

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

MARIANA PELUSO DE ARAUJO

NOVOS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO NA POLÍTICA INDUSTRIAL
NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA

Rio de Janeiro

2015

Mariana Peluso de Araujo

NOVOS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO NA POLÍTICA INDUSTRIAL NOS
GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Maria Antonieta Leopoldi (PPED/UFRJ)

Rio de Janeiro

2015

CIP - Catalogação na Publicação

A658n Araujo, Mariana Peluso de
NOVOS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO NA POLÍTICA
INDUSTRIAL NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
E LULA / Mariana Peluso de Araujo. -- Rio de
Janeiro, 2015.
202 f.

Orientadora: Maria Antonieta Parahyba Leopoldi.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós
Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento, 2015.

1. Conselhos. 2. Arenas de Poder. 3.
Empresariado industrial. 4. Política industrial.
I. Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba, orient.
II. Título.

Mariana Peluso de Araujo

NOVOS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO NA POLÍTICA INDUSTRIAL NOS
GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Prof.^a Dra.Maria Antonieta Leopoldi, PPED/UFRJ. (Orientadora)

Prof. Dr. Eduardo Gomes, PPED/UFRJ.

Prof. Dr. Ignacio Godinho Delgado, UFJF.

Prof. Dr. Eduardo Salomão Condé,UFJF.

Prof. Dr. Marcus Ianoni, UFF.

Agradecimentos

À minha orientadora, Dra. Maria Antonieta Leopoldi, minha admiração e a mais sincera gratidão. Ao longo da elaboração desta pesquisa, pude contar com as suas valiosas indicações bibliográficas e de possíveis caminhos para a pesquisa. A troca de ideias e o rigor de suas correções foram essenciais para a produção desta tese.

À professora Eli Diniz faço um agradecimento especial. Além de ter me orientado no Mestrado, teve um papel fundamental nesta pesquisa pois me orientou também nos primeiros anos do Doutorado, contribuindo enormemente para minha formação e pesquisas.

Agradeço aos professores e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) e à UFRJ, por construírem um espaço de diálogo e aprendizado, fornecendo o apoio necessário para a formação acadêmica e a produção de conhecimento.

Ao professor Ignacio Godinho Delgado, por suas valiosas sugestões para a realização deste trabalho.

À FAPERJ pela concessão da bolsa de doutorado, indispensável para a pesquisa e a elaboração desta tese.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e receptividade. As ideias e materiais que generosamente compartilharam comigo foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

À minha grande família, em especial aos meus pais José Antonio e Marilena e meus irmãos Antonio e João, por seu amor e suporte incondicionais. Sem vocês não teria conseguido.

Aos amigos que acompanharam o percurso e me estimularam desde o início, em especial a Camila, Pablo e Fabio.

A Pedro, que pegou o trem andando e embarcou.

Resumo

ARAUJO, Mariana Peluso de. Novos espaços de negociação na política industrial nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Nesta pesquisa fazemos uma análise das arenas de intermediação de interesses da indústria no interior do Estado desde o governo Vargas até o governo Lula (1930 a 2010), buscando identificar padrões de funcionamento da política industrial no Brasil, bem como a participação do empresariado industrial nestas arenas de diálogo e negociação ao longo do tempo. A questão que orienta este trabalho parte da abordagem realizada por Peter Evans acerca da postura governamental que leva à concertação social para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. Evans trata da atuação do Estado nos países que enfrentam os novos desafios do século XXI, entre eles o avanço da democracia e de novas formas de participação social. Através dessa perspectiva, buscamos observar os lugares que o Estado brasileiro tem aberto à participação do empresariado industrial para a elaboração da política industrial. Pergunta-se se um novo paradigma desenvolvimentista, defendido pelo governo Lula, envolvendo maior participação de empresários e trabalhadores em organismos decisórios da política industrial estaria acontecendo. Se estariam surgindo novas arenas de negociação e diálogo social. Em caso positivo, este fato representaria uma inovação institucional do governo Lula ou seria mais uma etapa na trajetória brasileira de articulação entre sociedade e Estado?

Palavras-chave: conselhos, arenas de poder, empresariado industrial, política industrial.

Abstract

ARAUJO, Mariana Peluso de. New spaces for negotiation in industrial policy in governments of Fernando Henrique Cardoso and Lula. 2015. Thesis (Doctorate in Public Policy, Strategies and Development). Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

In this research we make an analysis of intermediary arenas of industry interests within the state since Vargas's government to Lula's government (1930-2010) in order to identify operating standards of industrial policy in Brazil, as well as the participation of the industrial groups in these arenas of dialogue and negotiation. The question that guides this work part of Peter Evans's approach about the government stance that leads to social dialogue for the formation of public policies for development. Evans investigates the role of the State in the countries facing the new challenges of the twenty-first century, including the increase of democracy and new forms of social participation. Through this perspective, we seek to observe the places that the Brazilian State is open to the participation of the industrial groups for the development of industrial policy. Wonders whether a new developmental paradigm advocated by the Lula government, involving greater participation of entrepreneurs and workers in decision-making bodies of the industrial policy would be happening, if new arenas of negotiation and social dialogue were emerging. If so, this fact would represent an institutional innovation of Lula's government or would be another step in the Brazilian trajectory of articulation between society and State?

Key words: Councils, arenas of power, industrial business, industrial policy.

Lista de Quadros e Figura

Quadro 2.1. Arenas de Participação Empresarial nos Governos (1930-1984)	76
Quadro 4.1 Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (1995-2010)	114
Quadro 4.2. Composição do CDES (2003-2010)	128
Quadro 4.3. Anos de Permanência dos Conselheiros no CDES	129
Quadro 4.4. Diagnóstico e Objetivo da Agenda Nacional para o Desenvolvimento	139
Quadro 5.1. Reuniões e Temáticas no CNDI	160-162
Quadro 5.2. Composição do CNDI – Sociedade Civil (2005)	165
Quadro 5.3. Estrutura da ABDI	169
Figura 5.1. Governança da Política Industrial	173

Lista de Siglas

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AND	Agenda Nacional de Desenvolvimento
BB	Banco do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cacex	Carteira de Comércio Exterior
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Cexim	Carteira de Exportação e Importação
CFCE	Conselho Federal de Comércio Exterior
CTEF	Conselho Técnico de Economia e Finanças
CME	Comissão de Mobilização Econômica
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CDI	Comissão de Desenvolvimento Industrial
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Consplan	Conselho Consultivo de Planejamento
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
Sumoc	Superintendência de Moeda e Crédito
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
JK	Juscelino Kubistchek
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PBM	Plano Brasil Maior
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDTI	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
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
PSIs	Programas Setoriais Integrados
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SESI	Serviço Social da Indústria
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SUMOC	Superintendência de Moeda e Crédito

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1. Relação entre estado e empresariado industrial no Brasil	19
1.1. . As <i>Arenas de poder</i> e o empresariado brasileiro	20
a) Teoria das <i>Arenas de Poder</i> e a política industrial	20
b) Corporativismo e o empresariado brasileiro	24
1.2. A agenda neoliberal e o retorno ao Estado Ativo	32
1.3. Novos arranjos: Conselhos e Mudança gradual	47
Capítulo 2. Instituições responsáveis pela política industrial (1930-1984)	55
Arenas da Política Industrial na era Vargas	56
2.1. Os Conselhos e Agências responsáveis pelo planejamento e política industrial e seu grau de abertura aos interesses empresariais	58
Governo Vargas (1930-1945)	58
Governo Dutra (1945-1950)	66
Segundo Governo Vargas (1951-1954)	68
Governo JK (1956-1960)	72
Governo João Goulart (1961-1964)	74
Regime Militar (1964-1985)	77
Considerações Finais	85
Capítulo 3. Instituições responsáveis pela política industrial (1985-1994)	88

3.1. Nova República, novas agências?	88
Governo Sarney (1985-1989)	89
Governo Collor/Itamar (1990-1994)	90
3.2. O BNDES e seu papel no desenvolvimento industrial	94
Considerações finais	102
Capítulo 4. Inovações institucionais nos governos FHC e Lula: os Conselhos e a Política Industrial	105
4.1. Arquitetura do Governo Fernando Henrique Cardoso na política industrial: mudança nos marcos regulatórios, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e os Fóruns de Competitividade	109
Mudanças nos marcos regulatórios	111
A criação do MDIC	113
Os Fóruns de Competitividade e a política industrial	116
4.2. Arquitetura do governo Lula e a mudança na forma de se relacionar com a sociedade: arenas de interface socioestatal e a política industrial	118
Fóruns de Competitividade	119
O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)	121
Composição do CDES	127
Análise dos trabalhos do CDES a partir das Cartas de Concertação	130
A Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento	136
Considerações finais	141
Capítulo 5. Governo Lula, política industrial e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – inovação institucional?	142

5.1. Política industrial do governo Lula: PITCE e PDP	144
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) 2004-2008	144
Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) 2008-2010	150
5.2. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	156
Composição do CNDI	164
5.3. O papel dos Conselhos na formulação e implementação da política industrial no governo Lula	170
Algumas considerações sobre o CDES e o CNDI	175
Considerações Finais	177
Referência Bibliográfica	185
Anexos	193
Lista de Entrevistados	
Juiz de Fora, maio de 2012 / Brasília, abril de 2013	193
Tabela de participação dos conselheiros da sociedade civil no CNDI (2005-2007)	194
Tabela dos participantes da sociedade civil no CDES (2003-2010)	195

INTRODUÇÃO

Após três derrotas consecutivas em eleições presidenciais, Luiz Inácio Lula da Silva vence o pleito presidencial de 2002 pelo Partido dos Trabalhadores, apoiado por uma ampla coligação partidária. Por conta da crise no mesmo ano, com mercados receosos das mudanças que poderiam advir de sua eleição, Lula buscou, em discursos e novas alianças, reafirmar a manutenção da política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso em prol da estabilidade política e econômica do país. Este posicionamento, mais ao centro do espectro político, favoreceu a ampliação dos setores sociais que o apoiaram em momentos anteriores.

Se a manutenção da política macroeconômica era vista como necessária por alguns setores, a sua eleição também foi marcada por uma expectativa de mudanças na política nacional, especialmente no que se refere ao papel do Estado e sua relação com a sociedade. Desde sua campanha em 2002, Lula reforçou a ideia de um novo modo de atuação do governo, baseado em amplas consultas, evitando tomar medidas de forma insulada. Também constava de sua campanha o compromisso com as questões sociais, uma bandeira histórica do Partido dos Trabalhadores. Na *Carta ao povo brasileiro*, de 2002, além de elaborar um plano geral em que se compromete a manter os ganhos e a estabilidade do governo FHC, Lula afirma que:

O novo modelo [de desenvolvimento] não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. (Lula, Carta ao povo brasileiro, 22 junho de 2002. Grifos nossos.)

O teor deste discurso se repete na fala de Lula ao Congresso após sua posse (2003), bem como em diferentes documentos do governo. O que podemos verificar é que este novo modo de governar não se restringe ao discurso, mas também se traduziu na ação governamental. Em todos os Ministérios e programas de governo são construídas formas de interação socioestatal, desde as mais simples, como

telefones de atendimento ou conferências esporádicas, até modificações institucionais mais arrojadas, como a criação de conselhos em diferentes áreas.

A pesquisa de Roberto Pires e Alexandre Vaz (2012) traz um mapeamento dos canais de articulação entre Estado e sociedade nos últimos anos, inseridos nos dois Planos Plurianuais (PPA) elaborados nos dois mandatos de Lula: 2004-2007 e 2008-2011. De acordo com os autores é possível verificar, no período em questão, três indícios positivos:

i) uma variação positiva no volume de programas com interfaces socioestatais; *ii)* um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos; e, por fim, *iii)* um incremento do número médio de interfaces socioestatais nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado. (PIRES e VAZ, 2012, p. 4)

Em 2002, início do período analisado pelos autores, 81% dos programas de governo contavam com algum tipo de interface socioestatal. Em 2010 mais de 90% dos programas governamentais os possuíam. Além disso, verificaram diferenças na qualidade dos tipos de interface socioestatal encontradas, caracterizando-as como *Coletivizada*, cujas características são uma maior inclusão social e periodicidade (como os Conselhos setoriais, conferências temáticas, audiência pública e consulta pública) e *Não coletivizada* de menor inclusão e que não possui regularidade. Este segundo tipo abarca as reuniões com grupos de interesse, ouvidoria e *outros* (sítios da internet, telefones, comitês gestores, entre outros). (PIRES e VAZ, 2012, p. 9) Um dos elementos destacados pelos autores é o aumento das interfaces *coletivizadas* de quase 20% no período analisado, o que pode ser visto como uma maior abertura e consistência às relações Estado-sociedade.

Ao relacionar os tipos de interfaces e as temáticas abordadas (Proteção Social, Infraestrutura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico), os autores afirmam que “é possível supor determinada relação de proximidade entre a interface socioestatal reunião com grupos de interesse e a classe temática Desenvolvimento Econômico”. (PIRES e VAZ, 2012, p. 19) Portanto, este tema teria maior incidência no tipo não coletivizado de interface.

Os autores apresentam três conclusões: a primeira, sobre o aumento consistente nos últimos anos de formas de interface socioestatal, atingindo quase 90% dos programas com pelo menos uma das possíveis formas. Segundo, há uma diversificação dessas formas de interlocução nos programas e um aumento das interfaces coletivizadas. Por último, destacam haver um padrão entre o tipo de interface utilizada e a área temática da política em questão. Nas palavras dos autores,

Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura. (PIRES e VAZ, 2012, p. 28)

Portanto, os autores apontam para uma dificuldade no estabelecimento, na área econômica e nos programas estabelecidos pelo governo da área, de arenas de interface socioestatal do tipo coletivizado, que mantenham o diálogo instituído ao longo do tempo.

A tendência do governo Lula de governar ouvindo a sociedade seria uma novidade institucional na história política brasileira? A tradição das instituições que ligam setores da sociedade ao Estado mostram que canais institucionalizados como associações empresariais corporativas e sindicatos de trabalhadores articularam demandas desses setores para as agências governamentais em várias conjunturas. Desde os anos 1930, podem ser encontradas arenas de diálogo entre o Estado e a sociedade, em especial, com o empresariado industrial. Essas arenas podem representar vínculos hierárquicos de associações corporativas com ministérios, conselhos e com a própria Presidência da República ou podem aparecer sob a forma de conselhos dentro do governo com representação de setores empresariais trabalhando junto com a burocracia governamental.

Neste trabalho analisamos a trajetória das arenas de intermediação de interesses da indústria no interior do Estado, em agências e conselhos, ao longo do período que se estende do governo Vargas em 1930 até o fim do governo Lula, em 2010.

O estudo dos conselhos em perspectiva histórica, tomando-os enquanto arenas de poder, colabora para a análise da ação coletiva dos empresários

industriais e de sua participação em coalizões de governo. De forma análoga, nos permite analisar as novas estratégias de desenvolvimento econômico, em especial o desenvolvimento industrial, e a participação do empresariado industrial nessas estratégias.

As arenas de poder constituídas pelos conselhos foram utilizadas como canais de diálogo, de legitimação do governo e de formação de consensos. Constituem espaços onde coalizões políticas são estruturadas.

Podemos observar, no entanto, que apesar dos esforços em diferentes governos de estabelecerem arenas para o planejamento e a produção de políticas industriais, estas arenas são criadas e abandonadas conforme o governo do dia. Agências e conselhos não tem estabilidade ao longo do tempo. Novas construções na arquitetura institucional vão substituindo antigas arenas, provocando uma sobreposição de órgãos e atribuições em diferentes instâncias governamentais, em consonância com os dados apresentados por Pires e Vaz (2012), quando eles apontam dificuldades no estabelecimento de arenas na área econômica.

A questão que orienta este trabalho parte da análise realizada por Peter Evans (2005) acerca da nova postura do Estado Ativo no sec. XXI, o qual se volta para o mercado (“ouvir o mercado”), para a sociedade civil (movimentos sociais, canais de ligação da sociedade com o governo tais como fóruns, ONGs etc.) além da formação de uma burocracia eficiente. Evans entende que promover o desenvolvimento vai além de uma relação da burocracia com os setores empresariais, mas envolve espaços de consulta e concertação para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *A pergunta desta tese busca avaliar se esta consulta à sociedade estaria sendo implementada no Brasil no século XXI. Em caso positivo, este fato representaria uma inovação institucional do governo Lula? Ou seria uma nova etapa na trajetória brasileira de articulação entre sociedade e Estado?*

Estrutura do trabalho

A tese está estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo realizamos uma revisão da literatura sobre as relações entre o Estado e o empresariado industrial no Brasil. Buscamos analisar o corporativismo brasileiro e a construção de

arenas de poder como formas de atuação do empresariado industrial brasileiro. Em seguida trazemos a discussão acerca do retorno à ideia de Estado Ativo, após o ápice da ideologia neoliberal que dominou os discursos internacionais em fins da década de 1980. No último item deste capítulo damos ênfase às novas institucionalidades e à mudança gradual no que se refere às arenas aqui analisadas.

No segundo capítulo fazemos uma análise das instituições brasileiras envolvidas no planejamento e na política industrial, em perspectiva histórica. Abordamos o surgimento de conselhos e agências no governo de Getúlio Vargas e suas trajetórias nos diferentes governos, incluindo os do regime militar (1964-1984). No capítulo seguinte damos continuidade à análise, já no período da redemocratização, para em seguida fazermos uma discussão acerca do papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento industrial no país.

O capítulo 4 é dedicado aos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Não obstante as diferenças políticas e partidárias dos dois presidentes, e as diferenças internas dos dois mandatos que exerceram, podemos identificar alguns traços de continuidade entre esses governos no que tange à definição de novos marcos regulatórios e na própria construção de arenas de poder no interior do Estado, especialmente com relação à política industrial. Neste capítulo abordamos também as mudanças no marco regulatório da política industrial e do mundo empresarial, os Fóruns de Competitividade e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), tido como inovação institucional do governo Lula.

O último capítulo busca apresentar as políticas industriais elaboradas nos dois governos Lula, bem como o papel do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). O CNDI, criado para ser o órgão superior de diálogo entre o empresariado industrial e o Estado, teve seu funcionamento efetivo limitado a um período de menos de três anos. No entanto, durante este período foi grande sua atividade, como podemos observar a partir dos dados sobre a constância de suas reuniões, a participação dos conselheiros e as temáticas debatidas em seu interior. No final do capítulo cinco discutimos o papel dos Conselhos na formulação e implementação da política industrial no governo Lula.

Para a pesquisa desta tese recorreremos a documentos oficiais e entrevistas. No início de 2012 tive a oportunidade de entrevistar o professor Ignacio J. Godinho Delgado na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O professor Ignacio, por

sua atividade de pesquisa junto a ABDI nos forneceu importantes indícios para avançarmos na pesquisa da tese. No ano seguinte realizamos em Brasília, em abril de 2013, oito entrevistas com burocratas que participaram da construção de arenas de diálogo envolvendo o governo e a sociedade nos dois mandatos do governo Lula. Dedicamos atenção especial, em função de nosso objeto de pesquisa, à Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) e à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

As entrevistas foram de extrema importância para a pesquisa na medida em que permitiram a percepção de questões nem sempre visíveis nos documentos governamentais ou em pesquisas bibliográficas sobre o tema. Além disso, a disponibilização de materiais a partir desses contatos foi fundamental para a elaboração deste trabalho.

CAPÍTULO 1. FORMAS DE ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO INDUSTRIAL NO BRASIL

Introdução

Este capítulo tem como objetivo discutir as questões que envolvem a construção de espaços de negociação no interior do Estado visando a formulação da política industrial. As primeiras experiências neste sentido ocorrem no governo Vargas, em princípio da década de 1930. Elas que serão detalhadas nos capítulos 2 e 3, acerca da trajetória das instituições responsáveis pelo planejamento e pela política industrial no país.

Usamos para essa análise dos espaços de negociação no interior do Estado, o conceito de *arenas de poder*, de Theodore Lowi (1964, 2009), que é apropriado para compreendermos os espaços de diálogo e planejamento criados recentemente no interior do Estado brasileiro enquanto arenas de negociação entre o Estado e a sociedade.

A participação do empresariado industrial nesses espaços com vistas a participar da formulação da política industrial nos leva a tratar das formas tradicionais de participação desse setor na política. Partimos da teoria sobre o corporativismo, de Philippe Schmitter e das análises de Colin Crouch e Wolfgang Streeck (2006). A estrutura brasileira de representação de interesses dos industriais, desde sua criação, está atrelada ao modelo corporativista estabelecido por Getúlio Vargas na década de 1930, apesar de não se restringir a ele.

A política de industrialização por substituição de importações, que promoveu durante décadas a industrialização em um mercado interno protegido dá lugar nas últimas décadas do século XX a políticas voltadas para uma agenda neoliberal. O redirecionamento da política econômica para o mercado trouxe consequências graves para o empresariado e o parque industrial brasileiros, levando a sua reconfiguração. Discutimos brevemente este contexto, bem como o retorno, na

literatura posterior aos anos 90, da ideia de *Estado ativo*, através dos trabalhos de Peter Evans (1997, 1998, 2004, 2005b, 2008), Linda Weiss (2003, 2009) e Ha-Joon Chang (2004a, 2004b, 2005).

Na última parte deste capítulo abordamos a questão teórica da mudança gradual na perspectiva institucionalista, para embasar a discussão da criação de arenas de negociação de políticas industriais ao longo da história brasileira.

1.1. Arenas de Poder e o empresariado brasileiro

a) Teoria das Arenas de Poder e a política industrial

O primeiro artigo de Theodore Lowi acerca das arenas de poder data dos anos 1960 e desde então suas ideias tem sido objeto de discussão e apropriação por diversos autores. Em livro recente, Lowi (2009) retoma os argumentos de artigos anteriores, apresenta exemplos e estudos de caso que embasam sua teoria. São retomados os quatro tipos de políticas públicas ou de áreas de atuação do Estado - regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva¹ - que geram diferentes tipos de arenas de poder, com distribuição de poder diferenciada, sendo cada uma delas mais afeita a um tipo de política.

Lowi argumenta que, diferente do que prega a vertente pluralista, o sistema político não é um sistema único com múltiplos centros de poder, mas se constitui de diferentes sistemas de poder, com dinâmicas diferentes, alternando estruturas e atores. Ao distinguir as arenas específicas com suas características, Lowi oferece uma explicação de acordo com a lógica interna de cada uma das arenas de poder, para os casos que eram considerados como anomalias na perspectiva pluralista.

Ao mesmo tempo que buscamos entender, de acordo com Lowi (1969, 2009) a criação de diferentes *arenas de poder* para formulação e implementação de políticas públicas, como espaços de negociação, buscamos fazer sua aplicação analítica nas arenas brasileiras. Os diferentes conselhos e espaços estabelecidos

¹ Ao longo de seus textos, Lowi utiliza ora *constituent* ora *constitutive* para se referir a este último tipo.

durante nossa história são aqui entendidos enquanto arenas de poder específicas, nas quais o empresariado industrial parece ter garantido o seu lugar ao longo de nossa história.

Na introdução do livro de Lowi (2009), Norman Nicholson aponta duas principais contribuições do autor: a primeira se relaciona à análise de políticas públicas, onde o foco deveria recair nas opções e escolhas de como é aplicado o poder do Estado e não nos objetivos substantivos que o Estado deve perseguir, pois uma coalizão se forma para dar suporte a uma política específica, que envolve a aplicação do poder do estado para um fim determinado“(LOWI, 2009, p. 21)². A análise da política pública deve ter foco, portanto, nas formas como o poder do Estado se manifesta.

A segunda contribuição, de acordo com Nicholson, se refere às escolhas políticas:

Policy proposals about how to use public power in pursuit of public goals will, Lowi argues, largely determine in which arena the political battle will be engaged. The arena will, in turn, determine the institutional rules of combat and the access of various interests to the policy process. Ultimately, policy choices about the use of public power will determine the relationship of the citizen to the state, elite recruitment, and the structure of state bureaucracy. Policy choices are an independent variable in the political process. (Nicholson in: Lowi, 2009, p. 22)

As quatro arenas em que o governo age, através da formulação/implementação de políticas públicas (distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva) se constituem em arenas de poder reais, e cada uma delas tende a desenvolver um tipo específico de estrutura política, processos, elites e relações de grupo (Lowi, 2009, p. 33). Em sua afirmação de que “policies causes politics” (2009, p. 143), Lowi estabelece um ciclo causal em que as políticas públicas – ou o Estado em ação, através de suas leis e regras –criam um ambiente no qual o processo político se desenrola, tomando a política pública (policy) como a variável independente.

Lowi relaciona as características dessas arenas às teorias que, embora tenham sua validade, não são capazes de analisar sozinhas as diferentes arenas.

²“a coalition is formed supporting a specific policy that directs the application of state power toward that goal” (LOWI, 2009, p. 21).

Assim, a arena *distributiva* - associada, por exemplo, a tarifas e subsídios - estaria mais próxima da explicação de Schattschneider, que combina as vertentes pluralista e elitista: a organização de um grande número de grupos de interesses bem organizados associado à troca de favores para estabelecer uma coalizão. Nas palavras de Lowi: "A logrolling coalition is not one forged of conflict, compromise, and tangential interest but, on the contrary, one composed of members who have absolutely nothing in common". (LOWI, 2009, p. 35). Aqui a unidade política primária são indivíduos, firmas e corporações. As relações se baseiam em trocas de favores, interesses diversos e não interferência. As elites são apoiadas por grupos de interesse. Apresentam estabilidade e as decisões tendem a ser tomadas em comissões do poder Legislativo ou agências governamentais. A implementação das políticas produzidas na arena distributiva tendem a ser realizadas por agências burocráticas.

A arena *regulatória* se aproximaria mais da vertente pluralista com sua multiplicidade de grupos organizados. Lowi diferencia as coalizões formadas nas duas arenas:

Because individual regulatory decisions involve direct confrontations of indulged and deprived, the typical political coalition is born of conflict and compromise among tangential interests that usually involve a total sector of the economy. Thus, while the typical basis for coalition in distributive politics is uncommon interests (logrolling), an entirely different basis is typical in regulatory politics. The pluralist went wrong only in assuming the regulatory type of coalition is the coalition. (LOWI, 2009, p. 36)

As coalizões na arena regulatória seriam mais instáveis que as coalizões na arena distributiva, pois se formam a partir de interesses partilhados e, quando esses interesses mudam ou emerge um conflito de interesses a coalizão se desfaz, impossibilitando a criação de uma única elite de *policy-making* (LOWI, 2009, p. 37). A unidade política primária, portanto, seriam os grupos multicentrados em relação de barganha, tendo o Congresso como local de decisão e sua implementação através de agências descentralizadas, com controle "misto".

A arena *redistributiva* - ligada às políticas de seguridade social, *welfare state*, salários etc - tem como unidade política básica as associações, na relação de classes conflituosa porém estável, uma vez que as posições provêm de ideologias

partilhadas. Os locais de decisão são o Executivo e as associações e sua implementação acontecem em agências centralizadas no alto escalão governamental, que elabora padrões e normas. Nesta arena o papel presidencial tem maior força, bem como as intervenções do Legislativo para alterar as políticas no debate interno. Em nosso estudo, essa seria a arena da política industrial.

A última arena, denominada *constitutiva ou constituinte*³ se relaciona aos procedimentos e elaboração de normas que afetam a criação de novas agências ou o funcionamento das estruturas existentes, sendo por isso mais raras.

