.. **A Institucionalização da Participação no Governo Lula**: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2012. Ori. Alfredo Alejandro Gugliano. Disponível em < <http://goo.gl/Q4Rnn9> > Acessado em 07 de junho de 2015.

SANTOS, P. R. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a Nova Agenda Desenvolvimentista no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v.65, n.2, p.137-162, abr/jun, 2014. Disponível em < <http://goo.gl/5AC2aZ> > Acessado em 06 de julho de 2015.

SANTOS, W. G. Estado, Instituições e Democracia. In: C ARDOSO JR., J. C. **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro**: Contribuições do Conselho de Orientação do IPEA. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em < <http://goo.gl/eb0gBl> > Acessado em 14 de setembro de 2015.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das Políticas Participativas no Governo Brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 23, n. 56, p. 03-19, dez. 2015. Disponível em < <http://goo.gl/HOSgJV> > Acessado em 04 de janeiro de 2016.

SCHNEIDER, B. R. **Institutions For Effective Business-Government Collaboration: Micro Mechanisms and Macro Politics in Latin America.** IDB Working Papers Series Nº IDB-WP-418. Inter-American Development Bank. Department of Research and Chief Economist. Out. 2013. Disponível em < <http://goo.gl/gn2SzB> > Acessado em 07 de outubro de 2015.

SCHNEIDER, B. R. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas Históricas e Comparadas. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, 2014. Disponível em < <http://goo.gl/WcQz86> > Acessado em 30 de julho de 2014.

SEDES. Estratégias para o Novo Ciclo de Desenvolvimento: Uma Visão do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o Desenvolvimento: a Experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o Governo Lula.** Brasília: Ipea. Disponível em < <http://goo.gl/5xb0gl> > Acessado em 04 de abril de 2014.

SCHAPIRO, M. G. **Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: Instrumentos e Capacidades na Política Industrial Brasileira.** Texto para Discussão Nº 1856. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em < <http://goo.gl/RUCriT> >

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico.** São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, A. L. G. **Concorrência sob Condições Oligopolísticas.** Contribuições das Análises Centradas no Grau de Atomização/Concentração dos Mercados. Campinas, SP: Unicamp, IE, 2004.

SKOCPOL, T. **State and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China.** New York: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs.). **Bring the State Back In.** New York: Cambridge University Press, 1985.

SICSÚ, J.; de PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

SILVA, J. A. A Questão da Desindustrialização no Brasil. **Revista Economia & Tecnologia**, v.10, n.1, 2014. Disponível em < <http://goo.gl/Fz5ini> > Acessado em 15 de maio de 2015.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos**, n.85, 2009.

SOLA, L. O Golpe de 1937 e o Estado Novo. In: MOTA, C. G. (org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: DIFEL, 1978.

SOLA, L. **Ideias econômicas, decisões políticas**: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1998.

SQUEFF, G. C. **Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro**. IPEA, Texto para Discussão n.1747. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em < <http://goo.gl/nmIJr> > Acessado em 15 de maio de 2015.

STRACHMAN, E. Metas de inflação no Brasil (1999-2012): uma análise institucional. **Ensaios FEE**, v.34, n.02, 2013. Disponível em < <http://goo.gl/2DYIPA> > Acessado em 15 de maio de 2015.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n° 2 (102), pp. 163-185, abr-jun, 2006. Disponível em < <http://goo.gl/Noe75J> > Acessado em 20 de novembro de 2014.

TEIXEIRA, A. G. **A Internacionalização de Empresas Brasileiras e o Papel do Estado**. Trabalho apresentado no XVIII Fórum Nacional: por que o Brasil não é um país de alto crescimento (fora do desenvolvimento não há salvação). Estudos e Pesquisa n° 160. Rio de Janeiro: 15 a 18 de maio de 2006. Disponível em < <http://goo.gl/2nOhYj> > Acessado em 17 de setembro de 2013.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação**: a economia da tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VILLELA, A.; SUZIGAN, W. **Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil**. IPEA. Texto para Discussão n.421. Brasília, 1996. Disponível em < <http://goo.gl/EdtYRc> > Acessado em 17 de setembro de 2014.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Boston: McGraw-Hill, 1979.

WENDLER, P. G. **Políticas Públicas de Inovação Comparadas: Brasil e China (1990-2010)**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. Brasília-DF. Ori. Prof. Dr. Ricardo W. Caldas, PhD. 2013. Disponível em < <http://goo.gl/dz7rXj> > Acessado em 17 de setembro de 2014.

WILLIAMSON, O. E. **The Mechanisms of Governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXVIII, pp. 595-613. Sept, 2000. Disponível em < <http://goo.gl/L3czWe> > Acessado em 05 de maio de 2015.

WOO-CUMINGS, M. Introduction: Chalmers Johnson and the politics of Nationalism and Development. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

Documentos

ABDI. Diagnóstico da Base Industrial de Defesa Brasileira. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**, Brasília, 2011.

ABDI. Panorama da Base Industrial de Defesa: Segmento Aeroespacial. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**, Brasília, 2013.

ABDI. Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer. Balanço executivo 2011-2014. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**, Brasília, 2014a.

ABDI. Relatório Técnico de Acompanhamento da Política Industrial. Mês de Referência dezembro de 2013 e janeiro de 2014. Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**, Brasília, 2014b.

BRASIL. Agenda Nacional de Desenvolvimento. **Presidência da República**. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Brasília, 2010. 3ª Ed.

BRASIL. Agendas Estratégicas Setoriais. Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, Brasília, 2013.

BRASIL. Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento. **Presidência da República**. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, 2011. 2ª Ed.

BRASIL. Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, Brasília, 2004-2012.

BRASIL. Atas de Reuniões do Conselho de Competitividade de Defesa, Aeronáutica e Espacial. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, Brasília, 2012-2013.

BRASIL. Atas de Reuniões do Conselho de Competitividade da Indústria Química. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, Brasília, 2012-2013.

BRASIL. Cartas de Concertação do CDES. **Presidência da República**. **Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)**, Brasília, 2004.

BRASIL. Decreto Nº 5.353, de 24 de Janeiro de 2005. Dispõe sobre a competência, composição, funcionamento e estruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 2005.

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Texto de Referência. Brasília, 26 de novembro de 2003a.

BRASIL. Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento. **Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais**, Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 2003b.

BRASIL. Lei Nº 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. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 2004.

BRASIL. Medida Provisória no. 103, de 1ª de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 2003c.

BRASIL. **Plano Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer.** Plano 2011/2014. Texto de Referência. Brasília/BR, 2011.

BRASIL. **Política de Desenvolvimento Produtivo: Inovar e Investir para sustentar o Crescimento.** Texto de Referência. Brasília/BR, 2008.

BRASIL. Relatório Anual de Gestão do Exercício de 2014. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, Brasília, 2015.

CDES. Acordo para o Desenvolvimento Sustentável: Contribuições para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio +20. **Presidência da República. SEDES**. Brasília, 2011.

CDES. CDES e os Pactos para as Novas Transformações Brasileiras. **Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 20013a.

CDES. Moção ao Presidente da República sobre a Crise Financeira Internacional. **Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais**. Brasília, 2008a.

CDES. Moção ao Presidente da República sobre o Pré-Sal. **Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais**. Brasília, 2009.

CDES. Parecer sobre a Habitação de Interesse Social. **Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais**. Brasília, 2008b.

CDES. Parecer sobre Investimento. **Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 20013b.

CDES. Linha do Tempo CDES. **Casa Civil da Presidência da República**. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES). Brasília, 2013.