O autor ressalta ainda a relação entre os poderes Legislativo e presidencial, que estão em consonância: quando o presidente é forte, a Câmara tende a mostrar atividade através da alteração do conteúdo das políticas propostas pelo presidente. Quando o presidente é fraco, a tendência é que a burocracia e as comissões legislativas (que possuem baixa responsabilidade política) ganhem poder e dominem o processo político, tendo maior iniciativa.

Com relação ao vínculo entre interesse público e as políticas elaboradas, Lowi destaca que a política distributiva tende a atender interesses privados, uma vez que não atinge de forma consistente a maior parte da população nem estabelece um Estado de Direito (*rule of law*), diferente do que ocorre na política regulatória:

Distributive policy, in this context, clearly comes closest to being a complete privatization of the public. Much of it is intended to be *sub rosa*, and usually succeeds, given the capacity of these policies for continual fission according to the number of individuals making claims. To take but one contrasting example, regulatory politics that embody even vague rules of law cannot be fully privatized. The directly coercitive element introduces public concerns of increasingly general applicability. (Lowi, 2009, p. 57)

Ao justificar os diferentes tipos de políticas públicas existentes, Lowi resume afirmando que os diferentes tipos de políticas públicas estão relacionados às diferentes formas do Estado expressar suas intenções, bem como aos diferentes tipos de coerção através das agências governamentais. (Lowi, 2009, p. 145) E o poder coercitivo, mesmo que não aja sobre os indivíduos, age sobre o ambiente de sua conduta. Nesse sentido, as

³ Por ser mais rara a sua atuação, a arena constitutiva ou constituinte é a que recebe menos atenção na obra de Lowi.

políticas podem ser vistas como sendo responsáveis por: a) imposição de obrigações (*primaryrule*) ou b) conferir poder ou privilégios (*secondaryrule*), recaindo 1) sobre indivíduos ou 2) sobre o ambiente. Os quatro tipos de política são as combinações dessas características (Lowi, 2009, 148 – tabela). A política *regulatória* impõe obrigações sobre a conduta individual, enquanto a *redistributiva* impõe obrigações sobre o ambiente. Já a política *distributiva* age sobre a conduta individual, conferindo poderes ou privilégios, assim como a *constitutiva*, que age sobre o ambiente como um todo.

Nesta pesquisa entendemos, portanto, os Conselhos e espaços de diálogo no interior do Estado como arenas de negociação e formação de coalizões para sustentar as políticas públicas formuladas pelos governos, em especial políticas industriais de caráter distributivo e regulatório. Podemos também atentar para as evidências de Pires e Vaz (2012), apresentadas na introdução e relacionar a essas arenas características de maior ou menor abertura ao diálogo consistente com setores da sociedade, dependendo do tipo de temática presente nesses conselhos. Procuramos observar em nossa análise como os arranjos internos estão relacionados à política pública em questão, bem como os representantes sociais presentes ou aliados do processo.

b) Corporativismo e o empresariado brasileiro

Como uma das formas modernas de representação, e diferindo da vertente pluralista, o corporativismo é definido por Schmitter:

In my work I have found it useful to consider corporatism as a system of interest and/or attitude representation, a particular modal or ideal-typical institutional arrangement for linking the associationally organized interests of civil society with the decisional structures of the state. (SCHMITTER, 1974 p. 86)

No entanto, as estruturas corporativas existentes em diferentes países apresentam grandes diferenças. Após a classificação generalista do

corporativismo, Schmitter o subdivide em *corporativismo societal* e *corporativismo estatal*. O primeiro pode ser identificado em países como Holanda, Suécia, Suíça e Dinamarca, associado ao Estado de Bem-Estar Social existente nos países de capitalismo avançado, com processo eleitoral e partidário competitivo e ideologicamente variado. O segundo tipo, *estatal*, seria representado por Portugal, Espanha, Brasil, Chile e México, entre outros países de capitalismo tardio, antiliberais e com governos autoritários. Nas palavras do autor,

... state corporatism, this seems closely associated with the necessity to enforce 'social peace', not by coopting and incorporating, but by repressing and excluding the autonomous articulation of subordinate class demands in a situation where the bourgeoisie is too weak, internally divided, externally dependent and/or short of resources to respond effectively and legitimately to these demands within the framework of the liberal democratic state. (SCHMITTER, 1974, p. 108)

Apesar dos diferentes questionamentos que a estrutura de representação corporativa enfrenta como canal de representação de interesses econômicos, Crouch e Streeck (2006) reafirmam a sua importância no mundo contemporâneo, ressaltando a sua complementaridade em relação a democracia. Segundo os autores, evidências mostram que onde há estrutura neocorporativa de representação, outros interesses sociais organizados tendem a ter mais espaço. Ao invés de obstruir outros canais democráticos ou de enfraquecer outros interesses que não econômicos, a estrutura neocorporativa pode fortalecê-los. (CROUCH & STREECK, 2006, p. 61) Sobre o fim dessas estruturas de representação, Crouch afirma que:

... interest organizations, at least of business, will always exist in a democratic capitalist society. Removing their neo-corporatist base simply legitimates the exclusion of the less powerful interests: in present economic conditions, those of labor. As argued, it also avoids the need to provide a level playing field of political influence – not just between capital and labor, but among firms themselves. (CROUCH & STREECK, 2006, p. 68)

A construção de uma estrutura formal de representação de interesses do setor produtivo do Brasil remonta à década de 1930, quando Getúlio Vargas estabelece através da legislação sindical, as entidades de classe do empresariado industrial e dos trabalhadores, num cenário de corporativismo estatal, como analisado por Schmitter. Na tentativa de organizar - e controlar - as demandas trabalhistas e empresariais, Vargas vincula as organizações sindicais oficiais ao Estado.

Em fins dos anos 1970, Eli Diniz (1978) publica sua tese, pioneira no tema, *Empresários, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*, na qual discute as relações entre o empresariado e o Estado no período em que a industrialização brasileira se conforma, cresce e se torna o motor do desenvolvimento econômico.

Seguindo nesta linha de pesquisa, Maria Antonieta Leopoldi (1992) traçou uma análise histórico-institucional das associações empresariais e sua relação com o Estado. De acordo com Leopoldi, apesar de serem criadas pelo Estado e submetidas ao controle do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, as organizações corporativistas permitiram o acesso dos empresários ao Estado, sendo as novas entidades consideradas como órgãos técnicos e consultivos do governo. A estrutura corporativista considerava tanto os sindicatos setoriais, de âmbito local, como as federações de alcance estadual e as confederações nacionais como interlocutores junto ao Estado. Ao lado desta estrutura, foram mantidas as associações de caráter privado do empresariado as quais, ao longo da história, atuaram de forma paralela à estrutura oficial.

A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 formalizou o sistema corporativista, que apesar de ter sofrido alterações e flexibilização ao longo do tempo, foi, em boa parte, mantido até 1988. Os sindicatos (municipais, intermunicipais, estaduais, interestaduais ou nacionais) são a base de sua estrutura, sendo acrescidos pelas federações e confederações, as últimas formando o topo da estrutura corporativa, constituída de forma segmentada desde seu início.

A Constituição de 1988 desatrelou o sistema de representação empresarial e dos trabalhadores do Estado, retirando o controle do Ministério do Trabalho sobre ele e pondo fim à concessão de cartas patentes para o funcionamento de

sindicatos, federações e confederações. Restaram, contudo, alguns laços com o poder público, como a questão de captação de recursos através do imposto sindical, o que garante a manutenção financeira das entidades patronais e do chamado sistema “S” (SESI, SENAI, SENAC) e a unicidade sindical, que determina apenas uma entidade para representar os interesses de empresas de uma mesma categoria econômica. MANCUSO (2007, p. 135) atribui a sobrevivência do sistema corporativo a estas permanências.

Um dos maiores problemas apontados pela literatura no que tange à representação empresarial seria a sua ação coletiva (MANCUSO 2007). Na estrutura corporativista o sistema interno de eleições acabaria por sobre-representar empresas e estados menos representativos dos diferentes setores, levando a eleição de lideranças não representativas, dificultando a ação coletiva empresarial. Somado a isto, a falta de uma entidade de cúpula que una os diferentes setores seriam causas para a dificuldade do empresariado estabelecer uma ação coletiva consistente.

Estudos sobre o tema apontam ainda para a reestruturação do sistema associativo empresarial em direção a uma estrutura semicorporativa, em que as associações corporativas empresariais convivem com as associações privadas (entidades paralelas, setoriais ou de cúpula), tornando a representação de classe mais heterogênea, multipolar e multifacetada.

O empresariado industrial se valeu, portanto, desde os anos 1930, desse sistema corporativo segmentado como o principal meio para defender seus interesses e posições, principalmente no que se refere à política protecionista do Estado em relação à indústria. O canal das associações corporativas conviveu com asligações pessoais do grande empresariado com o Estado, uma vez que havia acesso privilegiado de grandes empresários ao Poder Executivo.

O grande impulso dado pelo Estado ao desenvolvimento industrial brasileiro foi levado a cabo, principalmente, através das políticas cambial e tarifária, formuladas a partir de uma coalizão de interesses no interior do Estado. Elasprotegeram a indústria nacional, fomentando a industrialização por substituição de importações (ISI) e práticas protecionistas sendo defendidas pelos teóricos do desenvolvimentismo.

A partir dos anos 1980, uma grande crise econômica atingiu o país, combinando alta inflação com problemas severos de endividamento externo. Aí então a agenda neoliberal começou a ganhar espaço no Brasil e em outros países em desenvolvimento, refletindo um movimento internacional de adesão aos princípios do Consenso de Washington. As políticas protecionistas, que sustentaram a industrialização por substituição de importações desde os anos 1930 até a década de 1980, passaram a ser rejeitadas, substituídas por orientações de austeridade fiscal e reformas econômicas neoliberais. A crise econômica brasileira da década de 1980 levou à desaceleração do processo de industrialização via substituição de importações e contribuiu para a mudança na orientação das políticas macroeconômicas.

A postura intervencionista do Estado passa a ser vista como sinônimo de atraso e ineficiência, tanto por intelectuais, como por atores sociais e por alguns governos dos países em desenvolvimento. Em contraposição, o mercado, a livre iniciativa e o internacionalismo ganharam cada vez mais espaço. A Constituição de 1988 oscilou entre a tendência de fortalecimento de um Estado Ativo e desenvolvimentista e uma ordem política que deu mais força ao mercado. Os impasses entre as duas forças políticas (desenvolvimentistas e neoliberais) que formularam a nova Constituição são sinalizados pelo grande número de leis complementares que ficaram responsáveis por regular a economia num futuro próximo. Foram os governos seguintes da Nova República que, através de Leis Complementares e Emendas Constitucionais estabeleceram grandes reformas na economia brasileira dos anos 1990.

Os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso foram marcados pela tentativa de reestruturar a economia nacional assolada pela inflação e dívida externa e interna, através de reformas do Estado e enxugamento da máquina pública. Esta foi a era do ajuste fiscal e das reformas orientadas para o mercado. Nesta nova agenda, de cunho neoliberal, são itens fundamentais: a abertura econômica, a liberalização do comércio externo e do movimento dos capitais, as privatizações de empresas estatais e a reforma do Estado. Foi também o momento em que se resolveu o difícil dilema econômico da inflação e dívida externa.

Diniz e Boschi (2003) apontam para mudanças que também ocorrem na estrutura de representação de interesses a partir da década de 1990, em decorrência da própria mudança da postura governamental que abandonou medidas protecionistas e passou a favorecer políticas de estímulo a competitividade para a indústria. A essa conjuntura se somou a reorientação do comércio exterior para a abertura, o grande número de fusões e falências e a entrada de empresas estrangeiras, em especial nos setores que passaram pela privatização e por reformas (setor de energia, exploração de petróleo, bancos e seguros, telecomunicações) Os autores observam um movimento no interior do sistema corporativista, visando maior profissionalização e diversificação nos atendimentos oferecidos para as empresas, num modelo empresarial de gestão das entidades patronais como CNI e Fiesp.

Além da mudança nas entidades já existentes, Diniz e Boschi também apontam para o surgimento de novos movimentos em torno da representação de interesses, como a Onip (Organização Nacional da Indústria do Petróleo) que reuniu membros de toda a cadeia produtiva de petróleo e o movimento Ação Empresarial - que não dispunha de organização formal e foi criada para acompanhar a tramitação da legislação referente a lei de modernização dos portos, na defesa dos interesses empresariais.

Seguindo na direção apontada por Diniz e Boschi (2003) ao observar as transformações no interior do sistema corporativista, Mancuso e Oliveira (2006) e Mancuso (2007) destacam a relevância da estrutura corporativista, especialmente a partir dos anos 1990, na representação de interesses. É destacada a revitalização e profissionalização da Confederação Nacional da Indústria (CNI), afirmando que a CNI "exerceu um papel central de liderança política na organização e mobilização do empresariado, tanto no movimento pela redução do custo Brasil quanto na criação da Coalizão Empresarial Brasileira" (MANCUSO 2007, p. 137). A Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) foi formada para atuar nas negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) nos anos 90 e contou com a participação ativa da CNI, apontada por MANCUSO (2007) como a entidade que assumiu o papel de empreendedor político para organizar e custear a ação coletiva, incentivando outras entidades a fazerem o mesmo.

O posicionamento do empresariado industrial acerca da política econômica e das estratégias do governo é analisada nos trabalhos de DINIZ e BOSCHI (2003, 2007). Os autores observam que no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), os empresários demonstraram unidade na defesa da agenda neoliberal do governo, apoiando a política econômica inclusive por meio de suas entidades mais relevantes como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). No entanto, no segundo mandato de FHC (1999-2002) a posição empresarial não foi homogênea, havendo uma cisão na percepção de que estratégia deveria ser adotada em termos de política econômica. E esta cisão parece ter aberto espaço para o fortalecimento de práticas mais democráticas no planejamento e formulação de políticas industriais, uma vez que é no segundo mandato de FHC que emergem os Fóruns de Competitividade, numa retomada e aprofundamento do diálogo entre empresários, trabalhadores e governo, iniciado com a experiência das Câmaras Setoriais no governo Collor (Ver Capítulo 3).

Uma outra vertente da atuação do empresariado industrial foi o lobby no Legislativo. Mancuso (2004) realizou pesquisa sobre o *lobby* do setor industrial no Congresso Nacional, no período compreendido entre 1996 e 2003, trazendo evidências contrárias à tese da debilidade política do empresariado industrial. A partir dos dados levantados, Mancuso afirma que o empresariado, apesar de ter representação fragmentada por conta das diversas associações e sindicatos setoriais, conseguiu, na segunda metade da década de 1990, reunir-se em torno de uma agenda política própria, que envolve a redução do chamado “*custo Brasil*”. A partir do movimento liderado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), itens como legislação trabalhista, infraestrutura material e social, sistema tributário e regulação da economia, são considerados como fundamentais para o incremento da competitividade das indústrias nacionais frente ao novo cenário de abertura econômica e de maior competição no setor, unindo o empresariado em torno de uma agenda comum.

A CNI, que liderou o movimento de ação coletiva, cria em 1996 o LEGISDATA e a Agenda Legislativa da Indústria, que trazem informativos e

pareceres técnicos sobre a produção legislativa, presente nas duas casas do Congresso Nacional. A partir da identificação das proposições, a indústria toma posição frente às mesmas e pode fazer pressão para aprovar ou rejeitar projetos que atinjam o setor, em diferentes momentos e instâncias da produção legislativa. Como resultado da pesquisa, Mancuso apresenta um grande número de sucessos da indústria frente à produção legislativa no período - 66,7% das proposições foram favoráveis ao setor industrial.

Um item que chama a atenção no referido estudo relaciona-se à origem da produção legislativa: enquanto a maior parte dos sucessos (criação de normas jurídicas que alteram o *statusquo* do setor industrial para melhor) vem do Executivo, grande parte dos insucessos (frustração, pois os projetos não foram aprovados) têm origem no Legislativo. A explicação para este fato pode derivar do aumento da capacidade legislativa do Executivo a partir da Constituição de 1988 mas também pode ser vista como resultante da formação de uma coalizão majoritária no Congresso Nacional, que aprovou as medidas provenientes do Executivo no período considerado.

Mancuso (2004) observa ainda uma convergência entre as posições do Executivo e do empresariado industrial no período abordado, apesar de, na visão do autor, o presidente Fernando Henrique Cardoso ter acabado com as Câmaras Setoriais e a falta de política industrial do governo ter levado a uma descentralização da mesma e à guerra fiscal entre estados e municípios. Mancuso parece não levar em consideração a criação dos Fóruns de Competitividade no segundo mandato de FCH, que podem ser vistos como substitutos às Câmaras Setoriais. A questão da política industrial e da criação dos Fóruns de Competitividade no governo FHC serão discutida adiante, no capítulo 4.

Enquanto autores como Mancuso afirmam o lobby como uma nova modalidade de atuação do empresariado brasileiro a partir dos anos 1990, não podemos deixar de notar que os conselhos, agências e grupos executivos que tratam de política industrial, criados no interior do Estado sempre contaram com a participação do empresariado, sendo uma das características mais marcantes da atuação empresarial no país nas últimas décadas⁴.

⁴ Os capítulos 2 e 3 são dedicados à análise das instituições responsáveis pelo planejamento e

Os conselhos criados no governo Lula não podem, portanto, ser analisados como uma "novidade" institucional, visto sua longa e descontínua trajetória desde o governo Vargas. No entanto, dando continuidade a um movimento que nos parece ter se iniciado a partir da Nova República, com a inclusão do trabalhador nas arenas de diálogo e de formulação de políticas industriais, há um aprofundamento e uma ampliação do escopo desta forma de governar e dialogar com a sociedade.

Portanto podemos observar que ao longo de nossa história a representação do empresariado nas arenas de formulação e implementação da legislação protecionista à indústria, das políticas setoriais e da legislação salarial, se deu por diferentes vias. Se o corporativismo foi uma constante, a presença da elite empresarial em contato direto com a burocracia e o Poder Executivo é uma constante, bem como a participação através de associações paralelas e, mais recentemente, através do lobby no Poder Legislativo.

1.2. A agenda neoliberal e o retorno ao Estado Ativo

Thomas Biersteker (2000), em artigo do início da década de 1990, faz um esforço no sentido de descortinar as razões que levaram ao abandono das políticas nacionalistas típicas dos anos 1960-70 pelos países em desenvolvimento e a adoção dos fundamentos da economia neoclássica, consolidados no receituário do Consenso de Washington.

A partir do início dos anos 1980 verificou-se uma mudança drástica na política econômica dos países em desenvolvimento, que abandonaram práticas como a industrialização via substituição de importações, intervencionismo estatal, experiências socialistas e um forte caráter nacionalista, práticas que haviam caracterizado a política econômica desses países desde a década de 1950. O “triumfo da economia neoclássica” é verificado através da liberalização comercial e financeira, privatizações, redução da intervenção estatal, adoção de instrumentos da política monetarista, ajuste cambial, reforma fiscal, redução dos gastos governamentais, entre outros. O autor analisa as quatro explicações convencionais

política industrial no país desde 1930. Ali podemos observar que, quando o empresariado se encontra aliado do processo decisório, o mesmo acaba por ser reformulado.

para este fenômeno (sistêmica, interesses domésticos, instituições financeiras internacionais e comunidade epistêmica) que, separadamente, são insuficientes para o entendimento desta inflexão.

O autor propõe então uma visão integrada para explicar o que teria condicionado esta mudança, pois isoladamente nenhuma das vertentes utilizadas comumente pela literatura no período conseguiu elucidar, isoladamente, esta transformação ocorrida na política econômica dos países em desenvolvimento.

Portanto, o aspecto sistêmico pode ser visto como base para a transformação das políticas econômicas, uma vez que a recessão mundial no início da década de 1980 afetou os países em desenvolvimento, provocando crise de dívida em grande parte dos mesmos, levando a uma reavaliação da política econômica interna e do próprio nacional-desenvolvimentismo, que não havia conseguido manter o nível de crescimento esperado.

O papel das comunidades epistêmicas, que ganham fôlego em fins da década de 1970 e início da década seguinte também foi fundamental, visto que o incentivo a adoção das ideias neoclássicas e do receituário do Consenso de Washington se originaram nos centros hegemônicos e foram encampadas pelas instituições financeiras internacionais e absorvidas internamente por membros da comunidade epistêmica. Nas palavras de Biersteker, “Em termos genéricos, as ideias tendem a ter mais influência quando são sustentadas pelo poder e pela disposição de usá-las.” (Biersteker, 2000, p. 171) Em sua visão integrada, o autor considera que:

Três [fatores] parecem ter sido fundamentais: o choque econômico profundo do princípio da recessão dos anos 1980; o fato de que esse choque sistêmico coincidiu com a abertura histórica (a percepção do insucesso da política seguida no passado); e a ascensão de uma comunidade epistêmica, dentro do Estado, comprometida com as ideias neoclássicas e reforçada fortemente pelas ações das instituições internacionais. (BIERSTEKER, 2000, p. 171)

Afinal, como o próprio autor ressalta, a reforma de políticas econômicas, muitas vezes impopulares, seria mais difícil de ser concretizada se não houvesse ocorrido a crise no início da década de 1980. O apoio do FMI e do Banco Mundial a

tais reformas foi importante para a sua consecução pelos mais diferentes países em desenvolvimento, inclusive com o apoio de setores ligados ao empresariado industrial nacional.

Interessante notar que o autor, no início da década de 1990 quando escreve este trabalho, aponta que a vigência da política econômica neoclássica poderia ser transitória, visto que a mesma poderia enfrentar crises ou não trazer os resultados esperados. Foi isto o que foi observado, já em fins dessa década, quando as sucessivas crises internacionais e o fraco desempenho alcançado pelos países em desenvolvimento que adotaram as reformas liberalizantes levou a se repensar as práticas recomendadas e o papel do Estado.

Joseph Stiglitz no livro *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais* (2003), discute as questões referentes à globalização e à imposição de fórmulas rígidas e padronizadas, que se mostraram insuficientes para alcançar as promessas de prosperidade feitas pelas instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Em suas palavras:

A austeridade fiscal, a privatização e a liberalização de mercado foram os três pilares das recomendações do Consenso de Washington durante as décadas de 1980 e 1990. As políticas desse Consenso foram elaboradas com o intuito de atender aos verdadeiros problemas da América Latina e faziam bastante sentido na época. (...) O problema era que muitas dessas políticas se tornaram um fim em si mesmas, em vez de serem os meios para alcançar um crescimento mais imparcial e sustentável. Com isso, tais políticas eram postas em prática em excesso e depressa demais, acabando por excluir outras políticas que se faziam necessárias. (STIGLITZ, 2003, p. 85)

As crises que eclodiram em grande parte do mundo em desenvolvimento no final dos anos 1990 e início do século XXI, inclusive em países que seguiram à risca o receituário do FMI, como foi o caso da Argentina, acrescido dos resultados decepcionantes, levaram a um forte questionamento das práticas dessas instituições. Desestruturação de parques industriais, aumento do desemprego, privatizações realizadas rapidamente e alvo de críticas sociais, foi efetivamente o

que ocorreu em muitos dos países que adotaram o receituário do Consenso de Washington, como o Brasil.

Em relação à adoção de “boas instituições”, apregoadas pelas instituições financeiras internacionais, responsáveis pelos empréstimos e financiamentos para países em desenvolvimento, Ha-Joon Chang (2004) faz uma crítica contundente:

‘Instituições boas’ são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxões. Entre as instituições-chave, incluem-se a democracia, a burocracia ‘boa’, o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente). (CHANG, 2004, p. 11-12)

No entanto, Chang aponta que quando estavam em fase de desenvolvimento, os países atualmente desenvolvidos não adotaram as medidas que hoje incentivam. Ao contrário, utilizavam tarifas protecionistas e não se acanhavam de utilizar espionagem industrial. O termo *chutando a escada*, título do livro, é retirado de List:

Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que *chutar a escada* pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre-comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinham trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade. (List, 1885, p. 295-6 *Apud* Chang, 2004, p. 17)

Entender como os países desenvolvidos cresceram e tornaram-se ricos é a questão central que Chang se propõe a entender a partir da análise histórica dos países. Nações desenvolvidas não poderiam ter chegado a um alto nível de desenvolvimento se seguissem o receituário proposto hoje pelas instituições multilaterais.

Na segunda metade da década de 1990, outro ponto de inflexão pode ser observado no debate internacional sobre a articulação entre Estado e sociedade: o próprio Banco Mundial ressalta a importância de resgatar o papel do Estado nas reformas, destacando a necessidade de criar capacidade e eficiência na atuação governamental (*governance*). O Estado volta a ser considerado como fundamental para o sucesso de reformas estruturais e para a estabilização econômica dos países em desenvolvimento, tendo em vista o fracasso em muitos aspectos da proposta de dispensar o Estado da formulação de políticas estratégicas para a estabilização da economia, defendida pelo Consenso de Washington.

O reconhecimento do Estado como ator relevante para a estratégia de desenvolvimento econômico não é um retrocesso à era das políticas nacional-desenvolvimentistas da década de 1950, mas uma necessidade observada por muitos pesquisadores para o crescimento econômico sustentável..

O livro *States in the Global Economy: bringing domestic institutions back in*, organizado por Linda Weiss (2003), apresenta uma visão sobre os efeitos da globalização que difere da visão predominante na literatura sobre o tema. Esta costuma abarcar dois blocos de análise: os globalistas radicais e os moderados. Enquanto os hiper-globalistas ou globalistas radicais apontam para o fim do Estado a partir das pressões competitivas internacionais da globalização, os moderados ressaltam que o papel do Estado foi reduzido e limitado, através das restrições impostas à sua capacidade de produzir políticas num mundo onde a crescente interdependência econômica afeta sua capacidade política. Para esta corrente de pensamento, o Estado “restringido” passa pelo desafio de se transformar, atuando em áreas como regulação, legislação e uma rede básica de proteção social.

As afirmações dos globalistas moderados ou “constraintschool” se baseiam na ideia de que, como o mundo se tornou mais interconectado através do aumento da abertura econômica, esta interconexão aumenta o poder das redes políticas e econômicas globais em detrimento das nacionais, reduzindo a autonomia e capacidade estatais de formulação de políticas. (WEISS, 2003, p. 1-36)

Em contraste com as posições acima descritas, Linda Weiss aponta uma outra face do processo da globalização: a face capacitadora do Estado. Apesar de

admitir a existência de restrições advindas da globalização, a autora busca apresentar fatores que ao invés de limitar, estimulam a ação estatal.

São apresentados três argumentos para fundamentar esta nova visão. Primeiro, a globalização e a exposição aos mercados internacionais provocam insegurança e percepção de vulnerabilidade para determinados segmentos da população, o que gera demandas por proteção social. Portanto, o Estado ganha fortes incentivos políticos para manter ou aumentar a compensação doméstica. O segundo argumento infere que a competição global leva a que empresas nacionais necessitem de estruturas nacionais de inovação e suprimento de mão-de-obra especializada. O último argumento apresentado afirma que as pressões da competição global podem desestabilizar setores-chave da economia nacional, levando governos a realizar reformas, reforçar políticas para o setor privado, transformando as relações entre os setores público e privado e entre os governos central e locais. Nas palavras de Weiss:

(...) the globalisation does indeed impact on national governance and its domestic structures, but the impact is not only, or even generally, constraining. For globalization also contributes to the expansion of governing capacities through both the transformation of public-private sector relations and the growth of policy networks. (WEISS, 2003, p. 19)

Os argumentos apresentados por Linda Weiss demonstram que ao invés de apenas inibir a ação e o poder do Estado, a globalização pode reforçar a capacidade transformativa do mesmo. Mas os incentivos políticos e a condição capacitadora da globalização variam para cada Estado, pois depende das instituições existentes no ambiente doméstico e da visão de seus governantes.

Portanto, o poder dos Estados nacionais se transforma, mas isto não significa que se torne menos eficaz. Os Estados possuem margem de manobra, apesar das restrições de natureza econômica, mas o que condiciona os graus de liberdade existentes não é apenas a ordem global, mas as características das instituições domésticas, condicionando o tipo de resposta política dada por cada Estado. Ademais, devem ser levadas em conta as políticas públicas efetivamente formuladas e executadas. Portanto, as instituições possuem grande importância,

pois podem capacitar ou dificultar a resposta do Estado aos novos desafios, bem como os diferentes padrões de políticas serão condicionados pelo contexto institucional. O que importa, segundo a autora, é como essas mudanças afetam a capacidade do Estado em promover proteção social e estratégias de desenvolvimento econômico.

Em suas conclusões sobre a transformação do Estado a partir da globalização, Linda Weiss afirma que a mesma cria incentivos para o crescimento de variadas formas de *interdependência governada* (GI), que pode ser observada nas alianças público-privadas, nas redes de formulação de política e na troca de informação. As relações entre o Estado e a sociedade se tornam mais próximas e negociadas, havendo aproximação do Estado com atores importantes e organizados dentro da sociedade civil, como organizações não-governamentais, associações empresariais e sindicais, para fortalecer a eficácia das políticas públicas, bem como o estreitamento das relações com outros países, como na formação de blocos regionais como a União Europeia. Esta *interdependência governada* é mais comum ou fácil ser atingida em democracias desenvolvidas, mas em países em desenvolvimento, como a China, também há mudança institucional, com o aumento do poder infra-estrutural.

Eli Diniz (2011) sintetiza essa questão em artigo recente:

A globalização não só não exclui como requer a política do interesse nacional. E mais ainda, a capacidade de usar os graus de liberdade existentes em benefício dos interesses nacionais torna-se um importante diferencial do desempenho dos governos domésticos. (...) Se a globalização implicou o avanço da integração do sistema internacional, por outro lado, não excluiu as assimetrias econômicas e políticas entre os países concorrentes. (DINIZ, 2011, p. 50)

Portanto, as estratégias nacionais, dentro dos graus de liberdade existentes e da trajetória prévia, são fundamentais, especialmente para os países em desenvolvimento e que desejam alcançá-lo.

Peter Evans se aproxima de Linda Weiss na preocupação em resgatar o papel do Estado dentro de um contexto em que o mesmo é visto como

desnecessário por grande parte dos autores que pensam a ordem mundial globalizada.

Na obra *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial* (2004), Peter Evans trabalha com o termo *autonomia inserida* ao tratar do papel ativo do Estado no processo de desenvolvimento, bem como seu enraizamento na sociedade. O autor sustenta a necessidade do papel ativo do Estado, com o sentido diferente da atuação estatal das décadas anteriores em boa parte do mundo em desenvolvimento. A grande questão a observar para Evans são as formas de intervenção estatal, que dependem das características dos Estados, e os seus impactos.

Evans defende a existência de uma burocracia eficiente, meritocrática e coerente, no estilo weberiano, que forma o elemento de *autonomia*. No entanto, a burocracia weberiana não deve ser considerada insulada. Conforme o autor,

[Os burocratas] não estão isolados da sociedade como Weber achava que deveriam ser. Ao contrário, estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provêm canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação. Isoladamente, nem autonomia nem inserção iriam funcionar. (EVANS, 2004, p. 37-38)

Para a existência do Estado desenvolvimentista, os dois elementos devem estar presentes e se contrabalançarem, a fim de que, como posto acima, atitudes predatórias sejam evitadas e a construção de mecanismos para uma democracia mais participativa possam fortalecê-la.

O exemplo da região de Kerala, na Índia, utilizado pelo autor em diferentes trabalhos, aponta para a importância da participação dos atores interessados no desenvolvimento. Kerala, apesar de não ser rica em recursos naturais, realizou a reforma agrária e experiências em orçamento participativo, atingindo altos índices de bem-estar a partir da mobilização social e do apoio do Estado e da burocracia, sendo apresentado como um indício da necessidade de inserção do Estado na

sociedade com objetivo de fornecer os bens necessários e garantir a transparência governamental.

No artigo *Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation* (Evans, 2005a), Peter Evans dá continuidade a sua construção teórica, afirmando que para controlar e disciplinar o Estado, evitando atitudes predatórias, existem três modos tradicionais de controle: a imposição de normas tradicionais, as estruturas de autoridade hierárquica e os procedimentos padronizados, que fazem parte da estrutura burocrática. A atenção do Estado aos sinais do mercado são um complemento à ação da burocracia. Peter Evans propõe um modelo híbrido em que, além da burocracia e dos sinais do mercado, sejam consideradas a participação da sociedade civil a partir de grupos, movimentos sociais, constituindo um controle democrático. Apenas a interação da burocracia e as forças do mercado não garantem transparência e *accountability* necessárias para evitar comportamentos de *rentseeking* e corrupção.

Para garantir a eficácia das instituições públicas, Peter Evans propõe o modelo híbrido – a integração de três elementos que devem guiar a ação administrativa do Estado. A **capacidade burocrática**, construída a partir de recrutamento meritocrático, organizada, com carreiras recompensadoras, permite ao Estado perseguir os objetivos coletivos; a **percepção dos sinais de mercado** facilita a alocação de recursos de forma eficiente e promove a disciplina fiscal, auxiliando na consecução de objetivos com os meios adequados; e a **participação democrática** garante que os objetivos que o Estado persegue estejam de acordo com as necessidades e desejos dos cidadãos. Na visão do autor:

Without a better balance among bureaucratic capacity, democratic engagement, and market signals, state administrations, particularly in the Global South, are unlikely to be able to surmount the daunting challenges that they now face. (EVANS, 2005a, p. 43)

Os desafios existentes, especialmente as regras e modelos a serem seguidos, impostos pelas instituições internacionais como FMI e Banco Mundial, podem impedir a adoção deste modelo híbrido, principalmente quanto ao aspecto

da participação da base como controle democrático. Mas o autor vê este modelo como necessário para a construção de uma nova agenda da reforma do Estado, que possa capacitá-lo a agir visando o desenvolvimento econômico e social. Robustecer o Estado é dotá-lo das três capacidades – burocracia weberiana, percepção dos sinais do mercado e participação dos cidadãos – o que depende da construção institucional e da governança, bem como da capacidade estatal de conciliação de interesses.

Em seus trabalhos mais recentes, Peter Evans inclui a necessidade de fomento das capacidades dos cidadãos pelos Estados em desenvolvimento, se estes realmente pretendem alcançar o desenvolvimento e enfrentar os desafios do novo século e da economia cada vez mais centrada em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e na criação e desenvolvimento de ideias e novas tecnologias. E a capacidade estatal em perceber e perseguir as demandas sociais são fundamentais:

Capability expansion depends on the efficient provision of collective goods. Health and education services are the most crucial.(...) The administrative capacity to efficiently deliver collective goods and infrastructure has political foundations. Without accurate knowledge of what kinds of collective goods the citizenry needs and wants states can invest vast resources but fail to enhance capabilities. (EVANS, 2008, p. 2)

Peter Evans e Linda Weiss convergem em pontos importantes, pois compreendem que se, ao mesmo tempo existem restrições impostas pela ordem global –especialmente pelas instituições financeiras globais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – o papel do Estado não pode ser desconsiderado, ainda mais na era da globalização onde, ao contrário do que muitos teóricos afirmam, o Estado é cada vez mais necessário, seja para proteger segmentos da população ou para promover o desenvolvimento econômico e social. Apesar de usarem terminologia diferentes, ambos autores destacam a importância das instituições nacionais para a formulação de respostas aos novos desafios, bem como o surgimento de uma nova configuração da articulação entre o Estado e a

sociedade, onde a autonomia do Estado é relacionada a parcerias com diferentes atores sociais. O que une os dois autores é a ideia da importância do Estado Ativo para o enfrentamento dos desafios da globalização.

Para além das teorias de desenvolvimento clássicas, baseadas no crescimento do Produto Interno Bruto, no nível de renda, datadas de meados do século passado e que foram muito utilizadas por organismos financeiros internacionais, estão sendo formuladas e divulgadas novas perspectivas da teoria do desenvolvimento, levando em consideração temas de políticas microeconômicas, sustentabilidade, qualidade de vida, alargamento das capacidades, equidade, redistribuição de renda, instituições de decisão coletiva, liberdade entre outros.

Amartya Sen, economista indiano que recebeu o prêmio Nobel de economia em 1998 por sua produção teórica referente à pobreza e o desenvolvimento, vem de uma vertente teórica liberal. Em seu livro, *Desenvolvimento como Liberdade*, propõe que o desenvolvimento seja avaliado não mais pelo Produto Nacional Bruto ou pela industrialização de um país, mas como “um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam.” (SEN, 1999, p. 17). Portanto, as liberdades passam a ser não só os fins desejados pelo desenvolvimento, como também são essenciais como meios para que este ocorra.

O argumento de que as liberdades são ao mesmo tempo fim e meio, ou seja, que são o objetivo maior do desenvolvimento e, simultaneamente, reforçam os mecanismos para o desenvolvimento é retomado em diferentes ocasiões no livro. Tendo isto em vista, Sen afirma que o crescimento econômico não pode ser encarado apenas como o aumento de rendas mas também como a expansão dos serviços sociais prestados pelo Estado, como seguridade social, educação e saúde, que devem prover as oportunidades sociais aos indivíduos, pois vão contribuir para o desenvolvimento. Em suas palavras,

A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla entre (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades

individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes (SEN, 1999, p. 46).

Amartya Sen indica duas razões para utilizar a expansão da liberdade e das capacidades individuais como referencia no que diz respeito ao desenvolvimento e subdesenvolvimento: a perspectiva da avaliação do alcance das liberdades e a perspectiva da estimativa da eficácia. O aspecto da avaliação é importante, pois se observarmos apenas a variação de renda, o PIB e seus correlatos, de acordo com o autor, não poderemos ver o quadro completo, pois deixamos de lado questões importantes como a qualidade de vida, as oportunidades sociais e econômicas oferecidas a diferentes segmentos da população de um mesmo país, como no caso das mulheres em muitos países da África subsaariana e da Ásia, ou dos negros nos Estados Unidos, que apresentam discrepâncias na longevidade e nutrição em relação a outros grupos sociais. Portanto, a expansão das liberdades e das capacidades individuais seria o critério mais indicado para se estabelecer ao avaliar o desenvolvimento.

O aspecto da eficácia relaciona-se à visão dos indivíduos enquanto agentes. De acordo com o autor, “Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas” (SEN, 1999, p. 33). Então a expansão das liberdades vai influenciar a iniciativa individual e afetar positivamente a eficácia social, incrementando o desenvolvimento. Da mesma forma, o subdesenvolvimento e a desigualdade devem ser observados não apenas como desigualdade de renda, mas sim desigualdade de oportunidades, de capacidades, de liberdades.

Sen indica os cinco tipos de liberdades instrumentais: *liberdades políticas*, *facilidades econômicas* (onde se encaixam os intitamentos), *oportunidades sociais*, *garantias de transparência e segurança protetora* (SEN, 1999: 25). Na concepção de Sen estas liberdades se reforçam mutuamente, e o aumento de uma delas pode fortalecer as outras da mesma forma que o comprometimento de uma tem o potencial de afetar as demais. Nos diversos exemplos apresentados no livro, podemos observar como as liberdades agem sobre outras como a existência da

liberdade política pode influenciar as facilidades econômicas ou as garantias de transparência.

Apesar de destacar a centralidade do papel do mercado para o desenvolvimento, de acordo com a tradição liberal, Sen traz também uma importante contribuição ao colocar as instituições como parte central do desenvolvimento. Afinal as liberdades precisam ser garantidas, e são as instituições que o fazem. Além disso, a pobreza é vista como privação das capacidades básicas dos indivíduos, pois impede a escolha individual e o aumento das capacidades deve acompanhar a expansão da produtividade e da renda.

Resgatando a construção teórica de Peter Evans, seu conceito de hibridismo engloba a burocracia weberiana – com as devidas características de recrutamento meritocrático, normas profissionais, estruturas de autoridade, procedimentos padronizados -, os sinais de mercado, que auxiliam na alocação eficiente de recursos, custos e benefícios e na disciplina fiscal e a participação democrática da base, que garante que os objetivos perseguidos pelo Estado reflitam as necessidades dos cidadãos.

As bases do tripé são importantes e devem estar em equilíbrio, embora muitas vezes o que se observa seja a predominância do elemento sinais de mercado, capitaneadas pelas elites econômicas e pelas restrições globais representadas pelo FMI e pelo Banco Mundial e suas receitas de reforma do Estado para o hemisfério Sul, o que prejudica o equilíbrio do tripé. Este sobrepeso no lado dos sinais de mercado é equivocado, visto que de acordo com a perspectiva neoinstitucionalista de Douglas North, os mercados operam de acordo com as instituições e o contexto em que estão inseridas, necessitando de instituições formais e informais que o disciplinem. Os sinais de mercado devem ser utilizados para alocação de recursos escassos, mas tendo como base os objetivos coletivos. Nas palavras de Evans:

The converse of the proposition that investments in bureaucratic capacity may have high returns relative to their costs is that disinvestment in bureaucratic capacity may have higher costs than are generally acknowledge. This is particularly obvious when the institutional effects of disinvestment are taken into account. (EVANS, 2005a, p. 33)

No entanto, segundo Evans, a capacidade burocrática assim como a eficácia dos sinais de mercado dependem do quadro institucional em que estão inseridos, mas não são suficientes sem o desenvolvimento de controle democrático de base, a terceira perna do tripé. Afinal, apenas eleições a cada quatro anos não são suficientes para uma efetiva participação dos cidadãos. Evans cita o exemplo de Kerala e seu orçamento participativo, como Sen também demonstrou, a possibilidade de participação política e social e a melhora na qualidade de vida, mesmo numa região pobre de um país em desenvolvimento como a Índia. Essas experiências, que também já ocorreram no Brasil, de acordo com Evans aumentam igualmente a transparência e *accountability*, inibindo a corrupção.

O argumento desenvolvido pelo autor é que a efetividade da administração pública, especialmente quando se tem por objetivo o desenvolvimento, requer integração sinérgica entre todos os três modos de controle, constituindo assim o que ele denomina de “hibridismo”. Esta sinergia dos três elementos do tripé melhora as instituições, a entrega de bens coletivos essenciais e possibilita o aumento do bem estar dos cidadãos, fortalecendo a própria democracia.

Em outro artigo de 2005, *The Challenges of the “Institutional Turn”*, Evans aborda a questão do desenho institucional que permita discussão pública e aberta e do incremento de instituições de decisão coletiva que vão para centro da teoria econômica do desenvolvimento, a partir de perspectivas como de Douglass North e Amartya Sen.

Evans aponta dois esforços que podem ser feitos para a transformação institucional, visando a sua aproximação às formas deliberativas propostas por Sen– 1) nivelamento do campo cultural, com a diversificação das fontes de informação e expansão das oportunidades de discussão/debate público e 2) criar capacidade coletiva para expansão das capacidades, pois, de acordo com Evans, “Gaining the freedom to do the things that we have reason to value is rarely something we can accomplish as individuals.” (EVANS, 2005b, p. 103). Daí a importância da ação coletiva e de organizações coletivas como partidos políticos, grupos organizados e sindicatos, para garantir o que na verdade é um bem social – a liberdade. Ainda segundo

Evans, até mesmo pesquisas empíricas do Banco Mundial demonstram a eficácia da participação e do capital social para o desenvolvimento.

Evans afirma que a política de mudança institucional é o novo ponto de partida da teoria do desenvolvimento;

Theories of how to build institutions capable of tying the allocation of resources and the organization of production to real 'public discussion and interchange' among ordinary citizens are the heart of the constructive agenda (EVANS, 2005b, p. 104)

Apesar de algumas aproximações, especialmente ao pensar o desenvolvimento para além do crescimento do PIB e da renda e na centralidade das instituições em suas obras, os autores apresentam diferenças que se baseiam em suas perspectivas teóricas, na percepção de quais soluções podem ser buscadas. Por exemplo, Evans concorda com Amartya Sen no que diz respeito à expansão das capacidades e liberdades, mas por sua visão mais estruturalista, pensa as políticas públicas como universalistas e guiadas por uma burocracia estatal de caráter weberiano e não em políticas focadas como propõe Sen, que se preocupa com a questão de conter o ônus fiscal do Estado (e seu alcance social) e evitar desincentivos para o mercado, denotando sua vertente liberal.

A questão do empoderamento também percorre as obras de ambos autores, como podemos observar no destaque dado por Evans a sinergia entre sociedade e Estado e o conseqüente fortalecimento da base democrática de seu tripé, e na necessidade apresentada por Sen de capacitar os indivíduos para que exerçam a liberdade.

O exemplo de Kerala, na Índia, como prova da existência de qualidade de vida e participação política, mesmo em uma região pobre, como dito anteriormente, é observada pelos autores.

Para Evans a preocupação em tornar o Estado robusto é central, dotando-o das três capacidades – burocracia weberiana, percepção dos sinais do mercado e participação dos cidadãos. Estas capacidades do Estado dependem da construção

institucional e da governança, da capacidade estatal de negociação. Ou seja, o Estado ativo, fortalecido em direção ao desenvolvimento com equidade se encontra entre as preocupações fundamentais de Evans, enquanto para Sen, a princípio, a questão não se encontra no fortalecimento do Estado e da burocracia, mas na capacitação individual para a liberdade. Mas, ao contribuir para a adoção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pela Organização das Nações Unidas (ONU), que leva em conta a dimensão social do conceito de desenvolvimento, Amartya Sen acaba por recomendar políticas universais de criação de uma infraestrutura social para que efetivamente ocorra o desenvolvimento.

1.3 Novos arranjos: Conselhos e mudança gradual

Luís Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República em 2002 num ambiente de expectativas de mudanças na economia e política, tendo apoio de uma ampla coalizão política que incluiu parte do empresariado nacional. A própria formação da chapa, que teve como candidato a vice-presidente José Alencar, industrial de Minas Gerais e senador pelo partido Liberal, demonstrava a tentativa de realizar um pacto com os setores produtivos, além do apoio tradicional da esquerda na eleição⁵.

Luiz Soares Dulci (2010) ressalta que o número elevado de conferências convocadas durante os dois mandatos de Lula por diferentes Ministérios e Secretarias ligadas ao Poder Executivo, além dos diversos Conselhos e Fóruns estabelecidos no período, em âmbito federal, seria uma clara demonstração da tentativa de se construir uma democracia participativa no país, e possibilitar que as políticas públicas fossem formuladas a partir de demandas sociais com efetiva participação social. Em suas palavras:

⁵ O apoio empresarial e de outros setores até então refratários ao Partido dos Trabalhadores e ao próprio Lula ocorreram após uma grande mudança na imagem e na retórica do então candidato, que assumiu diversos compromissos na campanha, como a manutenção da estabilidade macroeconômica – o que, em parte, foi considerado como um dos entraves a uma política de desenvolvimento mais robusta.

A democracia efetiva, no mundo atual, exige uma profunda socialização da política. Ela não pode ficar restrita aos especialistas e/ou profissionais, ainda que estes sejam obviamente necessários ao funcionamento das instituições e à gestão do Estado. Precisa envolver também os milhões de “amadores” que são a própria razão de ser dos poderes constituídos. Deve garantir ao cidadão comum o direito de opinar sobre decisões que, em última análise, afetam diretamente a sua vida cotidiana. (DULCI, 2010, p. 134)

Para o autor, a participação social serve até mesmo para legitimar as instituições existentes. No governo Lula, do qual participou ativamente como coordenador e interlocutor junto a movimentos e organizações sociais, no cargo de chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, foram criados ou ampliados, sessenta e um Conselhos com participação da sociedade civil, vinculados aos diversos Ministérios.

Em pesquisa recente, Roberto Pires e Alexander Vaz (2012) apresentam dados que confirmam a perspectiva de que há uma maior abertura de canais de diálogo nos dois mandatos de Lula (ver capítulo 4).

Peter Evans e Há-Joon Chang no capítulo *The Role of Institutions in Economic Change*, parte do livro *Reimagining Growth* (2005), apontam três tipos de visões sobre as instituições. A mais difundida é a visão de instituições como *restrições* ou *constrangimentos*, na qual se incluem muitos autores do New Institutional Economists, como Douglass North; a segunda visão ressalta a dimensão das instituições como *capacitadoras* – o que não quer dizer que as instituições não levem também a restrições, mas a sua dimensão capacitadora acaba por negar a ideia de que os mercados livres são a “ordem natural”. A terceira visão, que entende as instituições como *constitutivas*, leva em consideração a internalização de valores e visões de mundo que as instituições possibilitam aos atores envolvidos.

Ao discutirem a formação e mudança institucional, os autores dividem a literatura em dois grupos, as abordagens de eficiência e de interesses, cada uma com subdivisões internas. Na primeira abordagem, os agentes racionais maximizadores não perdem a oportunidade de reforçar uma nova instituição se a mesma puder aumentar os ganhos obtidos. A versão mais sofisticada das instituições dirigidas pela eficiência admite uma perspectiva cultural no sentido em

que as visões de mundo que os agentes possuem influenciam a existência de instituições que não necessariamente são as mais eficientes, mas que se encaixam nos valores morais socialmente compartilhados.

A segunda abordagem, baseada em interesses, também possui variações: a versão mais simplista abarca a Política Econômica Neoclássica e os autores marxistas, que veem o Estado como mero executivo da burguesia. Aqui, os interesses não são vistos como estruturados socialmente, mas dados no nível individual de forma exógena. Acreditam também que as instituições são maleáveis e que as mudanças ocorrem com facilidade se houver apoio político para tal, guardando semelhanças com a versão simplista da corrente da eficiência. Em sua versão mais sofisticada, a perspectiva de interesses considera a mudança institucional baseada em certos grupos de interesses e que estes não são exógenos, mas estruturados de acordo com as instituições sociais e políticas existentes.

Temos então quatro perspectivas – instituições como restrições, baseadas em interesses, como instrumentos eficientes e a constitutiva, esta última adotada por Peter Evans e Há-Joon Chang. Na abordagem utilizada por estes autores:

Our aim is to move beyond this “thin” view of institutions toward to a “thick” view, one which recognizes both the key role of culture and ideas and the constitutive role of institutions in shaping the ways that groups and individuals define their preferences. (CHANG e EVANS, 2005, p. 1)

As instituições e os atores econômicos se constituem mutuamente, pois as primeiras disseminam valores que conformam as visões de mundo e valores dos atores, influenciando suas ações e a própria mudança institucional.

Ao analisar os casos da ascensão e declínio do Estado desenvolvimentista coreano e da construção da Organização Mundial do Comércio, os autores podem utilizá-los como exemplos de que a teorização adequada deve perceber as instituições ao mesmo tempo como construída em resposta às mudanças de interesse e de visões de mundo como quanto constitutiva de interesses e ideologia.

A mudança institucional é vista pelos autores, portanto, a partir de contradições e tensões internas que forçam a mudança, numa combinação de interesses e projeto ideológico (CHANG e EVANS, 2005), onde para mudar as instituições se faz necessário mudar as visões de mundo subjacentes às mesmas instituições.

O ponto de inflexão em nossa história política recente, marcado pela eleição de Lula e a expectativa de retorno à rota de desenvolvimento, traz em seu bojo mudanças institucionais, como o aumento de arenas com a participação civil, citado anteriormente. Não obstante, as mudanças ocorridas são em sua grande maioria, incrementais, e não radicais. E a partir das observações realizadas ao longo de nossa pesquisa, pudemos verificar que essas mudanças não se iniciam no governo Lula, mas possuem raízes em governos anteriores (ver Capítulos 4 e 5).

Mahoney e Thelen (2010) redimensionam a questão da mudança institucional, ao discutirem a *mudança gradual* nas instituições, uma vez que a maior parte da literatura na área se ocupa da mudança em seu aspecto exógeno, não dando conta das transformações que ocorrem ao longo do tempo e muitas vezes transforma as instituições existentes por completo. A questão se volta, portanto, para a mudança incremental no interior das instituições.

Partindo da perspectiva do institucionalismo histórico, Mahoney e Thelen consideram a “conformidade” (compliance) institucional como uma variável para a análise tanto da estabilidade quanto da mudança institucional. De acordo com os autores,

First, compliance is inherently complicated by the fact that rules can never be precise enough to cover the complexities of all possible real-world situations. When new developments confound rules, existing institutions may be changed to accommodate the new reality. These changes can involve rule creation, or they may simply entail creative extensions of existing rules to the new reality. (MAHONEY, THELEN, 2010, p. 11)

Os atores reais podem dar novas interpretações ou aplicações a antigas regras e instituições, de acordo com suas preferências, salientando a limitação de

informações mesmo quando se cria uma nova instituição, pois não se sabe de antemão quais são seus possíveis usos futuros ou mesmo sua implementação. Afinal, nem sempre quem projetou/desenhou a instituição é quem vai implementá-la, o que pode servir para reforçá-la ou enfraquecê-la. Nas palavras dos autores,

Actors such as the bureaucracy and the judiciary, charged with implementation, interpretation, and enforcement, have large roles to play in shaping institutional evolution. In short, we propose that the basic properties of institutions contain within them possibilities for change. (...) But more important for the analysis of institutional change, compliance problems can blur the lines between winners and losers. When the enforcement of an institution is contested and uncertain, or when the meaning of an institution is undecided, an actor's interest in institutional continuity may be equivocal and mutable. As the meaning and enactment of an institution change, too may actor preferences. (MAHONEY, THELEN, 2010, p. 14)

Para explicar a mudança gradual, os autores constroem um quadro explicativo com quatro tipos de mudança institucional: *Displacement*, quando há remoção de uma instituição e a introdução de nova; *Layering*, onde há introdução de novas regras por cima ou concomitantes a outras já existentes; *Drift*, ou a mudança no impacto de leis existentes sobre o ambiente; e *Conversion*, a mudança em leis existentes, alterando sua função ou uso. Para fins de análise, me deterei sobre a primeira e a última por entender que ambas ocorreram no período em questão desta pesquisa.

Displacement pode ser tanto uma transformação abrupta como em casos de revolução, quanto lenta e gradual, como no caso de introdução de novas instituições que competem com antigas, sendo estas sobrepujadas gradualmente. Já o termo *Conversion* pode ser aplicado a instituições em que são exploradas as ambiguidades internas, dando novas interpretações para regras/instituições já existentes.

Through redeployment, they convert the institution to new goals, functions, or purposes. The 'old institutionalism' in sociology is replete with examples of institutional innovators working with existing materials to craft solutions to new problems. In some cases, conversion results from the incorporation of new supporters or the assumption of power by a new political coalition that, rather than dismantle old institutions, uses them in new ways. (MAHONEY, THELEN, 2010, p. 17-18)

Ambos os tipos são classificados pelos autores como existentes em contextos políticos em que as possibilidades de veto são baixas, mas diferem no que se refere a interpretação ou *enforcement* das instituições-alvo: enquanto os casos relativos a *Displacement* encontram um baixo nível de *enforcement*, os de conversão possuem um alto grau de liberdade sobre o *enforcement* institucional.

Os autores também analisam os diferentes tipos de atores que despontam nos diferentes contextos institucionais, considerando no entanto que os comportamentos podem ser alterados se analisados no curto ou longo prazo, bem como podem ser entendidos diferentemente de acordo com as alterações no cenário institucional, destacando que, por conta disto, são identificados mais com papéis e não identidades fixas. Os quatro tipos observados são relativos à tipologia anterior.

Uma questão aventada pelos autores e que atinge diretamente nosso tema em questão é o poder relativo dos diferentes atores para angariar apoio e montar coalizão para defender ou transformar uma determinada instituição. Como poderemos ver nos próximos capítulos, as arenas relativas a política industrial no Brasil são atingidas principalmente pelos tipos de mudança gradual *displacement* e *conversion*, que acentuam o caráter intermitente da maior parte das arenas, dependentes de atores aptos e coalizões de governos, enfrentando grande dificuldade de sustentação entre esses diferentes governos.

Ao partir de uma perspectiva crítica às mudanças na teoria neoinstitucionalista, Colin Crouch (2005) destaca o papel dos empreendedores institucionais (*institutional entrepreneurs*) e seu papel como inovadores das instituições, que teria sido desqualificado com o determinismo neoinstitucionalista, que veria os atores muito “presos” às limitações institucionais. Segundo Crouch,

... I call such people institutional entrepreneurs, because their approach to institutions is the same as that of an economic entrepreneur towards a business opportunity: They constantly seek ways to do things which until now have been impossible. They cast around for elements of institutions that they could *recombine* in unusual way at opportune moments in order to produce change. (CROUCH, 2005, p. 3)

Em sua análise Crouch procura redimensionar o termo *path dependence*, para relativizar uma perspectiva determinista que imobiliza os atores e as

instituições. De acordo com o autor, outros caminhos podem ser procurados na própria experiência anterior dos atores, a partir da transferência de experiências em outras áreas ou de experiências de outros atores que compõe as redes de relacionamento. Assim, com diferentes possibilidades para encontrar novas alternativas, as questões sobre a mudança institucional fogem do dilema mudanças internas/externas para cenários de possibilidades variadas e mais complexas. (Crouch, 2005, p. 99-100)

Considerações finais

Como poderemos observar nesta pesquisa, o papel de empreendedor institucional é de extrema relevância para a compreensão das mudanças institucionais levadas a cabo na trajetória brasileira, tanto no campo das entidades patronais como no interior do Estado.

As arenas de negociação criadas para a formulação da política industrial, especialmente a partir dos anos 1990 - conselhos e fóruns no interior do Estado – têm em comum a forte presença de técnicos e burocratas e do setor privado. Até 1990 (quando se formam as Câmaras Setoriais) via de regra as arenas de negociação excluíam não só os trabalhadores como também outros representantes da sociedade civil. Em 1991, já sob a vigência da nova Constituição, foram instaladas as Câmaras Setoriais que abarcavam representantes dos trabalhadores, o que representou um avanço importante no reconhecimento destes como atores políticos a ocuparem um lugar institucionalizado no debate sobre metas e objetivos do desenvolvimento econômico.

No governo Lula podemos observar a disseminação de espaços de negociação de caráter societal, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) ou no modelo neocorporativo, reunindo trabalhadores, empresariado e burocratas como no caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) ou na retomada dos Fóruns de Competitividade, criados no governo Fernando Henrique Cardoso.

A experiência do CDES é certamente mais abrangente que as anteriores não só em termos de composição, como também em sua função, pois não se restringe a políticas específicas, mas discute os caminhos do desenvolvimento econômico e social, sendo considerado um órgão consultivo ligado diretamente à Presidência da República. No entanto, ao observar a produção advinda do CDES, podemos entendê-lo como uma arena de formação de coalizão e negociação entre o Estado e a sociedade amplamente representada. No CDES foram formuladas muitas propostas da política industrial encampadas pelo governo. A coordenação e formulação de estratégias para o desenvolvimento no governo Lula, envolveram no debate os mais diversos setores sociais – empresários, burocracia, trabalhadores e membros do meio acadêmico – e resultaram entre outras medidas, na construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND). Esta ampla discussão feita no interior do CDES parece ter aumentado as chances de que estas políticas ali gestadas ganhassem apoio sólido para sua concretização. A incorporação de diversos pontos da AND e dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) confere ao Conselho prova de sua efetividade na incorporação de seus enunciados à política pública construída (TAPIA, 2007)

Retomando as premissas de Peter Evans (2004), um dos elementos essenciais para a efetividade da política industrial e de desenvolvimento de um país diz respeito às relações entre Estado e empresariado, sendo esta afetada pelas características do sistema político, da força e coerência das associações de classe, bem como a existência de uma burocracia no estilo weberiano, a fim de evitar ações predatórias. No caso brasileiro podemos notar que, ao lado de uma representação fragmentada do empresariado industrial, existe uma fragmentação institucional por parte do Estado, que encontra dificuldades na sobreposição de instâncias de poder no que se refere à política industrial, conforme a pesquisa ressaltará nos próximos capítulos.

O Capítulo 2 dará início a análise das instituições responsáveis pelo planejamento e pela política industrial, em perspectiva histórica. Iniciamos a análise com o governo Vargas na década de 1930, percorrendo a sua trajetória até o fim do regime militar.

CAPÍTULO 2. INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA INDUSTRIAL (1930-1984)

O esforço centralizador do Poder Executivo federal, a partir de Vargas nos anos 1930 se traduz em diversos órgãos e agências criados no período. No entanto, a reflexão acerca do planejamento nacional não se deu de forma homogênea. Os debates no interior do próprio governo na década de 1940 – exemplificado no embate entre Eugênio Gudim e Roberto Simonsen, como veremos adiante, – dão mostras de que a construção dessas agências enfrentou resistências dentro e fora do governo.

Nas duas décadas que antecedem o governo Juscelino Kubitschek, podemos observar a criação progressiva de agências que vão dar conta de políticas econômicas (monetária, cambial, indústria, comércio exterior). As agências dedicadas a política monetária e cambial apresentam como características uma maior estabilidade no decorrer dos governos e enraizamento na estrutura burocrática, diferente de suas congêneres na área de política industrial. Estas denotam maior dificuldade de enraizamento na estrutura do Estado.(LEOPOLDI, 1992; DRAIBE, 1985)

A exceção neste período de construções institucionais pode ser encontrada no governo Dutra, quando há uma desmobilização institucional a partir de sua reforma administrativa, que pôs fim a diferentes organismos como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e criou o Conselho Nacional de Economia que, no entanto, foi inoperante por desestímulo do próprio Presidente.

Cabe destacar que muitas agências e conselhos criados no período contaram com a participação de representantes dos empresários, mesmo quando esta participação não era prevista em seu regulamento. Exemplos podem ser observados na Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc), Comissão de Mobilização Econômica (CME) e outros conselhos da Era Vargas, bem como no período JK.

Por outro lado, igualmente interessante é notar a ausência dos trabalhadores nestas mesmas agências. Os seus representantes só encontraram lugar à mesa nas agências ligadas ao Ministério do Trabalho. As exceções são a breve experiência do Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan), no período militar, e as Câmaras Setoriais, já na Nova República, como se verá à frente.

Este capítulo tem como objetivo realizar uma breve análise da arquitetura institucional criada gradativamente para cuidar das políticas econômicas e do planejamento, especialmente no que se refere à política industrial. Usa uma perspectiva histórica, utilizando como marcos os diferentes governos. Muitas das instituições permaneceram por longos períodos, extrapolando mandatos, regimes e governantes. Iniciaremos a análise pelo governo Vargas na década de 1930 e seguiremos até o fim do regime militar. Os espaços construídos na Nova República serão analisados no próximo capítulo.

Arenas da Política Industrial na era Vargas

O esforço de analisar dessas instituições em perspectiva histórica, desde o momento em que são criadas, tem como objetivo verificar se estas agências se mantiveram ao longo do tempo e se tiveram importância na formulação e acompanhamento da política industrial. Sua existência teria se restringido a um período governamental, perdendo a estabilidade no governo seguinte?

Essa retrospectiva histórica liga-se à questão central do trabalho - a análise das agências voltadas para o desenvolvimento industrial no governo Lula. Ela também se relaciona com a pergunta sobre se agências como o CNDI e o CDES seriam uma inovação desse governo ou parte de uma trajetória institucional. As agências ligadas à política industrial tiveram continuidade ou foram descontínuas, dependendo de governos e atores que as idealizaram? Para tanto, mesmo que brevemente, nos deteremos sobre as agências de política econômica, industrial e de planejamento, criadas desde a Era Vargas.

Jorge Monteiro e Luiz Cunha (1974) realizaram uma análise sobre o planejamento econômico no país, desde a década de 1930 até 1963. Eles analisaram as principais agências que formularam planos de governo e destacaram a importância de, ao se tratar do tema do planejamento, ir além dos limites definidos nos Planos formais. Nas palavras dos autores, “a característica mais importante do planejamento estaria na administração da política econômica, especialmente na forma organizacional da tomada de decisões.” Formular um Plano “não seria uma condição necessária ou suficiente para a avaliação do planejamento”. (MONTEIRO E CUNHA, 1974, p. 2).

Sobre a formulação da política econômica no período inicial da industrialização brasileira, Leopoldi (1992) destaca o papel central que algumas agências governamentais tiveram no período compreendido entre 1939 e 1955, período em que foram criadas e se estruturaram. O papel central que estas agências tiveram deve-se principalmente a quatro fatores: o pertencimento aos quadros do poder Executivo, as equipes serem constituídas por burocratas treinados e recrutados por meios meritocráticos, o que lhes permitia um isolamento das pressões patrimonialistas – o insulamento burocrático – ao mesmo tempo em que contavam com a participação do empresariado nacional, mesmo que não fosse estabelecido em suas regras. Essas agências são responsáveis tanto pelo planejamento econômico, como pela política cambial e monetária que sustentou o protecionismo à indústria.

2.1. Os Conselhos e Agências responsáveis pelo planejamento e política industrial e seu grau de abertura aos interesses empresariais

Governo Vargas (1930-1945)

Um momento fundamental na construção institucional do Estado brasileiro ocorre a partir de 1930, com a revolução que levou Getúlio Vargas à Presidência. A estrutura federativa vigente desde a primeira Constituição Republicana de 1891, paulatinamente foi sendo substituída por uma estrutura centralizada do poder:

Na materialidade da sua ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de constituição de Estado nacional e capitalista. Mas o faz sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais que, assim sofrem um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em “interesses nacionais” e constituindo-se na substância das políticas do Estado. (DRAIBE, 1985, p. 83)

Este Estado nacional que então se institucionaliza requer a criação de uma estrutura econômica centralizada para a formulação e execução de políticas econômicas de âmbito nacional, que pudessem agir na confrontação da crise do capitalismo inaugurada em 1929, que acertara em cheio o setor agroexportador brasileiro. Nesse momento, a visão da indústria como setor prioritário ganha força e por isso a inclusão de políticas voltadas para a industrialização também ganha destaque.

Eli Diniz (1978) afirma que até mesmo os industriais neste período viam a necessidade da intervenção do Estado na economia, de forma a garantir o seu desenvolvimento, tendo em vista os grandes obstáculos na transição da economia agrário-exportadora para a industrial e urbana. Segundo a autora:

A consciência por parte da burguesia industrial da defasagem entre a enormidade da tarefa e os escassos recursos de que dispunha para enfrentá-la levaria a liderança do setor a incorporar, em seu programa industrialista, a importância do papel intervencionista do Estado. Dessa forma, o amparo e estímulo do Estado apareceriam como condição de sua própria realização como classe. (DINIZ, 1978, p. 161)

Se na elite industrial havia a aceitação da intervenção estatal, esta, no entanto, era aceita dentro de determinados limites. A indústria de base seria, por excelência, a área em que a atuação direta do Estado enquanto produtor e investidor em infraestrutura se faria pertinente e indispensável ao projeto industrial.

Neste projeto de desenvolvimento não só o Estado era bem-vindo como também o capital estrangeiro, tratado pelo governo em condições de igualdade com o capital privado nacional, uma vez que a expansão econômica dependeria de sua participação. Segundo Diniz, a evolução do pensamento empresarial sobre o assunto leva a uma posição em que é estabelecido

um novo critério para avaliar a utilidade ou não do recurso ao capital estrangeiro. Este seria legítimo, se e quando orientado para o setor moderno da economia, caso em que, longe de reforçar os laços coloniais, agiria como fator favorável à superação do atraso econômico do país. (DINIZ 1978, p. 166)

Órgão essencial neste processo foi o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público - criado em 1938, que foi responsável pela racionalização da burocracia, estabelecendo regras para as carreiras, o concurso público para admissão de funcionários, entre outros aspectos da administração pública.

Outras instituições criadas neste período e que tiveram papel relevante na área industrial foram os bancos públicos: a reestruturação do Banco do Brasil, a

Caixa Econômica Federal e em 1952 a criação do BNDE⁶. O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), a Comissão de Mobilização Econômica (CME), Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc) e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) foram outras agências relevantes criadas no período de 1930-45.

Sobre os vários conselhos surgidos no período, Draibe ressalta que

... esse conjunto de entidades inscreve e corporifica, dentro da estrutura estatal, a própria regulação da acumulação capitalista, nos seus respectivos setores de atuação. (...) estes organismos, ao estabelecer as políticas setoriais levando em conta o conjunto do respectivo setor em termos nacionais, objetivavam e abstraíam os interesses concretos envolvidos, de tal forma que as relações intercapitalistas respectivas tinham expressão apenas dentro e através daquele aparato estatal. (DRAIBE, 1985, p. 90)

Uma das principais instâncias desse período foi o *Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE)*, criado em 1934 como órgão consultivo para área de política industrial e de comércio exterior da Presidência da República e que contava com a participação de representantes dos empresários. Embora o Conselho tenha sido criado para coordenar a política de comércio exterior, sua atuação foi de fato muito mais abrangente. Em 1938 passou por reforma que formalizou sua condição de um órgão de coordenação econômica. (MONTEIRO E CUNHA, 1974, p. 5 e DINIZ, 1978, p. 202).

De acordo com Leopoldi (1992, p. 96), o CFCE passou por três fases: de 1934 até 1937 se caracterizava como “um órgão consultivo do Governo na questão da política de exportação e importação de equipamentos industriais”. Após a instauração do Estado Novo em 1937, o Conselho passa a elaborar estudos sobre a implantação de indústria siderúrgica e sobre o Conselho Nacional de Petróleo, além da importação de equipamentos industriais. Na terceira fase, que coincide com a Segunda Guerra, volta-se para a aquisição de

⁶Apenas em 1985 o BNDE tem acrescentado o termo "Social", denominando-se daí em diante BNDES

materiais estratégicos, aumento das exportações e estudos sobre o plano de eletrificação do país. O Presidente da República ficava à frente do Conselho, que também contava com burocratas representantes de diferentes ministérios e do Banco do Brasil, que se sentavam lado a lado com empresários da agricultura, indústria e comércio. Apesar de produzir inúmeros estudos e resoluções, o CFCE não possuía estrutura para elaborar um planejamento nacional da economia ou de desenvolvimento. Portanto suas elaborações eram setoriais e parciais. Com a Segunda Guerra, foi criada a Comissão de Mobilização Econômica, que esvaziou o papel e as funções do CFCE.

O *Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF)*, criado em 1931, esteve inicialmente vinculado ao Ministério da Fazenda. Dedicou-se a fazer “levantamentos estatísticos básicos sobre dívidas e empréstimos das três esferas da administração”. (DRAIBE, 1985, p. 91), realizando posteriormente estudos sobre política cambial, sistemas bancário e monetário entre outros. Apesar de extrapolar suas funções e construir estudos sobre temas essenciais no período, como Petróleo, Plano Rodoviário e hidrelétricas, o CTEF, assim como a CFCE, não possuía estrutura para o planejamento global da economia.

O *Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)* foi o primeiro órgão a propor um plano que envolvesse a industrialização, em 1939. O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional destinava 10% do orçamento federal para obras de infraestrutura, investimento em indústrias de base e no reforço das Forças Armadas (DRAIBE, 1985, p. 104). Mesmo que o Plano denotasse a intenção governamental para industrialização, este exigia uma maior capacidade de coordenação das ações. Neste sentido, os técnicos do DASP sugerem a criação de uma comissão executiva, ligada a Presidência da República e que subordinaria as demais agências e instâncias para a elaboração do planejamento econômico nacional.

Em 1943, o DASP e a Comissão de Orçamentos do Ministério da Fazenda elaboram o Plano de Obras e Equipamentos, de caráter quinquenal, e que dava prosseguimento ao Plano de 1939. O que faltou a ambos foi o estabelecimento de metas e objetivos concretos e específicos, pois apenas distribuíam dotações orçamentárias entre os Ministérios. Além disso, segundo Draibe,

O Plano Especial e o de Obras e Equipamentos permaneceram na estreiteza de uma proposta orçamentária que, embora relativamente flexível, não pôde efetivamente garantir as bases financeiras para a execução plena de suas metas, e muito menos conferir caráter coordenado à ação econômica do Estado. (DRAIBE, 1985, p. 107).

O *Banco do Brasil* até a década de 1940 acumulou diversas funções: além de ser o maior banco do país, era o principal financiador das atividades agrícolas e industriais (através da CREAL Carteira de Crédito Agrícola e Industrial). Também atuava como banco central, elaborando as “políticas monetária, cambial, de crédito e de comércio exterior” (LEOPOLDI, 1992, p. 88), possuindo Carteiras para as diferentes áreas de atuação.

A *Carteira de Exportação e Importação (Cexim)* do BB, criada em 1941, exercia o controle do comércio exterior em período de guerra, controlando as importações e estimulando as exportações. Apesar de possuir alguma autonomia, “deveria obedecer a um orçamento cambial fixado pela Sumoc” (DRAIBE, 1985, p. 88). Somente sete anos depois, no período de 1948 a 1953, a Cexim teve uma atuação mais decisiva, quando vigorou o regime cambial de licença prévia, sob sua responsabilidade. Os constantes problemas burocráticos levaram-na a ser substituída em 1953 pela *Carteira de Comércio Exterior (Cacex)* do Banco do Brasil, através da Instrução 70 da Sumoc. Em seus primeiros anos, a Cacex concentrava grande poder pois cuidava do licenciamento do comércio exterior, a sua fiscalização, estabelecimento de quotas de importação e “compra e armazenamento de produtos de importação e exportação, visando o consumo interno e o equilíbrio de preços.” (LEOPOLDI, 1992, p. 89). Após a criação do Conselho de Política Aduaneira em 1957 essa nova agência passou a executar a nova política tarifária, dividindo com a Cacex algumas de suas funções.

Criada ao fim do Estado Novo, em 1945, a *Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc)* foi estabelecida por decreto, com o intuito de ser a “prévia” do Banco Central, que enfrentava resistências para o seu estabelecimento. A

Superintendência era vinculada diretamente ao Ministério da Fazenda e mantinha estreitos laços com o Banco do Brasil . Funcionava dentro de suas instalações e parte do seu corpo técnico era formada por funcionários do banco. A Sumoc ficaria então com a gestão da moeda e a formulação da política monetária, e o Banco do Brasil com a execução delas. A Sumoc colocou o foco na fiscalização do sistema bancário, deixando a política cambial a cargo do Banco do Brasil, através da Cexim e depois de 1953 da Cacex. A Cacex perdurou até o governo Collor, que a extinguiu por considerá-la símbolo do protecionismo cambial.

Embora no estabelecimento da Sumoc não tenha sido prevista a participação de empresários industriais, cafeicultores e banqueiros muitas vezes estiveram presentes em suas reuniões. Entre as funções da Sumoc cabe destacar que a ela caberia “fiscalizar e regulamentar o setor bancário, além de estabelecer o controle da emissão de papel-moeda e a fixação das taxas de redesconto e dos juros dos empréstimos bancários.” (LEOPOLDI, 1992, p. 91). A agência ganhou força e autonomia com a entrada em vigor da Instrução 70 da Sumoc em 1953, reforçada com a Instrução 113 da Sumoc em 1955. Como agência do Poder Executivo, autônoma com relação ao Congresso, a Sumoc manteve-se livre das pressões políticas.

De acordo com Draibe, a Sumoc “permitiria, assim, um avanço mais ordenado da regulação monetário-creditícia, pois suas funções foram diferenciadas e destacadas de dentro do Banco do Brasil e estruturadas numa instância mais elevada de poder, sob controle do ministro da Fazenda.” (DRAIBE, 1985, p. 88) Ainda que funcionasse fisicamente dentro do Banco do Brasil e contasse com a cessão de seus funcionários, o Banco do Brasil acabou por perder seu papel central com a criação e consolidação da Sumoc.

Órgão mais geral, criado em 1942 em plena Guerra, mas que ainda não se constituiria na agência central de planejamento econômico, a *Comissão de Mobilização Econômica (CME)* tinha como propósito supervisionar as atividades econômicas, controlar a exportação/importação, estimular a agricultura, indústria e comércio, bem como fixar preços e coordenar o racionamento de combustíveis. Tinha um papel coordenador da economia em tempos de economia de guerra. A CME ganhou maior concentração de poder, cabendo-lhe coordenar os trabalhos

das outras agências estatais da área econômica. Os problemas vindos com a guerra para o comércio exterior levaram à necessidade de planejamento e intervenção do Estado na economia e a CME foi o primeiro braço a evidenciar essa nova política. A Comissão atuava junto à Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim) no controle das importações e exportações, contando ainda com a participação de industriais e comerciantes, o que envolvia as duas maiores centrais do empresariado, a FIESP e a CNI num “esforço de ‘concertação corporativista’ de variados interesses, mas ficava clara na agência a falta de representantes dos trabalhadores” (LEOPOLDI, 1992, p. 81)

A CME foi extinta ao fim do Estado Novo, por decreto (em 1/1/1946). Seus departamentos foram distribuídos pelos diferentes ministérios: o setor de Produção Industrial e a Comissão Nacional de Preços foram incorporados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o setor de Controle de Exportação e Importação de Gêneros Alimentícios e o de Licenciamento de Despachos de Produtos Industriais passou ao CFCE; e o Setor de Produção Mineral foi absorvido pelo Ministério da Agricultura. (LEOPOLDI, 1992, p. 96, n.15)

O *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial* (CNPIC) estabelecido em 1943 só iniciou seus trabalhos no ano seguinte, sendo “mais uma clara tentativa de instituir formalmente um sistema central de planejamento, que propiciasse o reforço do aparelho econômico e da base institucional para a planificação e intervenção econômica do Estado” (DRAIBE, 1985, p. 113). Ligada ao Ministério do Trabalho, mas contando com a participação de membros de vários ministérios e de entidades empresariais e comerciais, além de especialistas, tinha como objetivo o planejamento da economia nacional para o período pós-guerra, entendendo a industrialização como a aposta numa nova realidade econômica nacional. O CNPIC tornou-se um lócus de debates em torno da política industrial do Brasil no pós-guerra. Dos debates internos ao Conselho surgiram propostas para o planejamento econômico e o estabelecimento de um órgão central para coordenação econômica. Mas as propostas não foram aprovadas por outro organismo paralelo ao CNPIC, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em 1944 e vinculada ao Conselho de Segurança

Nacional, por sua vertente de estudos sobre economia de interesse militar. Essas duas agências (CNPIC e CPE) pensaram os desdobramentos da política industrial no pós-guerra de maneira contraditória. O industrial Roberto Simonsen no CNPIC e o liberal Eugênio Gudín debateram a questão até o impasse que inviabilizou qualquer planejamento estatal para o pós-guerra.

O embate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín em 1945 é um bom exemplo da dissonância interna. Simonsen, representante do empresariado industrial com assento no CNPIC, foi encarregado de produzir um parecer acerca da necessidade do planejamento econômico, e a sua proposta revelava a defesa de forte intervencionismo estatal, como necessário para o processo de industrialização do país. Mas enquanto pedia ao CNPIC para elaborar parecer sobre a planificação, o governo Vargas criou outro órgão, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE). O projeto do CNPIC foi então encaminhado para o CPE, cujo relator, Eugênio Gudín, de tendência claramente liberal, se opôs ao projeto com fortes críticas. O embate, portanto, dentro do próprio governo, com órgãos do setor econômico de diferentes orientações se tornou evidente, reproduzindo os diferentes interesses e posicionamentos da sociedade no interior do governo.

Os conflitos de estratégias, inclusive na criação da CPE num momento em que a CNPIC já discutia o planejamento econômico, foram vistos por Draibe(1985) como resultado da fragilidade da coalizão de forças que mantinha o Estado Novo. O debate entre Gudín e Simonsen não pode ser entendido apenas como um conflito entre industrialistas e liberais, pois as controvérsias se estendiam para além do tema da industrialização, abarcando a questão do papel interventor do Estado. Para Draibe,

a orientação da política econômica foi uma entre várias alternativas em jogo, e que o Estado, ao adotá-la, estabeleceu de fato uma política de desenvolvimento econômico que contemplava a industrialização entre seus objetivos prioritários (...) As divisões internas da burocracia e dos quadros políticos do governo [Vargas] indicam perfeitamente [os conflitos]. Aos núcleos industrializantes, incrustados em conselhos, comissões ou departamentos técnicos, reforçados por elementos da cúpula

ministerial (como, por exemplo, o ministro do Trabalho) ou pelo próprio presidente, opunham-se também elementos da cúpula política, ou facções burocráticas diversas. (DRAIBE, 1985, p. 100 e 116)

O Conselho de Economia Nacional, previsto pela Constituição de 1937 para ser o órgão central de planejamento do Estado, não chegou a ser instalado. A pressão contrária à existência de um organismo centralizado de planejamento inviabilizou essa agência por todo o Estado Novo.

Apesar das características apontadas por Draibe e da sobreposição de órgãos e agências criados no período, a sua própria profusão nos dá mostras de que a questão do planejamento econômico com foco no desenvolvimento urbano-industrial estava presente, assim como a ideia de se ter um órgão central que coordenasse a área, permeando essas tentativas.

GOVERNO DUTRA (1945-1950)

Apesar de não ter destruído o esforço industrializante que ocorreu no período Vargas, certamente o Governo Dutra pode ser compreendido como um período que “significou a paralisia da tendência centralizadora e a neutralização da ação intervencionista estatal no domínio econômico” (DRAIBE, 1985, p. 139).

Logo no início de seu mandato, Dutra extingue a Comissão de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão de Planejamento Econômico e o Departamento Nacional do Café, que foi substituído pela Divisão da Economia Cafeeira. O DASP também foi reestruturado.

Uma ampla reforma administrativa é levada a cabo no período, culminando em 1949 com o fim do Conselho Federal do Comércio Exterior e a criação do

Conselho Nacional de Economia. O Conselho previsto na Constituição de 1946 (como também na de 1937) tem suas atividades iniciadas efetivamente em 1951, já no segundo governo Vargas. A desmobilização de agências no governo Dutra representou um forte golpe exatamente no ponto onde, no governo Vargas havia se tentado estabelecer a centralidade e coordenação da política industrial. Os dois conselhos da Era Vargas (o CFCE e o CTEF) foram mantidos por algum tempo porque, segundo Draibe, eram “órgãos centrais encarregados da elaboração de estudos e pareceres sobre aspectos particulares da atividade econômica”. Esses órgãos foram mantidos como bancos de estudo e de dados, “sem qualquer conotação planejadora geral.” (DRAIBE, 1985, p. 142)

Plano Salte

O Plano Salte foi concebido pelo DASP como plano quinquenal para investimento do governo federal nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia (Salte). Draibe caracteriza o Plano Salte do governo Dutra como “uma forma lenta e conservadora de [promover o] desenvolvimento, suprimindo de seu horizonte as metas mais avançadas que marcaram o projeto econômico do Estado Novo e que emergiram, transfiguradas, nos anos 50” (DRAIBE, 1985, p. 149).

Dentre as quatro áreas que o Plano englobava, a que recebeu a maior parte dos recursos disponíveis foi a área de transportes, uma vez que era considerada um grande entrave para a circulação de mercadorias e pessoas, comprometendo inclusive o setor exportador. Apesar do esforço aparente do Plano, não foram estabelecidas prioridades na execução do mesmo e “os projetos indicados terminaram por responder a imperativos de ordem política, mais que a um diagnóstico claro das prioridades econômicas e sociais” (DRAIBE, 1985, p. 150)

O Plano Salte continha metas industrializantes e não indicava claramente o setor agroexportador como principal foco do desenvolvimento nacional – o que levou a críticas do setor ao mesmo. No entanto, o ritmo de implementação de políticas era demasiado lento e não atendia às necessidades prementes do período, recebendo críticas tanto da imprensa como dos setores produtores. Na

Conferência das Classes Produtoras de Araxá - MG de 1949 (CONCLAP II), grande parte da elite produtora ali reunida elaborou uma série de recomendações e demandas em termos de políticas de desenvolvimento da indústria nacional.

SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-54)

É no segundo Governo Vargas que se estrutura, de maneira informal, uma agência central de planejamento econômico: a Assessoria Econômica, ligada diretamente à Presidência da República. Dela se originaram, em 1951, a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), responsável pela formulação e implementação da política industrial, bem como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o projeto da Petrobrás e da implementação da indústria automotiva. Paralela a Assessoria Econômica foi criada, por indicação do governo democrata norte-americano, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU).

Segundo Leopoldi, a Assessoria Econômica “Atuava como um gabinete invisível em virtude das pressões hostis ao planejamento econômico vindas de economistas como Eugenio Gudín, e da UDN” (LEOPOLDI, 1992, p. 87). Apesar de não ter orçamento próprio, a Assessoria foi fundamental na elaboração e implementação de boa parte das ideias e agências que alteraram a estrutura econômica do país, como a Petrobrás, o projeto da Eletrobrás, a Comissão Nacional de Política Agrária, o projeto de criação de uma indústria de veículos, entre outros.

Corroborando esta perspectiva, Draibe afirma que a Assessoria Econômica da Presidência: “exerceu, de fato, funções de planejamento global, principalmente no que referente aos projetos mais importantes do governo, exercendo papel dinamizador sobre o conjunto dos órgãos da administração” (DRAIBE, 1985, p. 231)

Leopoldi destaca como fundamentais nesse período duas outras instâncias: a CMBEU, por ter sido responsável pela formação de um corpo de técnicos capacitados para elaborar e implementar projetos de desenvolvimento, bem como a própria produção de muitos deles, que foram executados após o fim da Comissão. Outra instância importante foi a CDI, por ter sido pioneira na experiência de uma “concertação corporativista” no interior do Estado, um elemento facilitador, por exemplo, quando JK criou os Grupos Executivos.

A atuação do Estado-empresário, tendo como base a política desenvolvimentista, foi aprofundada no segundo governo Vargas através da criação da Petrobrás e da expansão da Companhia Siderúrgica Nacional. Cabe ressaltar que ao lado do Estado e seus técnicos, contava-se com a participação do empresariado industrial em diversos Conselhos e Comissões governamentais.

No segundo governo Vargas havia, pois, um *projeto de industrialização*, através do qual o desenvolvimento de alguns setores acarretava o surgimento e o crescimento de novos setores industriais de base, que por sua vez implicavam aumento da demanda de ferro, aço e de produtos químicos. (LEOPOLDI, 2000, p. 223)

O retorno de Vargas à Presidência da República em 1951 traz de volta a ideia da industrialização. Este período mostra-se mais propenso ao planejamento do desenvolvimento geral da economia nacional. De acordo com Draibe, o segundo governo Vargas caracteriza-se pela intensificação da industrialização e centralização do aparato estatal. Aproxima-se assim mais do governo subsequente, de Juscelino Kubitschek, do que do período do governo anterior de Vargas. Nas palavras de Draibe,

A aceleração do ritmo de expansão e centralização da máquina estatal, agora, apresentava descontinuidade acentuada em relação ao Estado Novo e estabelecia as bases da transformação estrutural do Estado, cuja visibilidade maior ocorreria no período Juscelino Kubitschek. Em outras palavras, do ponto de vista do Estado e das relações sociais que expressava, o segundo

governo Vargas teve muito mais a ver com o futuro do que a continuidade da personagem poderia sugerir. (DRAIBE, 1985, p.180)

O segundo Governo Vargas pensa a modernização da economia centrado em torno de cinco eixos prioritários, apesar de não se constituir como um plano formal. Sonia Draibe analisou o conjunto das Mensagens Programáticas do Presidente ao Congresso, no início de cada ano de governo, como estratégia para apontar seu planejamento, através das ações governamentais que se mostraram unificadas e generalistas. Os cinco eixos envolveram: 1) uma rápida industrialização, através das indústrias de base e infraestrutura, como Estado e suas empresas tendo um papel fundamental; 2) a modernização da agricultura a partir de políticas de crédito para melhorias e mecanização; 3) melhoria da qualidade de vida urbana (consubstanciada no controle de preços de alimentos e melhoria no transporte); 4) no financiamento estatal ao desenvolvimento através da criação de um banco estatal (BNDE); e 5) na articulação com o capitalismo internacional, com controle de entrada e remessa de capital externo e atração de investimentos estrangeiros.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) foi estabelecida em 1951 a partir da iniciativa norte-americana que visava dar assistência técnica aos Estados latino-americanos e promover diagnósticos e projetos de ajuda econômica no período pós-guerra. Reuniu técnicos dos dois países e, durante os dois anos de sua existência, produziu 41 projetos que seriam financiados pelo Banco Mundial e Eximbank, dedicando-se particularmente ao diagnóstico das áreas de transporte e energia.

Um dado a ser destacado sobre a CMBEU refere-se à importância que os participantes brasileiros dos seus quadros tiveram em outras instâncias governamentais relacionadas à economia no período subsequente como é o caso do BNDE. Portanto a Comissão Mista “contribuiu assim para a formação profissional de uma geração de policy-makers, que participou ativamente da formulação de políticas econômicas nos anos 50 e 60” (LEOPOLDI, 1992, p. 82)

Para a área industrial, também a partir de sugestão do CMBEU, foi instituída em julho de 1951, a *Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)*, cujo objetivo era elaborar estudos e propostas para o desenvolvimento industrial, tanto das indústrias já existentes como para instalação de novas, através de incentivos e financiamentos, articulando-se a outras agências governamentais, e formulando a política industrial do governo. Os quadros da CDI eram compostos por técnicos do governo, militares industrialistas e empresários industriais, num esforço conjunto para alcançar a meta do desenvolvimento, através da industrialização.

O CDI dividia com o CMBEU o planejamento econômico no segundo governo Vargas. Segundo Leopoldi, “os projetos de desenvolvimento industrial, que envolviam medidas ligadas às políticas tarifária e cambial, bem como os planos de implantação de indústrias de bens de capital e de veículos automotores (ônibus, caminhões, carros e tratores) ficaram a cargo do CDI” (Leopoldi, 1992: 86). Este conselho, vinculado diretamente à Presidência da República era presidido pelo ministro da Fazenda e pelo presidente do Banco do Brasil, contando ainda com participantes das carteiras do BB (como Cexim e Creai), Ministérios, além do presidente brasileiro da CMBEU. Dois representantes do empresariado, indicados pela CNI compunham a CDI. Portanto, tratava-se de um espaço de “concertação corporativa”, que tinha como função a formulação e execução de política de desenvolvimento industrial. Na mesma perspectiva, Draibe afirma que

“A criação de comissões interministeriais, como a CNPA, a CDI ou a CNBE, respondiam, assim, ao desejo de dotar a máquina estatal de instrumentos capazes de elaborar e executar, com agilidade, eficiência e harmonia, as *políticas nacionais de desenvolvimento que o governo entendia ser tarefa do Estado promover*” (DRAIBE, 1985, p. 218)

A CDI foi estruturada a partir de sete subcomissões: setor automotivo (tratores, caminhões e automóveis); setor de implantação ou ampliação de indústrias; ferroviário; industrialização do coco de babaçu; industrialização de fibras sintéticas à base de poliamida em pó; material elétrico; planificação de

indústrias inexistentes ou insuficientes no país. (Draibe, 1985, p. 97, n. 27) Posteriormente foram criados mais dois grupos executivos, de material elétrico (CEIME) e automobilístico (CEIMA), tendo este último como responsável o oficial da Marinha, comandante Lucio Meira, que iria chefiar no governo JK, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), denotando uma continuidade entre os dois governos.

Sobre a articulação direta da burocracia com setores produtivos no CDI, Draibe acentua a existência de uma “*definição simultânea das estratégias da grande empresa privada e do Estado*”, implicando um grau profundo e inusitado de interpenetração entre as esferas pública e privada no processo de desenvolvimento econômico.” (DRAIBE, 1985, p. 225).

O CDI “Cumpriu, em parte, as funções de agência de planejamento, pelo menos em termos de classificação das indústrias de base e grupos preferenciais, e incentivos ao setor privado” (DRAIBE, 1985, p. 231). Em 1952 o CDI elabora o Plano Geral de Industrialização, classificando atividades e áreas para financiamento, criação de estatais e protecionismo tarifário e cambial (LEOPOLDI, 1992, p. 87). De acordo com Leopoldi “A criação da CDI correspondeu, portanto, a uma nova estratégia de articulação entre industriais e Estado”, pois existia agora uma instância dentro do Estado em que se reuniam burocratas, empresários e militares, trabalhando em conjunto para o planejamento do desenvolvimento industrial do país.

Outra agência relevante do período é o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), que foi reativado em fins de 1953 e teve suas funções ampliadas, avaliando as conjunturas nacional e internacional, além de promover estudos sobre a renda e investimentos e fornecer subsídios à política econômico-financeira.

GOVERNO JK (1956-60)

O período seguinte – o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60) – também foi marcado pela criação de “organismos burocráticos, de caráter

neocorporativo, mudando a administração sem fazer reforma administrativa” (LEOPOLDI, 2002, p. 108). Esses órgãos destinavam-se à consecução do Plano de Metas, e tinham como coordenador, o Conselho de Desenvolvimento, que abrigava grupos de estudos setoriais e os grupos executivos, responsáveis, em conjunto com o BNDE, pela implementação das metas.

Verifica-se neste caso, assim como no governo Vargas, a evidente centralização da política econômica, ligada estreitamente ao Poder Executivo. E, igualmente, o caráter bipartite, que reunia nas agências os técnicos governamentais e a elite empresarial, tendência que vai permanecer ao longo do período militar⁷, só se modificando a partir da instalação das Câmaras Setoriais, já na Nova República, entre os anos de 1991 e 1995. Somente nesse período, com as Câmaras Setoriais, são incorporados representantes dos sindicatos de trabalhadores à arena de negociações da política industrial (DINIZ, 1999, p. 32). A experiência das Câmaras, além de ter sido profícua, especialmente no caso da indústria automobilística, serviu como modelo para outras agências governamentais como os Fóruns de Competitividade do período FHC, que analisaremos no próximo capítulo.

O governo JK utiliza todo o aprendizado vindo de equipes burocráticas e agências estatais nos 25 anos que antecederam o seu governo para a elaboração e execução do Plano de Metas. A estrutura na qual o Plano de Metas se baseou – órgãos de planejamento e de financiamento, como o BNDE – já estava estabelecida quando JK foi eleito. O aprofundamento do processo de industrialização e a participação do capital estrangeiro em parceria com o nacional privado e estatal – o tripé em que se estabeleceram as bases do desenvolvimento industrial – não poderia ter sido levado a cabo sem a prévia reestruturação do Estado realizada por Vargas. A internacionalização da economia, através da entrada de capital estrangeiro, sob a forma de empréstimos e investimentos diretos – já iniciada no governo Café Filho (1954-55), através da Instrução 113 da Sumoc, favoreceu a concentração de capitais, sem incentivar o

⁷ A exceção à regra pode ser observada na existência de representantes de trabalhadores no Consplan, de acordo com o estudo de Sebastião Velasco e Cruz (1978). No entanto, a partir do mesmo estudo, pode-se notar o caráter meramente legitimador do Conselho às decisões do Executivo, não havendo espaço para a discordância em seu interior.

crescimento de pequenas e médias empresas. No médio prazo as políticas de desenvolvimento de JK trouxeram o aumento da dívida externa e da inflação.

Segundo Draibe, “O Plano de Metas recobre o momento final da industrialização brasileira – a etapa em que, com a instalação do setor de bens de produção, se constituíram de modo pleno as forças produtivas especificamente capitalistas” (DRAIBE, 1985, p. 241).

Além de fazer uso das estruturas já existentes, JK cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e os Grupos Executivos e de Trabalho, alcançando

um grau muito elevado de coordenação e planejamento, ao mesmo tempo centralizador e abrangente, incorporando níveis bastante avançados de planejamento setorial para a montagem dos novos ramos industriais e para a estruturação integrada dos setores básicos e de infraestrutura. (DRAIBE, 1985, p. 245).

O Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado pela primeira vez no governo JK, é definido por Codato como o primeiro órgão a possuir caráter deliberativo no que se refere ao planejamento e formulação de políticas (CODATO, 1997p. 31).

GOVERNO JOAO GOULART (1961-1964)

Em meio a um dos períodos mais turbulentos da história política nacional, João Goulart assume a presidência do país após a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961. O parlamentarismo foi evocado às pressas para permitir a posse de Jango, vice-presidente eleito de Jânio Quadros, considerado perigoso pelos setores mais tradicionais do país por sua proximidade com os sindicatos trabalhistas e o PTB, desde o segundo governo Vargas. Jango fora ministro do Trabalho de Getúlio Vargas e JK. A adoção do parlamentarismo restringiu os

poderes do novo presidente, que recorreu à consulta popular em janeiro de 1963 para o retorno ao presidencialismo.

O Plano Trienal elaborado pelo economista Celso Furtado, buscou o controle do déficit público e o controle da inflação, com metas graduais. O Plano de Celso Furtado sofreu críticas e pressões empresariais e trabalhistas. De acordo com Bandeira,

Essa tentativa de restabelecer o cálculo econômico e, portanto, manter a continuidade da acumulação capitalista, sem penalizar os trabalhadores, constituiu a grande contradição que liquidaria não apenas a política econômico-financeira de Furtado e San Tiago Dantas, mas, também, o Governo Goulart e o próprio regime democrático. (BANDEIRA, 1983, p. 98)

O insucesso do Plano Trienal, que não foi aprovado no Congresso, e o acirramento dos conflitos político-sociais teve como desfecho o golpe militar de 1964, que silenciou os movimentos sociais por mais de duas décadas.

Podemos observar no Quadro abaixo os espaços de participação empresarial nos diferentes governos:

Quadro 2.1. Arenas de consulta voltadas para o empresariado industrial nos governos (1930-1984)

Governo	Instituição	Empresários
I Governo Vargas (1930-1945)	CFCE (1934-1949)	SIM
	CTEF (MF) (1931)	NÃO
	CME (1942-1946)	SIM
	SUMOC (MF) (1945)	Empresários como consultores
	CNPIC (MT) (1943-1946)	SIM
	Cons. Planejamento Econômico (Cons. Seg. Nac.) (1944-1946)	Seminformação
II Governo Vargas (1950-1954)	Conselho Nacional Economia (1951- 1954)	SIM
	Ass. Econômica (PR)(1951-1954)	NÃO
	CDI (PR)(1951-1954)	SIM
	CMBEU (1951-1953)	NÃO
JK (1956-1960)	Conselho de Desenvolvimento	NÃO
	Grupos Executivos e Grupos de Trabalho	SIM
Castelo Branco (1964-1967)	Comissão Consultiva de Pol. Ind. e Com. (1964)	SIM
	Consplan (Min. Planejamento) (1965-1967)	Burocracia, Empresários e Trabalhadores*
	CDI (Min. Ind. E Com.) (1969-)	SIM
Geisel e Figueiredo (1974-1985)	CDE (1974-1981)	NÃO (só burocracia de alto nível)
	Cons. Desenvolvimento Social (PR) (1974)	Seminformação

*Primeira vez que trabalhadores e instituições da sociedade civil ganham representação em um organismo de planejamento e política econômica, mas a conjuntura autoritária dá a eles um papel passivo (VELASCO E CRUZ, 1978)

Podemos fazer algumas observações em relação ao Quadro 2.1. Em primeiro lugar, observamos a grande quantidade de arenas construídas para a política industrial ao longo do tempo, o que acontece não só nos períodos democráticos como também em regimes autoritários. Nota-se também a grande participação do empresariado industrial nestas arenas: dentre as dezessete arenas descritas no Quadro 2.1, dez contam com a participação do empresariado e duas não possuem informação, ou seja, em apenas um terço das arenas não existe a presença do empresariado.

REGIME MILITAR (1964-1985)

Num momento de grande turbulência social, política e econômica, com alta inflação e desgaste do modelo de substituição de importações instala-se através de golpe militar, com apoio pelas classes médias e do empresariado local e estrangeiro, o governo militar. Por vinte anos os militares no poder, em aliança com os economistas tecnocratas e os empresários, impuseram a desmobilização popular e instituíram políticas de controle da inflação e reformas que mudaram o capitalismo no Brasil⁸.

O *Programa de Ação Econômica do Governo*, PAEG, entre 1964 e 1966 possuía como principal característica o combate à inflação, através da redução de custos e despesas do Estado e do arrocho salarial. Somente depois do ataque à inflação é que se buscava o retorno do crescimento econômico. Segundo Macarini (2006), os ajustes no desequilíbrio orçamentário, o controle da expansão creditícia e monetária e a contenção salarial não trouxeram os resultados esperados:

Sua execução concreta, não isenta de contradições, caracterizou-se por uma progressiva aproximação das metas operacionais, culminando no ano de 1966 quando sua aplicação revestiu-se de notável rigor. Paradoxalmente isso traduziu-se em seu fracasso

⁸ O governo militar (1964-1985) foi presidido, sucessivamente, por cinco militares: Marechal Castelo Branco (1964-1967); General Costa e Silva (1967-1969); Junta Militar (1969); General Médici (1970-1974); General Ernesto Geisel (1974-1979); e General Figueiredo (1979-1985)

aos olhos do regime e na decisão de reorientar a política econômica tomada pela administração empossada em 1967 por Costa e Silva. (MACARINI, 2006, p. 456)

Sebastião Velasco e Cruz analisou o *Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan)*, criado em 1965, no governo Castelo Branco (VELASCO E CRUZ, 1978)⁹. O Consplan foi criado no início do regime militar como um organismo de caráter corporativo, reunindo entre seus representantes não só o empresariado e burocratas do governo federal, como também representantes dos trabalhadores e da sociedade civil.

Na composição do Consplan, além de haver paridade entre os representantes empresariais e trabalhadores (cinco de cada), contava-se também com um representante da imprensa, um do Conselho Nacional de Economia, quatro técnicos de diferentes campos do conhecimento (com a exigência de que dois ao menos fossem professores universitários) e mais três oriundos de organizações estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico. (VELASCO E CRUZ, 1978, p. 102) A escolha dos representantes no Consplan se dava por meio de listas tríplexes organizadas pelos Ministérios e entregues ao Presidente da República, o que lhe dava uma grande margem para fazer “acertos” na representação do Conselho.

As reuniões plenárias do Consplan foram presididas por Roberto Campos, titular do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, contando também com a participação de especialistas que esclareciam assuntos específicos antes das discussões internas do Conselho. Cruz aponta para a sincronia entre as pautas das reuniões e os temas em destaque dentro do governo no período, especialmente no que se refere às reformas institucionais. Temas como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), a Reforma Administrativa, o fim da estabilidade do trabalhador e sua substituição pelo FGTS, a unificação da Previdência Social, o incremento ao Mercado de Capitais e a Reforma Tributária foram discutidos no Conselho.

⁹ Após o fim do governo Castelo Branco o Consplan não foi mais convocado.

Cruz se concentra na discussão acerca do PAEG para demonstrar a articulação do debate e das interações políticas. O autor destaca que Roberto Campos

... se beneficia do duplo papel - de juiz e parte - que desempenha na discussão. Como juiz, ele define as regras do jogo, estabelece o que é e o que não é pertinente, decide a legitimidade ou ilegitimidade dos argumentos aventados e proclama, finalmente, seu veredito. Como parte, ele se comporta escrupulosamente segundo aquelas regras. (VELASCO E CRUZ, 1978, p. 112)

De acordo com o autor, as críticas ao Programa de Ação no interior do Consplan tendiam a ser desconsideradas, se fossem motivadas por posições políticas e deveriam ter caráter exclusivamente técnico e pontual, trazendo para os problemas encontrados, soluções concretas. Acerca da representação empresarial no Conselho, Cruz afirma que

Ao que tudo parece indicar, o Consplan era uma arena excessivamente bem defendida e, neste sentido, pouco propícia à veiculação das reivindicações dos setores descontentes do empresariado. Por outro lado, este encontrava na locução ao Presidente da República, um canal mais direto e eficaz. Daí possivelmente ter resultado uma situação circular: a operação dos controles internos, no Consplan, encontrando correspondência no desinteresse da representação classista e ambos reforçando-se mutuamente. (VELASCO E CRUZ, 1978, p. 115-116)

O que terminou acontecendo no governo Castelo Branco foi que o canal de comunicação direta do empresariado com o Executivo mostrou ser mais efetiva do que a possibilidade de diálogo no interior do Conselho¹⁰. O Consplan representou um organismo de “assessoria e legitimação”, dentro de um governo de caráter autoritário.

Num período de intensas reformas institucionais, que culminaram na Constituição de 1967, foram criados, em substituição à Sumoc, o Banco Central e

¹⁰ Dias Leite, membro do Consplan, escreveu documentos internos com críticas ao PAEG que foram descartados pelo Conselho. (VELASCO E CRUZ, 1978)

o Conselho Monetário Nacional, órgão normativo máximo. Em 1964 foi aprovada a Lei Bancária, reformando o sistema financeiro nacional (TAVARES, 1985).

A condução da política econômica estava centralizada nos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, com ênfase no primeiro, especialmente no período do “milagre econômico” (1968-73). A manutenção da política de câmbio favorável à entrada de capital para empréstimos, o estímulo fiscal às exportações e ainda a contenção salarial caracterizam o período em que houve um crescimento econômico anual de mais de 10%. De acordo com Maria da Conceição Tavares,

A combinação heterodoxa de regras gerais e incentivos específicos permitiu que, sob um mesmo registro institucional, no período de 1969 a 1974, aumentassem o influxo de crédito externo, as importações, as exportações e as reservas cambiais, tudo isso a um ritmo impressionante, só comparável ao do próprio crescimento da economia em seu conjunto. (TAVARES, 1985, p. 31)

No governo Geisel (1974-79), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), atrelado à ideia de “Brasil grande potência”, reunia metas econômicas de grande porte:

concluir o ciclo de instalação da indústria pesada, acabar de internar a indústria de bens de capital e completar o parque industrial de insumos básicos e de bens intermediários; expandir os serviços de infraestrutura econômica a cargo das empresas e autarquias estatais, sobretudo nos setores de energia, transportes e telecomunicações. (TAVARES, 1985, p. 43)

As metas ambiciosas do II PND foram financiadas por empréstimos de bancos estrangeiros, que num período de grande liquidez financeira (dada pelos petro-dólares) encontraram uma boa oportunidade de investimento nos países em desenvolvimento. Esse endividamento vindo dos anos 1970 terminou com a crise mexicana da dívida externa, em 1982.

Em relação à condução da política industrial, Luciano Martins, em seu trabalho *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64* (1985) aborda de forma detalhada três agências de relevo na área econômica no período militar: o BNDE, o CDI e a Cacex. Estes são organismos que possuem estrutura diferenciada, bem como sua eficácia e a própria inserção institucional. Neste ponto detenho-me brevemente nas duas últimas.

O *Conselho de Desenvolvimento Industrial* do regime militar foi estabelecido em 1964 sob a forma de Comissão de Desenvolvimento Industrial, para reunir os grupos executivos existentes, centralizar a coordenação da política industrial e mantê-la sob a orientação do novo governo, que no momento passava por um período de contenção monetária. O CDI foi vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio e possuía como órgão competidor, dentro do próprio Ministério, o Departamento Nacional da Indústria, com as mesmas atribuições de coordenação e execução da política industrial. Além disso, foi criado no mesmo período a Comissão Consultiva de Política Industrial e Comercial, que contava com representação oficial do setor produtivo privado.

Apenas em 1969 o CDI é efetivamente criado, a partir da junção da Comissão Consultiva e do Departamento Nacional da Indústria. Ainda sobre os problemas de coordenação na própria criação das agências e da política setorial, Martins ressalta que o CDI foi atrelado ao Ministério da Indústria, ao passo que a política econômica do governo se dava principalmente nos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. O ministro da Indústria o presidia, num colegiado que envolvia os outros ministros da área e os presidentes dos bancos governamentais. Teve seus grupos executivos reestruturados e ampliados, coordenados por uma comissão formada pelos ministérios da área econômica e pelo diretor da Cacex.

Embora o CDI tivesse como função analisar os processos de incentivos fiscais para o desenvolvimento industrial, não possuía o poder efetivo para concluí-los, dependendo de outras agências para efetivar as suas resoluções.

Ao analisar a estrutura e funcionamento do CDI, Luciano Martins ressalta além da concorrência com outros órgãos, a questão da precariedade dos recursos humanos dessa agência, da demanda excessiva de incentivos, que deu

lugar à “liberalidade na concessão dos incentivos e a falta de critério na sua distribuição pelos diferentes setores” (MARTINS, 1985, p. 147). Mesmo num período em que os critérios para avaliação de projetos mudaram para tornar-se mais restritivo, a concessão de incentivos não tinha um critério de avaliação comum.

O descompasso na condução da política industrial nos governos militares pode ser observado na resolução 34/74, que estipula limites para a apresentação de projetos por pequenas e médias empresas, favorecendo a concentração industrial, em desacordo com a política do BNDE de fortalecimento da indústria a partir de programas específicos de financiamento para as empresas de pequeno e médio porte.

Nas palavras de Martins,

O caso do CDI ilustra perfeitamente o processo de empobrecimento dos recursos materiais e humanos do setor Governo no interior do aparelho do Estado. Tendo por tarefa básica orientar a política industrial do país – sobre a qual repousa todo o processo de desenvolvimento –, o CDI revela, apesar de suas sucessivas reestruturações adaptativas, as dificuldades de execução dessa tarefa nas atuais condições de segmentação, de justaposição de competência e de pluralidade de políticas engendradas pelo próprio modo de expansão do Estado. (...) E, no limite, traduz aquilo que o CDI melhor ilustra sem ter dele a exclusividade: a política de não-decisões. (MARTINS, 1985, p. 155)

Bem diferente em termos de eficácia e estrutura é o exemplo da Cacex, a *Carteira de Comércio Exterior* do Banco do Brasil, que, no segundo governo Vargas – 1953 – substituiu a Cexim, constituindo um caso singular na administração pública, pois ao mesmo tempo em que está vinculada ao BB, ocupa em 1966 a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), um colegiado interministerial. Este Conselho possui função normativa, mas tem poder reduzido segundo Martins, que afirma ser a Cacex efetivamente o “órgão dominante” no comércio exterior, já que “desde sua origem, suas atribuições sempre foram as de um organismo executor de

Comércio Exterior, com inserção direta nos centros de decisão da política econômica”. (MARTINS, 1985, p. 160)

Em sua organização interna, a Cacex contava com os técnicos do Banco do Brasil, mas sua direção era indicada pelo governo federal. A agência conseguiu unir a estrutura e rede de informações que o Banco dispunha a uma certa autonomia e inserção no aparato governamental que lhe permitiu a ação coerente e eficaz na área de câmbio e comércio exterior.

A Cacex após 1971, atuou no sentido de estimular as exportações brasileiras de bens manufaturados, através de incentivos fiscais e em programas que visavam transplantar fábricas para o país, numa tentativa de se criar uma plataforma de exportações. Apesar dos resultados da política de exportação terem oscilado em relação à proposta inicial, a institucionalização da Cacex como agência responsável pela política de exportação se faz inequívoca.

Ao comparar as agências – BNDE, CDI e Cacex –, Luciano Martins ressalta que a forma de inserção e o local que elas ocupam no interior da administração federal refletem no seu alcance e ação. Em suas palavras:

... não é tanto a delegação de atribuições pelo poder político que confere graus distintos de importância a cada uma dessas agências, mas os recursos de poder que conseguem reunir e maximizar através de suas próprias ações e a partir das faculdades conferidas pela natureza de suas respectivas inserções no aparelho do Estado. São essas condições específicas que se traduzem concretamente em maior ou menor volume de recursos políticos e financeiros e em distintos graus de liberdade de ação. (MARTINS, 1985, p. 192).

Martins destaca ainda que a forma de expansão acelerada do Estado e a sobreposição de agências com funções concorrentes acabam por *desorganizar* o Estado. As diferentes lógicas que permeiam as instituições – a lógica empresarial no BNDE, a lógica burocrática na CDI – encontram um meio-termo de exceção na Cacex, e parece ter sido este o ponto essencial de sua eficácia .

Outra agência relevante no período militar foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), criado em 1974. Adriano Codato realizou importante estudo sobre o tema e afirma que,

a fim de solucionar esses impasses institucionais que acabaram por comprometer a 'racionalidade e eficiência' do sistema decisório, foi instituído, em meados de 1974, o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Pode-se dizer que o CDE representa o resultado mais elaborado de décadas de experiências da administração pública brasileira a fim de encontrar um formato institucional adequado para coordenar a política econômica do Estado com relativa autonomia ante os interesses em presença. (CODATO, 1997, p. 35)

Passando por dois governos militares, Geisel e Figueiredo, no período compreendido entre os anos 1974 e 1981, o CDE se estabeleceu dentro da estrutura administrativa, centralizando as decisões sobre as políticas estatais.

No mesmo ano de 1974 foram criadas a Secretaria de Planejamento (Seplan) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) sendo considerados, ao lado do CDE, como órgãos de alto nível, por sua vinculação direta à Presidência da República. A estes seria acrescido o não implantado Conselho de Desenvolvimento Político, que teria como objetivo coordenar "os esforços sinceros' do governo 'para o gradual mas seguro aperfeiçoamento democrático' do País". (CODATO, 1997, p. 78)

O CDE era presidido pelo Presidente da República e reunia os Ministros da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, mais o ministro-chefe da Seplan, que era também secretário-geral do CDE num colegiado de alto nível, com o objetivo de assessorar o presidente na formulação da política econômica e na coordenação dos Ministérios (CODATO, 1997, p. 90). No período analisado por Codato, o CDE realizou reuniões quinzenais, cujas decisões encontravam-se devidamente insuladas no núcleo central do governo, isolado de pressões sociais, inclusive daqueles que haviam apoiado a instalação do regime militar.

A reestruturação administrativa ocorrida no governo Geisel, levou à centralização e conseqüente constrangimento da ação tanto de burocratas quanto do setor empresarial brasileiro. Essa orientação é em parte revertida no governo Figueiredo (1979-1984), que amplia a participação social em diversas instâncias

governamentais e no próprio CDE, numa resposta às demandas do empresariado insatisfeito com a falta de espaços abertos ao diálogo e às suas demandas. As campanhas do empresariado contra a “estatização da economia” e pela redemocratização a partir de meados dos anos 1970 mudaram a direção do governo militar (CODATO, 1997).

A experiência do CDE foi solapada por conta da falta de participação do empresariado. Nas palavras de Codato,

... seria justo considerar que o CDE foi antes vencido não propriamente por sua incapacidade para coordenar um Estado fragmentado (...), mas notadamente pela *ação política* do conjunto da grande burguesia nacional. Destruir o arranjo centralizado da política econômica e reedificar uma rede de presença direta no próprio seio do aparelho de Estado foram, como se procurou demonstrar pela análise das campanhas contra a estatização e pela 'democracia', os objetivos escritos da oposição empresarial, mesmo dos seus setores mais avançados. (CODATO, 1997, p. 341)

Considerações Finais

Ao observar as agências governamentais incumbidas da política industrial em perspectiva histórica, podemos notar que num primeiro momento, a reforma da burocracia é gradual, cumulativa, especialmente no segundo governo Vargas e no governo de Juscelino Kubitschek. Formaram-se então ilhas de excelência técnica ao redor do Poder Executivo, retirando-se gradualmente do Congresso o poder de legislar sobre as políticas cambial, tarifária e de financiamento ao desenvolvimento. O insulamento das instituições do Executivo foi contrabalançado pela “concertação corporativista” no interior do Executivo, que agregava membros da elite econômica ao planejamento nacional. Embora contasse com a participação da sociedade através desta elite, cabe destacar a ausência dos trabalhadores neste arranjo.

Podemos observar também que as diferentes agências criadas não se mantêm de um governo para o outro e, algumas vezes, dentro de um mesmo

governo. A descontinuidade atinge grande parte das criações institucionais no período. De acordo com Eli Diniz,

... a ausência de uma hierarquia definida entre os principais órgãos consultivos, a falta de coordenação e a superposição de funções entre vários deles, a diversidade de orientação e atuação quanto às questões econômicas, impediram a formulação de uma diretriz econômica global, que permitisse o desenvolvimento equilibrado dos vários setores da economia nacional. Daí resultou de fato a coexistência de setores livres e regulados, sem coordenação entre si” (DINIZ, 1978, p. 203).

Portanto, apesar dos esforços de variados governos para a criação de organismos que dessem conta do planejamento global da economia, este intento não se concretizou. Uma das razões apontadas para isto consiste na acomodação, dentro do governo, de uma ampla coalizão que uniu diferentes setores – tanto os tradicionais quanto os novos – da elite econômica nacional, levando a uma falta de consenso acerca da necessidade de um órgão central de planejamento.

Resgatando a contribuição de Thelen e Mahoney (2010), podemos observar que apesar da continuidade no *uso* das arenas pelos diferentes governos, na perspectiva da mudança gradual, ocorre o processo de *displacement*, quando novas arenas substituem as antigas ou estas arenas são condensadas em uma nova. Os diferentes tipos de coalizão que sustentam os governos influenciam tanto na sua existência e efetividade como na abrangência de grupos participantes do diálogo e negociação.

Outra dimensão a que devemos atentar diz respeito à diferença entre existência da instituição e sua efetividade. Um órgão pode existir, mesmo tendo sido esvaziado, e, portanto, ter perdido sua capacidade de atuação, como no exemplo apresentado por Monteiro e Cunha: o CNPIC desde 1944 teve suas funções reduzidas, mas só foi extinto dois anos depois, em 1946. (MONTEIRO E CUNHA, 1974, p. 5).

As agências criadas durante o regime militar mostraram-se permeáveis à presença do empresariado brasileiro, mesmo quando sua representação não é

estabelecida no regulamento. E quando este setor se encontra alijado do processo decisório, num momento de insulamento burocrático – como no caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) nos 1970, analisado por Codato – as agências têm seu funcionamento fadado ao fracasso porque sem legitimidade junto ao meio empresarial. O contato direto do empresariado com o governo prevalece, a despeito da institucionalização do diálogo social.

CAPÍTULO 3. INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA INDUSTRIAL (1985-1994)

Neste capítulo continuaremos a análise das instituições governamentais responsáveis pela política industrial, no momento da redemocratização do país. O primeiro governo, de Sarney, é um período de transição política e econômica, bem como de estabelecimento das novas regras do jogo democrático, consolidadas na Constituição promulgada em 1988. As Câmaras Setoriais são elaboradas no governo seguinte, de Fernando Collor, que absorve pela primeira vez o trabalhador na arena de negociação.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por sua relevância e permanência desde sua criação nos anos 1950, seja como formulador ou financiador da política industrial do país, será analisado em separado no último item deste capítulo, pois não se caracteriza enquanto arena de diálogo e negociação, ainda que represente uma instituição estratégica para se pensar a política industrial brasileira.

3.1. Nova República, novas agências?

A primeira questão que se coloca é se a Nova República, imbuída dos conceitos de cidadania e inclusão social, tem como consequência a construção de arenas de diálogo que sejam mais inclusivas. No primeiro item deste capítulo veremos as arenas criadas nos governos Sarney, Collor e Itamar Franco. No segundo item analisaremos o papel do BNDES e seu papel no desenvolvimento industrial, por ser a instituição mais constante na arquitetura institucional do país.

GOVERNO SARNEY (1985-1989)

O governo de José Sarney, primeiro presidente da Nova República é considerado como um período de transição e de incertezas, marcado pela “coexistência de visões distintas entre órgãos e técnicos da burocracia estatal quanto à necessidade de um rompimento radical com o antigo modelo” (DINIZ, 1994, p. 281), posição que vai ser aprofundada a partir da eleição de seu sucessor, Fernando Collor de Mello.

No entanto, o debate em torno do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) e a busca por alternativas foi sistematicamente travado no interior do Estado. Participaram deste movimento os Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio e Ciência e Tecnologia, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), com maior destaque para o BNDES¹¹, que agregou técnicos, especialistas e empresários da área no debate. A questão da necessidade de inserir as empresas brasileiras na competitividade internacional teve destaque neste momento. De acordo com Diniz,

Antonio Barros de Castro, então consultor do órgão, sugeriu que se chamasse integração competitiva a necessidade de adaptação da economia brasileira às mudanças no mercado internacional e a definição de uma estratégia de reinserção na economia mundial. Além de uma postura incisiva no debate nacional, o BNDES promoveu importantes mudanças em suas práticas operacionais, visando à adequação às novas diretrizes aprovadas no Plano Estratégico 1987-90. (DINIZ, 1994, p. 281)

A *Nova Política Industrial* (1988), do governo Sarney, incorpora as formulações advindas do debate de então, passando a considerar os setores industriais a partir de suas **cadeias produtivas**, o que pode ser observado na criação dos Programas Setoriais Integrados (PSIs), que visavam reunir representantes de cada cadeia, junto ao governo federal. No entanto, apenas o

¹¹ Com o “S” de Social agregado ao nome em 1985.

setor têxtil obteve sucesso, após dois anos de debates e entraves burocráticos. (LUCAS *apud* DINIZ, 1994, p. 307 n. 4)

Idealizadas ainda nos anos 1980, as câmaras setoriais só se estabelecem efetivamente em princípios da década seguinte. De acordo com Guimarães (1994), no governo Sarney “a cada novo plano econômico (Cruzado 2, Bresser e Verão), as ideias de pactuação social e câmaras setoriais voltavam às páginas dos jornais, mas sem qualquer resultado prático” (GUIMARÃES, 1994, p. 16), enfrentando resistências e desconfiança de atores envolvidos. De acordo com o autor, parte do empresariado resistia a abrir mão dos canais privilegiados de acesso ao governo. As Câmaras Setoriais, apesar de elaboradas inicialmente para discutir a política industrial e de contarem com participação do empresariado ficaram restritas à discussão de reajuste de preços e o combate à inflação. A incorporação de representantes dos trabalhadores às Câmaras será efetivada no governo seguinte.

GOVERNO COLLOR/ITAMAR (1990-1994)

As Câmaras Setoriais foram estabelecidas no governo Collor, em 1991, como um mecanismo de interlocução entre Estado e representantes do setor privado, incorporando empresários e posteriormente trabalhadores. Num primeiro momento foram acionadas para resolver a indexação de preços até a estabilização monetária, quando deveriam atuar “como fórum de negociação para a saída do congelamento para o que seria considerada sua função nobre, a discussão da política industrial setorial” (DINIZ, 1994, p. 286).

Sua agenda, portanto, passa a incorporar temas como comércio exterior, liberalização comercial, sistema tributário até as relações capital-trabalho, atuando em consonância com outros conselhos e programas pela competitividade na indústria, questão em voga desde a redemocratização¹².

¹² A partir da análise de documentos e políticas elaboradas, desde o governo Sarney, podemos notar que a questão da competitividade, bem como a atenção cada vez maior ao setor industrial a partir de suas cadeias produtivas aparecem nos documentos governamentais.

A composição das Câmaras Setoriais englobava as centrais sindicais representantes dos trabalhadores (CUT, CGT e Força Sindical), as principais associações e federações empresariais setoriais, além de técnicos governamentais. O surgimento do trabalhador como parte legítima e atuante na arena de negociação público-privada é destacado por Eli Diniz:

É nesse sentido que se pode apontar o impacto inovador das práticas inauguradas pelas Câmaras Setoriais, já que consagram uma sistemática de negociação tripartite, em que trabalhadores aparecem como interlocutores legítimos, determinando, portanto, a ruptura da relação diática e excludente que até então prevalecera. (DINIZ, 1994, p. 299)

Mesmo que tenhamos apontado a existência anterior do Consplan como uma arena em que os trabalhadores possuíam assento no governo Castelo Branco, deve-se ressaltar o fato desta ter sido uma agência que teve como maior função a legitimação do regime militar. O Consplan não representou um espaço efetivo para discussões, dado o caráter autoritário da gestão do governo.

As Câmaras Setoriais são uma inovação por serem efetivamente uma arena de diálogo tripartite, onde a burocracia, o empresariado e os trabalhadores tem assento na mesma mesa de negociação.

O grande legado das Câmaras foi o estabelecimento de Acordos Setoriais, especialmente o Acordo Automotivo. O primeiro Acordo Automotivo data de 1993 e vem sendo renovado desde então, garantindo a defesa do setor em função das reformas econômicas do governo Collor, que abriram o mercado brasileiro aos carros estrangeiros (ARBIX, 1995, 117). As Câmaras Setoriais partiam de diagnósticos do setor industrial e buscavam, através de um debate interno, construir um consenso entre os atores do setor. A estratégia de construção de consenso possibilitou na época o apoio político fundamental para a concretização de políticas governamentais, que muitas vezes não são implementadas por conta do poder de veto de setores influentes. (DINIZ, 1994, p. 305)

De acordo com Arbix (1995), a câmara setorial veio a tona num momento delicado da realidade política e econômica do país e

conseguiu institucionalizar-se a partir dos estímulos da Secretaria de Economia do ministério da Fazenda, coordenada na época por Dorothea Werneck, que somava à equipe técnica já instalada sua experiência de ex-ministra do Trabalho - com trânsito fácil no movimento sindical - e por ter sido responsável pelo Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), que incluía os trabalhadores desde a sua concepção" (ARBIX, 1995, p. 120)

Aqui, mais uma vez, fica evidente a dependência que as arenas se encontram em relação a atores no interior da burocracia, capazes de angariar uma coalizão de apoio, conforme Thelen e Mahoney (2010) apontam em sua pesquisa.

No governo Itamar Franco (1992-1994) as Câmaras Setoriais continuam a funcionar, embora desta vez atreladas ao Ministério da Indústria e Comércio e não mais ao extinto Ministério da Economia. Em documento oficial, fica claro seu propósito de "Promover acordos setoriais buscando alternativas negociadas entre empresários, trabalhadores e governo para a reestruturação dos complexos industriais e a modernização das relações de trabalho". (MICT, 1993 *apud* GUIMARÃES, 1994, p. 18). A partir do sucesso do acordo do setor automotivo, em 1993, outros setores industriais se mostraram mais interessados na participação nas Câmaras, chegando a um total de vinte e quatro, apesar das discussões não terem avançado na maior parte delas. Além da Câmara do setor automotivo apenas duas outras Câmaras alcançaram acordos.

Numa vertente crítica às Câmaras, Guimarães ressalta os poucos resultados - fora os setores automotivo e naval - para um remodelamento da estrutura de representação de interesses da sociedade junto ao Estado, que aprimorasse a experiência das Câmaras. Em suas palavras:

A esfera de coordenação das câmaras também deve ser discutida. Constituir o 'camarão' parece ser necessário para o estabelecimento da abrangência das câmaras e para a definição das políticas horizontais. Além disso, este seria um fórum de negociação de temas mais complexos, como as políticas

comerciais, de câmbio e fiscal. No entanto, formar esse fórum a partir das estruturas de representação oficiais seria um erro, pois como já se apontou, estas não têm a organicidade com seus representados. Isso pode criar um impasse perigoso, pois, sem coordenação e articulação, as câmaras no novo desenho terão as mesmas limitações que no quadro atual. Outro problema reside na sobreposição de fóruns criados para discutir e 'definir' a política industrial. Uma possível solução seria paulatinamente fundi-los em um único, com a função de definir as políticas horizontais e as atribuições das câmaras. (GUIMARÃES, 1994, p. 21)

Mesmo que tenham sido efetivas em seu intento durante algum tempo, as Câmaras Setoriais são deixadas de lado a partir do segundo ano do governo FHC. Segundo Arbix,

A defesa do plano de estabilização quase que como um fim em si mesmo, levou à exacerbação do despotismo da área econômica, que vem tolhendo a câmara setorial exatamente em sua capacidade de elaboração e implementação democrática de políticas industriais e de negociação tripartite das transformações necessárias ao ambiente produtivo. (ARBIX, 1995, p. 127)

No entanto, os Fóruns de Competitividade, criados no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, buscam retomar essa experiência, mantendo o viés setorial, englobando todos os elos de uma determinada cadeia produtiva, seguindo o modelo das Câmaras Setoriais.

Podemos notar, portanto, que o Acordo Automotivo, fruto do caso de maior sucesso das Câmaras Setoriais, pode ser considerado como um caso de mudança incremental por conversão da instituição (*Conversion*), nos termos adotados por Thelen e Mahoney (2010). O Acordo substitui a Câmara, pois esta cumpriu o seu papel na formulação de consenso para a saída da crise no setor automotivo. De forma similar, podemos entender a criação dos Fóruns de Competitividade como mudança incremental por deslocamento (*Displacement*), pois os Fóruns ocupam o lugar que antes pertencia às Câmaras Setoriais, atualizando as arenas de acordo com aprendizado institucional, como veremos no Capítulo 4.

3.2. O BNDES e seu papel no desenvolvimento industrial.

Apesar de o BNDE não ser uma arena de nossa pesquisa, ao considerarmos o seu papel de destaque na política industrial ao longo do tempo, firmando-se enquanto agência financiadora e promotora da política industrial, acreditamos ser necessária uma breve análise e lhe dedicamos esta seção.

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico –BNDE ocorre num momento de transformação do Estado, no bojo das propostas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Fazia-se necessária a criação de um órgão responsável pelas contrapartidas nacionais de financiamento dos seus projetos, que seriam, na parte externa, feitas pelo Banco Mundial e Eximbank.

A criação do BNDE, no segundo governo de Getúlio Vargas, em 1952, foi, particularmente, incentivada pelo diagnóstico da CMBEU que apontava para a necessidade de investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico do país. Segundo Draibe, o BNDE “foi constituído como agência estatal para a execução dos planos do Programa [de Reparcelamento Econômico], e como agente do Tesouro para as operações financeiras, inclusive para oferecer garantia aos créditos externos” (DRAIBE, 1985, p. 197). O fato de ter sido estabelecido como uma autarquia deu-lhe liberdade de ação e autonomia na formação de seus quadros, que desde o início possuem recrutamento e carreiras diferenciados de outras agências governamentais.

A presidência do novo órgão, com mandato de 5 anos, se faz através de indicação presidencial, numa perspectiva de isolar o Banco de pressões políticas. De acordo com Leopoldi (1992), o BNDE foi criado dentro de uma nova concepção burocrática. Ele era um organismo do Estado que surgia dotado de autonomia e salvaguardas contra pressões políticas. O cuidado em preservar o

seu 'insulamento burocrático' deve-se ao enorme poder concentrado no novo órgão: poder de delimitar as áreas prioritárias para financiamento, de alocar recursos para projetos bem fundamentados e de acompanhar de perto a execução dos mesmos; de intermediar recursos vindos do Banco Mundial e do Eximbank para projetos aprovados pela CMBEU e cuja execução seria supervisionada pelo BNDE (LEOPOLDI, 1992, p. 84)

... o BNDE constituiu-se, nos anos 50, num banco de financiamento ao desenvolvimento e seus diretores se engajaram nas propostas desenvolvimentistas dos Governos Vargas-Kubitschek. A continuidade que se verifica na equipe técnica do Banco, somada à complementaridade dos projetos de desenvolvimento dos Governos Vargas e Kubitschek, favoreceu o sucesso dos projetos de desenvolvimento de ambos os governos, viabilizando o salto qualitativo no desenvolvimento econômico ocorrido nesse período. (LEOPOLDI, 1992, p. 85)

Desde sua construção teve destaque sua capacidade de elaborar planos e análises sobre a realidade econômica nacional. Procurarei discorrer nesta seção sobre seu papel e relevância como órgão de planejamento econômico.

Luciano Martins (1985) aponta para a ideia de que o BNDES funcionou como um *thinktank*, um centro de estudos e planejamento de longo prazo, de suma importância para a implementação da política desenvolvimentista, pelo menos até o período militar. Martins destaca que a não realização de imediato dos planos do BNDE, por terem sido reduzidos os recursos externos e internos, contribuiu para a formação do mesmo como um centro de estudos. O BNDE elaborou planos de desenvolvimento de longo prazo, ao mesmo tempo em que a necessidade de sobrevivência o levou a estabelecer alianças políticas tanto no interior do aparato estatal, quanto fora dele.

São três as fases principais do BNDE segundo Martins (1985): de sua criação em 1952 a 1956, quando a maior parte dos recursos destina-se aos serviços públicos, como transporte e energia; na segunda fase, entre 1957 e 1963, foi a indústria de base, especialmente a siderurgia estatal, o setor que ganhou maior investimento; na terceira fase, após o golpe militar, há um crescimento dos recursos disponibilizados pelo banco e também há uma

mudança, visto que o setor privado passa a ser o beneficiário de grande parte dos recursos do BNDE – não mais o setor público e empresas estatais.

Em sua primeira fase, as áreas de energia e transporte constituíram-se nos principais focos de investimentos em infraestrutura pelo BNDE, após terem sido identificados como os grandes gargalos da produção nacional, atravancando o desenvolvimento da indústria. A necessidade de atenção para essas áreas já havia sido apontada em relatório feito pela CMBEU em 1953.

Durante o Governo Juscelino Kubitschek, o Banco teve grande relevância, uma vez que participou da elaboração e foi responsável pela coordenação do Plano de Metas. Seu presidente ocupou a chefia do Conselho de Desenvolvimento e seus membros fizeram parte dos grupos executivos setoriais dos Grupos Executivos.

Dentro do BNDE, cabe ao Departamento Econômico, a responsabilidade pelos estudos e planos referentes ao desenvolvimento. Além disso, é o setor que se propõe a identificar os gargalos na economia e sugerir as soluções para os mesmos.

No governo militar, o Banco chegou a sofrer ameaças. A proposta de Reforma Tributária de 1964 propunha a retirada do Fundo de Reaparelhamento Econômico – sua principal fonte de recursos. A ameaça não se concretizou graças ao apoio do Congresso e da imprensa. De acordo com Karen Costa (2004), ainda no mesmo ano do golpe, os militares mudaram de opinião, passando a reconhecer o Banco como fundamental ao desenvolvimento:

... já em dezembro de 1964 há uma mudança na postura dos militares que o reconhecem, no Artigo 13 da Lei 4.595, de 3/12/64, como principal instrumento de execução da política do Governo Federal e criam o FINAME (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais), como fundo contábil do BNDE. Isto é, o BNDE venceu as resistências iniciais da coalizão política que emergia com o golpe militar, mantendo seu papel de órgão fundamental no planejamento da economia brasileira. (COSTA, 2004, p. 3)

A autora também ressalta que em relação à dotação de recursos do Banco, a partir de 1968 verifica-se uma inversão da tendência anterior. Desde sua criação o BNDE havia destinado a maior parte de seus recursos para o setor público. Após 1968 foi o setor privado o maior beneficiário. Uma das razões que Costa (2004) observa é que a partir do golpe militar as empresas estatais aumentam – de 40 para 271 – e conseguem fundos e financiamentos externos independentemente do BNDE.

Segundo Martins,

... em síntese, (...) a progressiva reversão das aplicações do BNDE, do setor público para o setor privado, decorre em parte do fortalecimento, ampliação da capacidade de autofinanciamento e recurso fácil às fontes externas de crédito do primeiro, como resultado do próprio modo de expansão do Estado a que temos nos referido. Tudo isso não exclui, entretanto, que outros fatores se tenham combinado para que essa reversão se fizesse. (...) o BNDE passou a se outorgar, então, o papel de protetor e defensor do setor privado nacional (MARTINS, 1985, p. 109)

Duas importantes mudanças na estrutura institucional do Banco acontecem em 1967, quando o BNDE passa da esfera do Ministério da Fazenda para a do Planejamento, reforçando a sua identidade enquanto órgão planejador da economia. Mais tarde, em 1971, ocorre uma transformação no Banco, que passa de autarquia para empresa pública, consolidando seus graus de liberdade. No mesmo período, fundos pertencentes a ele também se tornam empresas públicas, subsidiárias, dando os contornos do Sistema BNDE. As mudanças do Banco se estendem ao regimento interno, que obrigaria a partir de então que a diretoria tivesse ao menos de três dos cinco diretores vindos dos quadros do Banco.

A partir de 1974, com a passagem dos recursos do PIS-PASEP para a administração do Banco, este se torna o “principal financiador de projetos de longo prazo” (COSTA, 2004, p. 4). O BNDE torna-se fundamental para a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Geisel,

capitalizando a empresa privada nacional, a qual, aliada às estatais sustentaria o projeto de desenvolvimento.

Mas além de seu papel fundamental como financiador do desenvolvimento, o BNDE não deixou de lado a função planejadora. Elaborou o primeiro Plano Quinquenal de ação do BNDE (1974-78) estabelecendo os setores a serem priorizados em sua atuação e financiamento.

No início da década de 70 o Banco substituiu o Departamento Econômico pelo Departamento de Planejamento (DEPLAN). A principal mudança não se refere à nomenclatura, mas à forma como são elaborados os seus planos estratégicos, que passam a incorporar técnicos do BNDE. No entanto, esta prática só se consolida nos anos 80. (COSTA, 2004)

Em termos de seu ideário, o BNDE passa por transformações ao longo do tempo. De sua criação até o início dos anos 80, não só defendeu como foi importante financiador da industrialização por substituição de importações (ISI). A partir da crise mundial dos anos 80, inicia-se um novo movimento no Banco. O modelo anterior de ISI começa a ser questionado. Se na década anterior a maior parte dos recursos fora destinada a empresas privadas, o Banco nos anos 1980 volta-se para as estatais, numa tentativa de suprir a falta de recursos externos em seu financiamento. Neste primeiro momento da década de 80, conjuntura de profunda crise no país, o BNDE age de acordo com as contingências do momento, sem um plano a guiar as suas ações. Foi nesse momento que se acrescentou à administração do Banco os recursos do Finsocial – Fundo de Investimento Social, levando ao acréscimo do “S” ao nome do Banco, de BNDE para BNDES.

A questão de indefinição das ações foi contornada a partir do planejamento estratégico estabelecido pelo DEPLAN, que visava dar independência e uma continuidade à ação do Banco, além de aumentar a integração entre os diferentes níveis hierárquicos da instituição. No planejamento estratégico eram construídos diferentes cenários de futuro a partir da conjuntura político-econômica e, após discussões internas e as devidas análises, era escolhido o cenário mais provável que nortearia as suas ações. Estabelece-se,

portanto, o plano estratégico baseado no cenário de retomada do crescimento (1985-1987), em que os valores do Banco são reafirmados:

- 1) A industrialização é o motor básico do desenvolvimento;
- 2) O BNDES é um agente de mudanças;
- 3) O desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional;
- 4) O crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional;
- 5) O desenvolvimento deve resultar do aumento do emprego e da atenuação dos desequilíbrios regionais” (COSTA, 2004, p. 9)

As principais estratégias de ação do Banco para o período envolviam em primeiro lugar, o “Incentivo e desenvolvimento de setores tecnológicos de ponta, tais como informática, microeletrônica e química fina. (...) A segunda estratégia relaciona-se com a primeira e diz respeito à modernização e expansão da capacidade produtiva”. A terceira estratégia refere-se a investimentos em infraestrutura econômica, no intuito de melhorar a qualidade de vida da população. A quarta é a ocupação da fronteira agrícola, que ao aumentar a oferta e reduzir os preços, faz com que a população tenha acesso a melhor alimentação; a quinta e última estratégia relaciona-se à ampliação e modernização dos serviços sociais. (COSTA, 2004, p. 10).

O crescimento se sustentaria no aumento do consumo interno, aliando desenvolvimento econômico e social a partir do papel de liderança da empresa privada. Bem diferente das propostas imediatamente posteriores, este plano pretendia medidas heterodoxas para a retomada do crescimento.

Ainda em 1986, na medida em que os cenários anteriores não se confirmaram, são elaborados novos cenários: o nome dado foi Integração competitiva à economia global. É este cenário que vai servir de base para o plano estratégico (1988-90), que apontou para o esgotamento do modelo de

substituição de importações devido à crise financeira do Estado brasileiro, que inviabilizava investimento público para o crescimento.

Naquele momento há uma grande mudança na perspectiva de desenvolvimento do Banco. Se anteriormente as medidas heterodoxas e de financiamento público eram consideradas as mais acertadas para enfrentar os cenários existentes, agora via-se no enxugamento do Estado, no ajuste fiscal e na privatização, a saída para o desenvolvimento nacional. Esta mudança de curso, uma inflexão na trajetória do BNDES ocorreu antes mesmo das propostas governamentais na mesma direção, o que demonstra a grande influência que o Banco continuava a exercer na vida econômica nacional. A premência do momento relacionava-se à inserção do Brasil no mercado mundial, no plano de Integração Competitiva. (COSTA, 2004, p. 11-14) O ideário liberal e liberalizante acabou por se estabelecer não apenas no interior do BNDES como na política governamental – cujo ápice, de acordo com Costa (2004), ocorre no governo Collor.

Costa (2006) estabelece uma comparação entre os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2006). No governo de Fernando Henrique Cardoso o Banco é um importante lócus referencial no estabelecimento de projetos liberalizantes e tem papel fundamental na liberalização da economia através do “suporte técnico, administrativo, financeiro e material ao programa” de privatizações (COSTA, 2006, p. 5) de privatizações. Neste período o BNDES passa a gerir o Fundo Nacional de Desestatização (FND), coordenando o programa governamental de privatização. O Banco também teve papel de destaque na Reforma do Estado do governo FHC, como instrumento de política macroeconômica, voltando sua atenção mais para a saúde financeira do que para o desenvolvimento em si, em sintonia com o governo federal.

Por mais que o BNDES buscasse mostrar uma unidade interna para o público, havia uma grande tensão entre seus funcionários quanto à orientação do Banco. A partir do governo Lula há uma clara divisão no BNDES, pois o Banco passa a apresentar características nitidamente desenvolvimentistas. Não foram os membros liberais que alteraram sua posição, mas sim membros desenvolvimentistas que assumiram posição de destaque na hierarquia interna a

partir do novo governo, com a gestão de Carlos Lessa em 2003, opondo-se à política macroeconômica vigente, preconizando políticas industriais e elegendo setores estratégicos para investimento. Consequência disso foi o conflito do presidente do BNDES com o Ministério da Fazenda na época, Antonio Palocci (COSTA, 2006, p. 12-14).

De acordo com a Karen Costa (2006), o BNDES apresenta uma característica singular que é a de se antecipar aos programas governamentais, o que pode ser observado ao longo de sua história – desde a antecipação de medidas que fariam parte do Plano de Metas de JK, passando pela inflexão liberal dos anos 80 – que anteciparam as tendências privatizantes da década seguinte. Assim também teria ocorrido com a virada desenvolvimentista de início do século XXI.

Um dos exemplos disso no governo Lula foi a apresentação, logo no início do seu mandato, de estudos do BNDES que identificavam obras de infraestrutura como fundamentais – nas áreas de energia, transporte e telecomunicações. Estes estudos orientam os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Eles foram também fundamentais para a formulação e a execução da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) do governo Lula, como veremos mais adiante.

Para diversos autores, o BNDES é uma instituição chave para o desenvolvimento do país e para a sua inserção na economia internacional, como Peter Evans (2004), Rodrigo Almeida (2011) e Karen Costa (2004, 2006).

Os dados referentes a metas de inflação, níveis de investimento em relação ao PIB, o programa de crescimento continuado e sustentado na década de 2000, as transformações na pirâmide social com políticas de inclusão das classes D e E no consumo, nascem de diretrizes do BNDES.

O BNDES atua tanto como importante *formulador* de políticas quanto como *executor* das mesmas, uma vez que garante o financiamento de longo prazo para empresas nacionais, estatais ou privadas. Age como importante indutor das obras de infraestrutura – que foram propostas no início do governo Lula.

De acordo com o Rodrigo Almeida,

... [O] BNDES não é só o principal financiador de longo prazo de investimentos na indústria, na infraestrutura e nas exportações de bens e serviços. O banco cumpre um outro papel estratégico, a estabilização da oferta de crédito diante das variações cíclicas decorrentes de crises financeiras internacionais, proporcionando que o ajustamento da economia a essas crises tenha um custo menor com relação às taxas de investimento, crescimento e emprego. É o que os economistas chamam de atuação anticíclica, menos visível, mas não menos importante. (ALMEIDA, 2011, p. 176)

É central a importância do BNDES para o planejamento e desenvolvimento econômico nas últimas décadas. Sonia Draibe afirma que “Ao BNDE (...) coube efetivar um direcionamento do fluxo do investimento global da economia, acentuando, na prática, e antes mesmo da existência de uma agência planificadora, a lógica material do planejamento governamental.” (DRAIBE, 1985, p. 232).

Karen Costa em sua pesquisa reafirma a importância do Banco para a elaboração de um plano de desenvolvimento – incluindo o aspecto industrial – até meados dos anos 80 com medidas heterodoxas. A partir dos anos 1990, adota o ideário liberalizante que caracterizou a década no que tange à ação governamental. A recente inflexão da orientação do Banco para o viés desenvolvimentista, seria prova de sua capacidade e da coexistência de grupos de diferentes orientações em seu interior.

Considerações finais

Após a análise da construção institucional ao longo da história brasileira, podemos notar que as agências centrais para a política industrial aparecem e desaparecem apresentando um intermitente. Ao contrário, as instituições da área monetária como Banco do Brasil, a Sumoc, o BNDES e o Banco Central são

estáveis, se enraizaram na estrutura burocrática e se mantiveram ativas ao longo dos diferentes governos. Uma característica delas – à exceção do BNDES – é seu insulamento, ainda que o Banco do Brasil tenha tido como presidentes empresários e políticos.

Diferindo deste caminho se encontram as arenas que visam ao diagnóstico e ao planejamento econômico, ligadas ao Poder Executivo. Estas são instáveis e dependem de cada governo e da sua capacidade de montar coalizões de apoio, de seu caráter burocrático e/ou autoritário.

Podemos perceber, ao percorrer o caminho da construção institucional contínua pela qual passamos desde os anos 1930, que a questão da coordenação da política pública, em especial no que tange à política econômica e industrial, foi uma questão de grande relevância, que perpassou os diferentes governos, democráticos ou não. Foram muitas as tentativas de criar um órgão superior que conseguisse orquestrar os diferentes Ministérios e órgãos envolvidos, que na maior parte das vezes “nascem e morrem” num mesmo governo, sem uma continuidade que viabilize o enraizamento institucional e amadurecimento dos instrumentos criados. A sobreposição de funções e atribuições em diferentes organismos passa a ser a regra ao invés da exceção. Mesmo durante o regime militar, as tentativas de estabelecer um organismo central que atendesse à necessidade de coordenar e planejar a política econômica e industrial não obtiveram sucesso.

O mesmo se dá na Nova República, quando algumas agências passam a incluir os representantes dos trabalhadores na mesa de negociação da política industrial, como o exemplo das Câmaras Setoriais, aproximando-se do modelo tripartite sugerido por Peter Evans, em diferentes trabalhos. Apesar desta inclusão, que é a grande novidade do período, essas arenas também enfrentam problemas para se enraizarem na estrutura burocrática, tendo uma vida curta.

Além disso, convém notar o papel dos empreendedores institucionais destacado por Crouch (2005) na construção e manutenção dessas arenas, bem como no seu poder para montar (e manter) coalizões de sustentação. No caso das Câmaras Setoriais fica evidente a capacidade mobilizadora para tanto na figura de Dorothea Werneck. Responsável pela sua institucionalização no

governo Collor, age na sua manutenção ainda no início do governo FHC, como ministra do MDIC. Sua saída coincide com o fim das Câmaras Setoriais.

A única instituição que se sustenta ao longo do período analisado e que reúne as funções das demais agências é o BNDES. Ele tem uma atuação contínua no planejamento da política industrial (até mesmo quando o cenário não é favorável), investe e age como banco de exportação, fomenta grandes grupos nacionais a competirem no exterior e apoia a pequena e média empresa. Por isso é considerado por Peter Evans (1995) como a agência piloto do desenvolvimento brasileiro.

CAPÍTULO 4. INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NOS GOVERNOS FHC E LULA: OS CONSELHOS E A POLÍTICA INDUSTRIAL

Este capítulo tem como objetivo iniciar a análise de novas formas de debate e formulação de políticas econômicas e sociais envolvendo mecanismos diversos de articulação entre Estado e sociedade nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Trata, mais diretamente, da relação estabelecida entre os empresários industriais e o Estado no processo de formulação de políticas governamentais, através de canais institucionais criados e ampliados no período, como os Fóruns de Competitividade de FHC e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) de Lula.

As agências mais diretamente ligadas à política industrial, - o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), a sua secretaria executiva, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculados ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, - serão analisados no capítulo seguinte.

Ao estabelecer como recorte temporal os governos de FHC e de Lula buscamos verificar como ocorreu o processo de implementação desses novos canais institucionais e se os mesmos foram mantidos ou sofreram transformações ao longo do período. Cabe aqui uma observação sobre os governos FHC e Lula: além de observarmos continuidades e descontinuidades entre os governos dos dois presidentes, o mesmo pode ser observado em seus diferentes mandatos (DELGADO, 2010, 2015). Portanto faremos distinção entre os dois períodos de governo de FHC e Lula, levando em conta os contextos político e econômico do país que estimulam (ou não) a produção de políticas industriais e a criação e manutenção das suas arenas.

O período iniciado na Nova República tem sido visto como um marco na relação entre empresários e governo¹³. Se num primeiro momento do novo regime

¹³Para literatura sobre a relação entre empresários e Estado na Nova República, ver Diniz, E. (2004, 2006, 2007), Diniz, E. & Boschi, R. (2004, 2007).

nota-se uma americanização da ação empresarial, através do aumento da prática de *lobby* junto ao Congresso Nacional, observa-se também uma maior institucionalização nas relações entre empresários e governo, com o reforço da atuação empresarial através de suas associações de classe¹⁴.

A criação de novas arenas de diálogo institucionalizado com a sociedade é disseminada mais fortemente a partir de 2003 e atinge também a representação de interesses empresariais no governo. Esta transformação nas instituições e na forma de diálogo entre o empresariado e o Estado é um dos pontos de destaque neste período. Estas transformações apontam para novas estratégias de desenvolvimento econômico do governo e de sua forma de interagir com o empresariado.

A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) no primeiro governo Lula é atribuída a uma proposta da Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao governo¹⁵, numa tentativa de unificar e direcionar a política industrial nacional, levando-se em conta as demandas especificamente empresariais.

Os Conselhos que passam a ser usados como espaços de diálogo e negociação entre os empresários, trabalhadores, Governo e Congresso Nacional, contribuem para identificar gargalos das cadeias produtivas, criando um diagnóstico comum e metas a serem alcançadas, que visam ao desenvolvimento e ao aumento da competitividade do setor produtivo nacional. Nesses Conselhos têm lugar reuniões periódicas, tanto para o diagnóstico como para a avaliação contínua das políticas ligadas ao setor industrial.

Peter Evans (2005) propõe uma forma híbrida de gestão governamental para os tempos atuais, que envolve a atuação coordenada de uma burocracia de estilo weberiano, com diversos canais de participação da sociedade civil (o que reforça os controles democráticos), com o Estado ouvindo também os “sinais do mercado”. Esta formulação, onde os três elementos aparecem como complementares, impediria que um dos atores atuasse de forma predatória ou buscasse benefícios particulares através do aparato estatal. Na construção de uma agenda do século XXI, este tipo de arranjo é considerado essencial para Peter Evans:

¹⁴Para literatura sobre *lobby* e sobre novas articulações das entidades de classe empresariais, ver Mancuso, W. P. (2004 e 2006)

¹⁵ <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081272B58C0012730C319181532.htm>, acesso em outubro de 2011.

Without a better balance among bureaucratic capacity, democratic engagement, and market signals, state administrations, particularly in the Global South, are unlikely to be able to surmount the daunting challenges that they now face. (EVANS, 2005, p. 43)

Retomamos aqui pergunta que orienta este trabalho: *apostura governamental, que leva à concertação social para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento, analisada por Peter Evans (2005), estaria sendo implementada no Brasil no século XXI? Em caso positivo, a política industrial e de desenvolvimento, sendo elaborada com a participação empresaria, de trabalhadores e de outros setores da sociedade (presentes no CDES) representaria uma inovação institucional do governo Lula ou seria mais uma etapa na trajetória brasileira de articulação entresociedade e Estado?*

Segundo Eli Diniz (2006), a avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula pelos empresários não foi uniforme, apesar de terem como ponto consensual a visão da incapacidade do governo em reduzir o “custo Brasil”. Entre as avaliações feitas pelo empresariado brasileiro constam desde aquelas que manifestam alívio, pelo fato do governo não ter rompido contratos e mantido a política de estabilidade até o sentimento de frustração, por Lula não ter mudado os rumos da economia, o que garantiria, na visão empresarial, um maior desenvolvimento. Os empresários também ressaltam de forma positiva a abertura ao diálogo e a postura negociadora, que pode ser vista nos diversos Conselhos e instâncias abertas à sociedade civil¹⁶.

Diniz (2006) observa uma crescente politização da relação Estado-empresário e da ação do empresariado a partir da eleição de Paulo Skaf para a presidência da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em 2004. O fato de Skaf manter ligações mais estreitas com o governo federal, viabilizou uma melhor articulação dos interesses da indústria paulista com o governo.

O período Lula é visto como um momento de participação de diferentes atores no debate e na formulação de propostas para o desenvolvimento econômico

¹⁶ Entrevista com economista Júlio Sergio Gomes de Almeida, diretor-executivo do IEDI em 15/02/2005. IN: Diniz, Eli. *Empresário, Estado e Democracia: uma avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula*. 2006.

nacional, com promessas de democratização do debate, incluindo minorias e parcelas antes excluídas para alcançar um novo pacto social em busca do desenvolvimento sustentável e igualitário.

Neste trabalho buscamos verificar se este novo modo de governar não se restringe apenas ao discurso, e se traduz na ação governamental. De início observamos que em todos os Ministérios e programas de governo são previstas formas de interação com a sociedade, desde as estratégias mais simples, como telefones de atendimento ou conferências esporádicas, até modificações institucionais mais arrojadas, como a criação de conselhos em diferentes áreas, como observado a partir dos dados de Pires e Vaz (2012).

Os autores apontam para a dificuldade que a área econômica apresenta para a criação de arenas de interface socioestatal do tipo coletivizado, que mantenham o diálogo ao longo do tempo. Não obstante, essa área tem se aberto ao diálogo com grupos de interesse desde os anos 1930, como analisado nos capítulos anteriores. E, a partir da Nova República, ocorre a inserção da representação dos trabalhadores nestas arenas, e a despeito da intermitência destas arenas, é um movimento que parece ter prosseguimento.

No segundo governo FHC são criados os Fóruns de Competitividade no âmbito do MDIC e o primeiro governo Lula criou o CNDI, órgão de assessoramento da Presidência da República para a área de política industrial, ambos com participação de empresários, trabalhadores e burocracia, apesar de suas diferenças.

A seguir analisamos a arquitetura institucional dos governos FHC e Lula do ponto de vista dos conselhos ligados ao planejamento e à política industrial. Partimos de uma breve análise do governo Fernando Henrique Cardoso, com as mudanças regulatórias e a criação de instituições ligadas à política industrial, como os Fóruns de Competitividade. Buscamos avaliar a existência de continuidades e distanciamentos entre ambos os governos de FHC e Lula. Quanto ao governo Lula, damos destaque neste capítulo para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Escolhido por sua temática e abrangência social, além do fato de ser a primeira experiência no sentido do diálogo social desse governo, o CDES vai ganhando corpo ainda na campanha eleitoral de 2002 (RIBEIRO, 2010, p. 3-5).

A análise que se segue baseia-se em entrevistas e em bibliografia recente (ALMEIDA, 2009; DE TONI, 2013; RIBEIRO, 2010). No período compreendido entre abril e julho de 2013 realizamos entrevistas com membros da burocracia estatal que

tiveram (e muitas vezes continuam tendo) participação direta ou indireta nos Conselhos analisados aqui, durante os dois mandatos do governo Lula (2003-2010). Ao todo foram oito entrevistas com membros representativos e dirigentes da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), dirigentes da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁷.

4.1. Arquitetura do governo Fernando Henrique Cardoso na política industrial: mudanças nos marcos regulatórios, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Fóruns de Competitividade

O governo Fernando Henrique Cardoso, com início em 1995, foi ancorado na questão da estabilidade monetária e no ajuste fiscal. A estabilidade da moeda obtida quando de sua atuação como ministro da Fazenda¹⁸ do governo Itamar Franco e do advento do Plano Real, garantiu a presidência para FHC nas eleições de 1994. A partir dessa estabilidade abriu-se um ciclo de reformas que envolveram privatizações, reforma do Estado e reformas econômicas, que aparecem já em seu discurso de despedida do Senado Federal.

Acontece que o caminho para o futuro, ainda passa ao meu ver, por um acerto de contas com o passado. Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta contudo, um pedaço de nosso passado político que ainda atravança o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e o seu Estado intervencionista. Este modelo que à sua época assegurou o progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70. Meu governo, pela manifestação expressa e maciça de apoio popular ao plano Real, nasce absolutamente comprometido com a preservação da estabilidade da

¹⁷ Para manter o anonimato dos entrevistados a citação dos mesmos será feita de forma numerada.

A lista com os entrevistados encontra-se no Anexo I da Tese.

¹⁸ Fernando Henrique Cardoso eleito Senador pela primeira vez em 1982. Em 1986 é reeleger-se senador por 8 anos. Durante o governo Itamar, o então senador foi indicado para o Ministério das Relações Exteriores e depois para o Ministério da Fazenda (1993), onde chefiava uma equipe de economistas que elabora o Plano Real, cujo sucesso garante a sua eleição como presidente em 1994. O seu discurso de despedida do Senado é realizado em dezembro de 1994, após a sua eleição. No discurso é apresentada a filosofia e as diretrizes de seu governo. Informações acessadas a partir do Fundação Fernando Henrique Cardoso, disponível em www.ifhc.org.br.

economia e da moeda nacional. (...) A continuidade do crescimento da economia supõe taxas de investimento acima de 20% do PIB, como na década de 70. A retomada dos investimentos, especialmente em infraestrutura têm como seus pilares a confiança na estabilidade econômica do país e a construção do marco institucional que permita à iniciativa privada exercer a plenitude do seu talento fiador. Marco do qual, quero destacar, a crescente autonomia do Banco Central como guardião da estabilidade da moeda. Daqui pra frente, nosso lema terá que ser claramente: exportar mais para importar mais. (...) Importar equipamentos e insumos para acelerar a modernização da indústria, da agricultura e dos serviços domésticos. (...) No ciclo de desenvolvimento que se inaugura o eixo dinâmico da atividade produtiva passa do setor estatal para o setor privado. (...) Isto não significa que a ação do Estado deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico, ela continuará sendo fundamental, mas mudando de natureza. O Estado produtor direto passa para segundo plano; entra o Estado regulador, não no sentido de espalhar regrassa torto e a direito, mas de criar um marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na atividade produtiva. (Disponível em áudio em <http://www.senado.gov.br/senado/grandesMomentos/fhc.shtm>)

Apesar de alguns autores avaliarem o período do governo FHC como de inexistência da política industrial, outros como Davi Kupfer, Mahruk Doctor e De Toni apontam para a política industrial “implícita” do período. Podemos observar alguns elementos que confirmam esta perspectiva, que analisaremos brevemente nos itens a seguir.

Em relação ao governo FHC, no primeiro mandato (1995-1998), foi lançado em 1996 o documento *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*¹⁹ - *Reestruturação e Expansão Competitivas do Sistema Industrial Brasileiro*. Neste documento se dá prioridade às políticas industriais horizontais (DELGADO, 2009, p. 6). No entanto, o Acordo Automotivo, de 1995, fruto do diálogo tripartite estabelecido na Câmara Setorial Automotiva é, na prática, uma política setorial reativa, para controlar os danos à indústria de veículos causados pela abertura econômica no setor.

Já no segundo mandato de FHC (1999-2002), após o impacto das crises internacionais de 1997-98, podemos perceber uma mudança de perspectiva. Em 1999 são criados os Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, instrumentos de

¹⁹ Apesar do documento parecer não ter grande ressonância no interior do governo FHC, podemos notar que o mesmo nome é utilizado no primeiro mandato de Lula para nomear sua política industrial, em 2004: *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*

financiamento de projetos de pesquisa, inovação e desenvolvimento, vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). A Finep passou a ser a Secretaria Executiva do FNDCT (FERREIRA, 2012, p. 72-73). No ano seguinte entram em atividade os Fóruns de Competitividade, em substituição às Câmaras Setoriais que haviam sido desmobilizadas no primeiro mandato de FHC²⁰. Apesar de não haver um documento de política industrial para o segundo mandato, nem uma política industrial ativa e seletiva durante o período FHC (DELGADO, 2009, 2010b), o restabelecimento de arenas de diálogo institucionalizado, bem como o estímulo à inovação e desenvolvimento, via Fundos Setoriais, provocaram mudanças no ambiente de negócios, como também pode ser observado nas mudanças no marco regulatório a seguir.

Mudanças nos Marcos Regulatórios²¹

Desde a abertura comercial do governo Collor em 1990, foi se estruturando, a partir do BNDES, uma concepção de política industrial voltada para a competitividade e inserção internacional. A inovação era um ponto crucial na busca da competitividade do produto brasileiro. Mas não havia políticas de incentivo à inovação seja no meio industrial como na academia.

A **lei de inovação**, aprovada no governo Lula e promulgada em 02 de dezembro de 2004, sob nº 10.973, foi formulada inicialmente no governo FHC. O Ministério da Ciência e Tecnologia elaborou um anteprojeto em setembro de 2001, apresentando-o na Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Contudo o projeto só foi encaminhado ao Congresso em agosto de 2002, sendo colocado em regime de votação de urgência no Congresso três meses depois.

²⁰ O fim das Câmaras Setoriais no primeiro mandato de FHC aconteceu paralelamente aos acordos originados ali, que se mantiveram por mais tempo, como o caso de maior sucesso, do setor automotivo. Não parece que, talvez por terem alcançado seu objetivo, não seriam mais necessárias, levando a sua extinção. No segundo mandato, os reflexos da crise internacional no país demandariam o retorno ao diálogo institucionalizado, levando portanto a criação dos Fóruns de Competitividade.

²¹ Sobre legislação do período FHC utilizamos como fonte os sítios da Finep <http://www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?noticia=74>, do MDIC www.desenvolvimento.gov.br e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda: www.seae.fazenda.gov.br

O conteúdo da lei, mesmo que tenha sofrido alterações ao longo de sua tramitação, manteve o seu sentido original. Ela flexibiliza as relações entre pesquisadores, institutos de pesquisa e empresas privadas, procura dar incentivo fiscal à inovação e à pesquisa científica e tecnológica para o setor produtivo, com o intuito de capacitá-lo e de aumentar sua competitividade, especialmente no mercado internacional.

Outro exemplo de lei que estabelece marcos regulatórios relevantes para a área industrial no período foi a Lei 8.884, de **Defesa da Concorrência**, promulgada ainda no governo Itamar Franco, em junho de 1994. No governo Fernando Henrique, em 1995, duas leis completam a regulação da concorrência: a Lei 9.021, que cria o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) como autarquia, vinculado ao Ministério da Justiça, e a Lei 10.149 de 2000, que trata da prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica.

A **Lei de Patentes** (nº 9.279, de 14 de maio de 1996), que regula os direitos e deveres relativos à propriedade industrial, em substituição ao Código anterior, e a **Lei de Medicamentos Genéricos** (nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999) contribuem para o estabelecimento de um ambiente institucional favorável à maior competitividade do setor industrial no país.

Em 1996 foi aprovada a Lei Complementar n. 87, conhecida como **Lei Kandir**, em função do então Ministro do Planejamento. A lei versa sobre a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre produtos primários ou serviços voltados para a exportação. Os produtos manufaturados já eram isentos deste imposto. Por ser um imposto estadual, gerou forte polêmica entre os governadores, que temiam pela grande perda na arrecadação de impostos, gerando reflexos inclusive nos municípios. Por conta das inúmeras reclamações, foi criado um sistema compensatório das perdas do ICMS para estados e municípios atingidos pelas perdas decorrentes da Lei Kandir.

Datam deste período também as primeiras iniciativas em direção ao favorecimento das **micro e pequenas empresas**²², cuja trajetória chega ao governo Dilma Rousseff. Na década de 1990 duas leis são criadas: em 1996 a Lei 9.317, que cria o **Simples Federal** e em 1999 é elaborado o **Estatuto Federal da MPE**. Já no governo Lula, em 2006, a Lei Complementar 123 estabelece a **Lei Geral da Micro e**

²² Informações retiradas do Observatório da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, mantido pela CNI e Sebrae. www.leigeral.com.br

Pequena Empresa, que cria o Simples Nacional. No ano seguinte, em 2007, nova Lei Complementar 127 inclui novas categorias no Simples Nacional. Em 2008 é criado o Empreendedor Individual e o Agente de Desenvolvimento a partir da Lei Complementar 128. Em 2009 outra Lei Complementar (133) inclui as empresas do setor cultural no Simples Nacional. Em 2011 são atualizados os tetos do Simples Nacional e o incentivo à exportação.

A criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Criado em 1930 por Getúlio Vargas, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio passou por algumas transformações tanto no nome quanto em suas atribuições. De início as suas funções englobam a política do trabalho, de previdência (os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs) e as relações entre capital e trabalho. A partir de 1960, no governo JK que tinha João Goulart como ministro do Trabalho, a Lei nº 3.782, de 22 de julho, separa o Ministério do Trabalho do de Indústria e Comércio.

Já na Nova República, sob o governo Itamar Franco, o Ministério sofre nova alteração em sua denominação, incluindo o tema Turismo em 1992 (Ver Quadro 4.1 a seguir).

Em janeiro de 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso seu nome é mudado para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Em meados do mesmo ano recebe a denominação atual de Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior²³. No primeiro mandato de Lula,²⁴ esta denominação para o Ministério se mantém²⁵. O quadro 4.1 apresenta a evolução na denominação e nas funções do Ministério nos governos FHC e Lula, bem como a relação de seus ministros.

Nesta trajetória, a instituição que agregava inicialmente o trabalho, indústria e comércio, dá lugar a uma separação institucional ente Ministério do Trabalho e

²³ Através daMPV nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999

²⁴ Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003

²⁵ As informações sobre o histórico do MDIC encontram-se em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1662>. Acessado em junho/2013

Ministério da Indústria e Comércio e só em 1999 incorpora o termo desenvolvimento, agregado pouco depois com a perspectiva de Comércio Exterior, que se mantém e parece se aprofundar ao longo dos governos FHC e Lula.

Quadro 4.1. Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:²⁶ (1995-2010)

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Período
Dorothea Werneck	janeiro 1995 a abril 1996
Francisco Dornelles	maio 1996 a março 1998
José Botafogo Gonçalves	março a dezembro 1998
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	
Celso Lafer	janeiro a julho 1999
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	
Clóvis de Barros Carvalho	julho a setembro 1999
Alcides Lopes Tápias	setembro 1999 a julho 2001
Sérgio Silva do Amaral	agosto 2001 a dezembro 2002

Governo Lula (2003-2010)

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Período
Luiz Fernando Furlan	janeiro 2003 a março 2007
Miguel Jorge	março 2007 a dezembro 2010

Fonte: Galeria de Ministros do site do MDIC. <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1663> (acesso em julho 2013).

²⁶ As informações sobre os ministros foram retiradas da Galeria de Ministros, em Galeria de ministros <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1663>. Acessado em junho/2013

O que se observa a princípio é a diferença na estabilidade dos ministros do MDIC nas duas presidências; enquanto no governo FHC a rotatividade foi grande, com sete ministros em oito anos, no governo Lula a estabilidade foi maior, com apenas dois ministros nos dois mandatos.

Em relação à área econômica do governo FHC, podemos notar em seu interior duas vertentes políticas em conflito. A coalizão monetarista, de visão neoliberal e pró-financeira, é representada por figuras como Pedro Malan, ministro da Fazenda durante os dois mandatos de FHC (1995-2002), e os presidentes do Banco Central no mesmo período²⁷, como Gustavo Franco (1997-99) e Armínio Fraga (1999-2002). Já a coalizão pró-indústria encontrava-se incrustada no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), como podemos notar na composição do próprio Ministério, que ao longo dos oito anos contou com ministros de destaque por sua proximidade ao presidente FHC - como Clóvis de Barros Carvalho, ministro da Casa Civil durante todo o primeiro mandato de FHC, e Francisco Dornelles. Foram dois diplomatas - José Botafogo Gonçalves e Sérgio Amaral - e o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, denotando o vínculo entre o desenvolvimento industrial e o comércio exterior, bem como Alcides Tápias, ex-presidente da Febraban, com passagem pelo setor de construção civil. Dorothea Werneck, primeira a assumir a pasta em 1995 possui ampla experiência, tendo sido responsável pela instalação das Câmaras Setoriais anos antes, enquanto atuava na Secretaria de Economia do Ministério da Fazenda. (ARBIX, 1995, p. 120)

No governo Lula, a coalizão desenvolvimentista parece ter se destacado também no interior do MDIC, com seus ministros ligados diretamente ao setor produtivo: Luiz Fernando Furlan, vindo do grupo Sadia e com uma boa articulação no meio empresarial, e Miguel Jorge, jornalista de formação, com vínculos com o setor automotivo e financeiro, foi vice-presidente de assuntos corporativos da Autolatina, Volkswagen e Banco Santander.

Sob a tutela do MDIC funcionam diversas câmaras, conselhos, comitês e grupos, em quatro áreas principais: Comércio Exterior, Comércio e Serviços, Desenvolvimento da Produção e Inovação.

²⁷Além de Gustavo Franco e Armínio Fraga, estiveram na presidência do Banco Central neste período Pécio Arida (1995) e Gustavo Loyola (1995-1997)

A incorporação do termo *desenvolvimento* na denominação do Ministério parece estar em consonância com uma nova abordagem da questão produtiva no país: produzir para o mercado interno e internacional.

Os Fóruns de Competitividade e a política industrial

Os Fóruns de Competitividade começaram a ser articulados em 1999, no princípio do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando o então secretário de Política Industrial do MDIC (setor que posteriormente passa a se denominar Secretaria de Desenvolvimento da Produção) Helio Mattar, se envolveu nesse processo. Os Fóruns de Competitividade tiveram por base a experiência anterior das Câmaras Setoriais. De acordo com a entrevista n. 8, um dos aprendizados trazidos das Câmaras Setoriais para os Fóruns foi de o governo se sentar à mesa com o setor privado somente após ter acordado uma posição prévia. Portanto, antes das reuniões plenárias dos Fóruns, os representantes do governo se reuniam para estabelecer consensos prévios, chegando nas reuniões com uma posição unificada diante dos temas a serem discutidos, evitando assim o dissenso interno.

Os Fóruns começam a operar em 2000 e tal como nas Câmaras Setoriais, reúnem empresários e trabalhadores, junto com representantes do governo. Contudo, desta vez a temática era diferenciada: anteriormente, nos governos Collor e Itamar, o foco recaía sobre a política de preços em uma conjuntura de alta inflação. Sob a estabilidade, a temática dos Fóruns de Competitividade passou a incluir o diagnóstico dos principais gargalos que dificultam o desenvolvimento da indústria nacional, a partir das suas diferentes cadeias produtivas. Foram instalados seis Fóruns no governo FHC: Construção Civil; Têxtil e de Confecções; Plástico; Complexo Eletrônico; Madeira e Móveis; Couro e Calçados.

A estruturação dos Fóruns se fez por cadeias produtivas, com representação de cada um dos elos. A questão da representação dentro dos Fóruns reflete a preocupação com a busca de fortalecimento do mesmo: tanto do lado do setor público como do setor privado, os representantes eram fixos, sem substitutos. As associações empresariais eram representadas pelos presidentes das instituições, de modo a garantir a continuidade do diálogo entre interlocutores representativos. Da parte governamental a manutenção dos mesmos atores também acontecia, inclusive

contando com a presença do ministro do MDIC nas reuniões dos Fóruns (Entrevistas 7 e 8).

Como os Fóruns de Competitividade contavam com a presença de empresários e de trabalhadores, a solução encontrada para evitar que os Fóruns se tornassem um lócus de conflito entre capital e trabalho, foi estabelecer que os empresários seriam representados nos Fóruns pelas suas associações setoriais e os trabalhadores por seus sindicatos.

De acordo com dois dos entrevistados, que tiveram participação ativa na formulação e implementação dos Fóruns, ainda no governo Fernando Henrique, o propósito da ação dos Fóruns de Competitividade era a construção de agendas e diagnósticos, que dessem conta dos problemas enfrentados por cada setor produtivo ao longo de sua cadeia, com vistas à transformação competitiva da indústria. Para embasar as discussões foram usados estudos acadêmicos sobre o tema da competitividade, elaborados ainda no governo Itamar Franco, sob a coordenação de Luciano Coutinho e João Carlos Ferraz²⁸.

Como forma de testar as agendas construídas no interior dos Fóruns, foram realizados “beta-testes”: empresários de cada setor produtivo, que se destacassem por sua ousadia e capacidade de inovação eram chamados para avaliar a agenda produzida pelos Fóruns, para confirmar se os problemas colocados ali condiziam com a realidade empresarial de ponta²⁹.

Havia uma divisão interna no segundo governo FHC com relação à elaboração de uma política industrial. De acordo com o ex-presidente da ABDI, que durante o governo Fernando Henrique Cardoso atuava no MDIC, envolvido com a implementação dos Fóruns

“(...) [Havia] uma resistência enorme de uma parte do governo (...) principalmente do Banco Central e da Receita Federal. Havia uma espécie de neutralidade do Ministério da Fazenda enquanto tal e houve um apoio explícito [aos Fóruns de Competitividade] dos quatro ministros do desenvolvimento nesse período, Celso Lafer, Clóvis Carvalho, Alcides Tapias e Sérgio Amaral.” (Entrevista n. 7)

²⁸Participaram destes estudos pesquisadores da UNICAMP e da UFRJ o que gerou o livro Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, em 1994.

²⁹Pensava-se que como as associações de classe representam diferentes empresas, de variados portes e capacidade de inovação, poderiam tender a uma “média” em suas demandas, podendo refletir o lado mais tradicional do setor ao invés do mais inovador. (Entrevista 8)

Os Ministros Celso Lafer e depois Clóvis Carvalho participaram das discussões preparatórias dos Fóruns. A ideia dos Fóruns de Competitividade foi levada ao presidente Fernando Henrique Cardoso e ao seu ministério em 2000, quando o MDIC era dirigido por Alcides Tapias. Nesse mesmo ano, após a sua aprovação pelo governo como forma de articulação público-privada, os Fóruns entraram em funcionamento efetivo. Contudo, durante o governo FHC, apesar de terem sido feitas propostas setoriais pelos Fóruns de Competitividade, estas não foram concretizadas na forma de uma política específica de governo. Os Fóruns tiveram, portanto, um papel de espaço de discussão e proposição de políticas, mesmo que essas não se viabilizassem naquele período.

Contradizendo avaliações do governo FHC, que afirmam ser este um período em que não houve política industrial, foi possível observar medidas favoráveis à indústria e comércio exterior como a reestruturação do MDIC, o estabelecimento dos Fóruns de Competitividade, a elaboração de leis que criaram um ambiente institucional fortalecido e apropriado para a inovação e competitividade, incentivador das exportações. Grandes temas como desenvolvimento, inovação, competitividade e comércio exterior, relevantes no governo Lula, indicam na verdade uma linha de continuidade com temas que já estavam em voga anteriormente, mesmo que em estágio embrionário.

Na próxima seção veremos como se estruturaram as arenas de articulação entre a sociedade civil e o Estado no governo Lula, quando são retomados alguns desses pontos, que sofrem aprofundamentos. Analisaremos também novas instituições e os temas que emergem do novo cenário político.

4.2. Arquitetura do governo Lula e a mudança na forma de se relacionar com a sociedade: arenas de interface socioestatal e a política industrial.

Nesta seção iremos primeiro tratar brevemente dos Fóruns de Competitividade no governo Lula, que são retomados logo no início de seu mandato.

Em seguida, analisaremos com maior profundidade a criação e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Os planos de política industrial e as suas agências serão analisados no próximo capítulo.

Fóruns de Competitividade

No governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), através da Secretaria de Desenvolvimento da Produção, manteve diversos órgãos, visando estimular e desenvolver a produção nacional. Dentre eles encontram-se os Fóruns. Os Fóruns Permanentes são voltados às microempresas e empresas de pequeno porte enquanto os Fóruns de Competitividade englobam diversas cadeias produtivas. (www.mdic.gov.br)

Vimos atrás que no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso – entre maio de 2000 e dezembro de 2002 – foram criados oito Fóruns de Competitividade. No início de seu primeiro mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva não só retomou estes Fóruns como os ampliou, atingindo novas cadeias produtivas³⁰.

Os Fóruns de Competitividade integraram o Programa "Competitividade das Cadeias Produtivas", parte do Plano Brasil de Todos/ Plano Plurianual 2004-2007, sendo gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, esses Fóruns

Têm como objetivo elevar a competitividade industrial das principais cadeias produtivas do País no mercado mundial, com ações relativas à geração de emprego, ocupação e renda, ao desenvolvimento e à desconcentração regional da produção, ao aumento das exportações, **à substituição competitiva das importações** e à capacitação tecnológica das empresas. (MDIC, 2004. Grifo nosso)

Na composição dos Fóruns de Competitividade encontram-se atores do setor produtivo – empresários e representantes de trabalhadores – e representantes do governo, numa tentativa de identificar os gargalos para o desenvolvimento dos

³⁰ No início do governo Lula (2003) foram reinstalados os Fóruns criados no governo FHC, agora acrescidos das seguintes áreas: Indústria Aeroespacial; Farmacêutico; Siderurgia; Automotivo; Bens de Capital; Higiene Pessoal; Perfumaria e Cosméticos; Indústria Agroquímica e Defensivos Agrícolas (CGU, 2003. <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2003/Volume1/V16%20-%20MDIC.pdf>)

principais setores industriais, bem como estabelecer metas consensuais para solucioná-los.

De acordo com Samuel Antero, em artigo sobre a Cadeia Produtiva Têxtil e de Confecções, “os fóruns seriam instrumentos ou redes nas quais as políticas setoriais seriam maturadas, com vistas a emitir recomendações sólidas no processo de se formular políticas, administrar adequadamente os processos envolvidos e alcançar os resultados desejados”. (ANTERO, 2006, p. 61)

Os Fóruns de Competitividade firmam Contratos de Competitividade que, a partir das ações governamentais, negociam contrapartidas do setor produtivo para alcançarem metas consensuais. Portanto, ao mesmo tempo em que o empresariado conquista novos canais junto ao governo para defender seus interesses, também se compromete com objetivos comuns do setor e do governo, numa estratégia conjunta e coordenada para o desenvolvimento econômico nacional.

Embora tenham sido não só retomados como ampliados no princípio do governo Lula, os Fóruns de Competitividade parecem ter sofrido uma desmobilização ou esvaziamento após a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) em 2004 – o qual será objeto do próximo capítulo.

De acordo com um membro da burocracia, que no período de gestão e implementação dos Fóruns encontrava-se no MDIC, no período de transição do governo FHC para o Lula,

(...) achamos que era um momento propício para avançar um pouco mais na articulação dos Fóruns, mas aí eu já estava fora do MDIC. Eu, o Arcuri e o Helio Mattar, que começou o processo, nenhum dos três estava mais no MDIC. Eu perdi um pouco o contato com os Fóruns e só retomei efetivamente o contato no segundo mandato do presidente Lula, eu só cheguei na ABDI em 2008, quando a PDP [Política de Desenvolvimento Produtivo] foi lançada. (Entrevista n. 8)

No segundo mandato de Lula, quando Miguel Jorge assume o Ministério do Desenvolvimento e Reginaldo Arcuri, um dos articuladores iniciais dos Fóruns no governo FHC, assume a presidência da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), os Fóruns são retomados e estabelecidos como a forma de

articulação público-privada da nova política industrial do governo Lula, dentro da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Portanto, se houve um momento de inatividade dos Fóruns no período que vai da criação do CNDI em 2004 até 2007, eles voltam, a partir de 2008, a ter destaque na arquitetura institucional do governo, com reuniões periódicas. Os Fóruns constituem-se na principal forma de articulação entre governo, empresários e trabalhadores no que tange à política industrial³¹.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

Os primeiros Conselhos de Desenvolvimento surgiram na Europa, em meados do século passado ligados às experiências da social-democracia, como França e Holanda. A estrutura corporativa de negociação entre governo, representantes dos trabalhadores e dos empresários ocorria principalmente através de câmaras setoriais. De acordo com Fleury, "os fóruns corporativos não têm o propósito de legislar ou supervisionar o governo, sendo seu objetivo a consulta, a coordenação da atividade econômica e a negociação de ganhos e sacrifícios". (FLEURY, 2006, p. 7)

Fleury, que participou ativamente da construção do CDES como conselheira, argumenta que no século XXI há uma maior organização da sociedade civil, ao lado de demandas por uma nova *institucionalidade democrática*, de cunho deliberativo. Em sua visão, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) seria um exemplo desta nova institucionalidade, ou pelo menos uma tentativa nesse sentido.

Os conselhos não são uma novidade na política brasileira. Como vimos anteriormente, nossa história republicana mostrou algumas experiências como o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 1944, o do Conselho Nacional de Economia e o Conselho de Desenvolvimento Industrial no segundo governo de Getúlio Vargas. Lembramos também os diversos Grupos Executivos criados por Juscelino Kubitschek para a realização do Plano de Metas, bem como as experiências com os conselhos realizadas durante os governos militares como

³¹Ex-presidente da ABDI, em entrevista (7) à autora, ressalta este ponto, que será retomado adiante.

consta no capítulo 3. A novidade mais recente é a participação dos trabalhadores e sindicatos em espaços de diálogo antes reservados à burocracia e ao empresariado.

Em 1991, durante o governo Collor, foram instaladas as Câmaras Setoriais que abarcavam representantes dos trabalhadores, um avanço importante no reconhecimento destes como atores políticos a ocuparem um lugar institucionalizado. No entanto, o debate de então encontrava-se circunscrito à política de preços para combater a inflação. (DINIZ, 1999)

Durante a campanha de Lula à presidência em 2002 ocorreram reuniões informais com trabalhadores, empresários e movimentos sociais, num esforço para a construção de alianças e de respaldo social para a candidatura de Lula:

Em setembro de 2002, Lula reuniu-se não só com parcela representativa do empresariado nacional, como também com sindicalistas, representantes de movimentos sociais, acadêmicos e profissionais liberais para propor um pacto social. Tal proposta se tornou uma marca registrada de sua campanha e instrumentalizou-se, mais tarde, com a criação do CDES". (RIBEIRO, 2010, p. 4)

O Programa de Governo de Lula (2002), previa a criação do Conselho de Desenvolvimento Social para enfrentar as questões históricas de desigualdade no país e firmar um novo pacto social. Ainda durante a campanha, à ideia do CDS agregou-se a palavra econômico – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. De acordo com Ribeiro, esta foi uma

... grande mudança na concepção do que seria [o] Conselho ainda antes de Lula ser eleito. A hipótese que se levanta é que tal movimento estaria relacionado à configuração de alianças durante a campanha. (...) Os empresários ocuparam, desse modo, um papel importante na coalizão de apoio a Lula e a forma como o CDES foi concebido estaria estreitamente relacionada a esta aproximação. (RIBEIRO, 2010, p. 5-6)

O CDES foi criado em primeiro de janeiro de 2003, através de medida provisória. Pode ser considerado como um exemplo desta inovação na articulação entre o Estado e a sociedade, pois além de contar com conselheiros representantes

dos trabalhadores e dos empresários, estão presentes também membros de diversos movimentos sociais, intelectuais e personalidades, na tentativa de representar a sociedade como um todo³². O presidente do CDES é o próprio Presidente da República e o governo conta ainda com conselheiros-representantes.

Em pesquisa realizada no sítio do CDES na internet, entre 2010 e 2011, foi possível observar algumas características da composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Foram poucas as variações na composição dos conselheiros ao longo do tempo: em termos quantitativos, em 2010, havia oitenta e quatro representantes da sociedade civil e dezessete do governo, pouco diferindo do número da composição inicial, de noventa no primeiro grupo e onze membros do governo.

Os conselheiros foram escolhidos pelo presidente Lula e empossados para um período de dois anos, podendo ser reconduzidos nos biênios seguintes. Verificamos que dos representantes da sociedade civil na instalação do CDES, vinte se mantiveram como conselheiros até o final do governo, em 2010.³³

A inovação do CDES pode ser observada na sua abrangência em termos de composição e na sua função, pois não se restringe a políticas específicas, mas discute os caminhos do desenvolvimento econômico e social e a construção de um novo pacto social, em busca de uma sociedade mais justa e igualitária sendo um órgão consultivo ligado diretamente à Presidência da República no governo Lula. (Documentos SEDES; COSTA, 2008, RIBEIRO, 2010)

Segundo um membro dirigente da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES que participou desde o início de suas atividades (Entrevista n. 5), o CDES possui características que o distinguem enquanto espaço de diálogo em relação a outros conselhos criados no período. Primeiro porque não se trata de um conselho setorial ou com uma temática específica, mas sim de um conselho cujo tema é o desenvolvimento, podendo gerar

³² Em sua versão original o CDES contava com 82 conselheiros da sociedade civil, sendo 41 do setor empresarial, o que provocou reclamações e pressões no sentido de um maior equilíbrio na sua composição. Em maio de 2003 o governo altera para 90 o número de conselheiros. (Ribeiro, 2010: 9-10) Apesar de pela primeira vez formar um grupo tão heterogêneo num conselho, o número de representantes dos empresários ainda é bastante significativo: 41 em 90 conselheiros da sociedade civil.

³³ Os membros da sociedade civil que se mantiveram são: Abílio Diniz, Altemir Tortelli, Amarílio Proença de Macedo, Antoninho Trevisan, Antônio Fernandes Neto, Daniel Feffer, Fábio Barbosa, Ivo Rosset, Jorge Gerdau Johannpeter, Jorge Nazareno Rodrigues, José Antônio Moroni, José Carlos Bumlai, Joseph Couri, Marcio Lopes de Freitas, Maurílio Biagi Filho, Paulo Vellinho, Rodrigo Loures, Sergio Haddad e Vivivane Senna.

discussões sobre as mais variadas áreas governamentais como educação, saúde ou macroeconomia. Outra característica importante diz respeito à composição plural no interior do conselho, que envolve tanto o setor produtivo, como trabalhadores, representantes de movimentos sociais organizados e intelectuais.

O CDES não possui uma regra estabelecida acerca da sua composição por categorias (etária ou gênero, por exemplo) ou origem, ainda que se faça um esforço no sentido de manter um certo equilíbrio na representação dos diferentes grupos ali existentes. Ainda de acordo com a Entrevista n. 5, esta característica permite uma grande mobilidade, visto que organizações empresariais ou do terceiro setor, de acordo com mudanças internas, podem variar no interesse e participação efetiva dentro do conselho ou sua abertura ao diálogo, o que permite manter pessoas de relevância no interior do Conselho mesmo quando elas se desligam de suas organizações originárias.

Por conta de sua abrangência, o CDES é chamado de “Conselhão” por burocratas. Além das diferenças de outros conselhos, citadas acima, e pelo fato de ser um conselho consultivo e não deliberativo, o CDES confere aos conselheiros maior liberdade no debate sobre os mais variados temas e permite que se chegue a consensos básicos para discussões posteriores. O convívio e aprendizado do diálogo dentro do CDES fazem com que os próprios conselheiros se preocupem com a disseminação dos debates, tanto entre seus pares como nas suas bases e para o público em geral, uma vez que muitos são formadores de opinião e possuem boa articulação social.

O CDES possui duas formas principais de atuação: as *reuniões do Pleno*, onde todos os conselheiros estão presentes, inclusive o Presidente da República, e os *Grupos Temáticos* ou *de Trabalho* (GTs) Nestes últimos são discutidos e aprofundados temas propostos pelo governo ou pelo próprio CDES. Os GTs são coordenados por membro do governo, representante do Ministério da área temática e dez conselheiros, podendo também agregar cidadãos convidados. É ali que acontecem

a discussão, os debates e confrontos de interesses. Estes pequenos fóruns são os espaços nos quais a participação efetiva e a capacidade de negociar e deliberar são exercidas plenamente. É quando adversários e antagonistas se encontram face a face. Neles nasceram as principais propostas do Conselho. (Costa, 2006: 151)

A relevância e centralidade dos GTs é reafirmada por entrevistas da Secretaria do CDES (SEDES), pois as reuniões do Pleno, mais esparsas e com um número muito maior de participantes, tornaria difícil o debate de todas as questões em profundidade. Portanto, é a partir das reuniões nos grupos que o debate acontece, e onde se busca alcançar consensos para a posterior deliberação coletiva no Pleno.

A Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) é a responsável por sua convocação e coordenação e possui um papel de grande relevância, pois organiza os debates, cuida da agenda do CDES e mantém os conselheiros informados, alimentando o debate e buscando atingir o consenso em torno de temas, superando o risco de uma visão setorial, restrita à área de atuação e vivência de cada participante. Além disso, a SEDES tem um papel fundamental na manutenção e estabilidade do próprio Conselho, uma vez que possui orçamento e quadros próprios e mantém o funcionamento do CDES como âncora institucional, tornando as mudanças de governo, por exemplo, menos traumáticas para a institucionalidade do Conselho. (Entrevistas n. 5 e n. 6)

Ao analisar o CDES no primeiro mandato de Lula, o acadêmico Jorge Tapia, que acompanhou desde o início o CDES como participante, distingue três momentos ligados à sua coordenação e ao contexto político vigente: 1) no primeiro ano (2003), sob a gestão do ministro Tarso Genro, o Conselho buscou o estabelecimento de princípios e procedimentos que favorecessem a construção de propostas consensuais. Entre 2003 e início de 2004 o consenso alcançado nas reuniões do Pleno foi condensado nas Cartas de Concertação, primeiros documentos construídos pelo CDES e que serão analisadas ainda neste capítulo. 2) A segunda fase refere-se à gestão do ministro Jacques Wagner (fevereiro de 2004 a fevereiro de 2006). Nesse período tem lugar a crise política no governo, com a divulgação de práticas de corrupção e clientelismo no governo do Partido dos Trabalhadores (Crise do Mensalão de 2005). Neste momento passa-se da busca de consenso à negociação mais segmentada. Em agosto de 2005 foi lançada a **Agenda Nacional de Desenvolvimento** (AND) que foi elaborada dentro do GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento. 3) A terceira fase, no início de 2006, marca o retorno de Tarso Genro, quando as propostas de políticas públicas, originadas na AND, são divulgadas como fruto da concertação e não apenas como projeto governamental. (TAPIA, 2007)

Apesar de enfrentar problemas comuns a uma composição tão heterogênea em busca de consensos e de conviver em contextos políticos adversos, a concretização do CDES e o seu amadurecimento institucional representam uma inovação institucional bastante interessante para ouvir a sociedade sem utilizar mecanismos como partidos políticos ou associações corporativas. De acordo com Jorge Tapia, tendo como referência as experiências internacionais anteriores e a importância da relação entre as instituições e o desenvolvimento,

Coube papel importante, nessas configurações institucionais, aos conselhos econômicos nacionais na atuação como arena de debate, de consulta e, às vezes, de aconselhamento, proposição, ou mesmo de concertação no domínio das políticas econômica e social, inclusive, chegando à tarefa de elaboração dos planos de desenvolvimento econômico e social. (TAPIA, 2007, p. 195)

Portanto, a criação do CDES e a partir dele, a construção de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento apresentam-se como novas formas institucionais de concertação social, que podem fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas pelo Estado, com inserção no tecido social (*embedded institutions* segundo Peter Evans, 2008)

Até 2005, a Secretaria do CDES é vinculada diretamente à Presidência da República. Nesse ano ela é absorvida pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI)³⁴. Segundo Ribeiro, “a mudança teria feito com que a SEDES e o CDES deixassem de ser estruturas soltas dentro da Presidência e passassem a integrar o ‘coração do governo.’” (RIBEIRO, 2010, p. 13)

As atividades do CDES mantiveram-se regulares e dinâmicas³⁵. Inicialmente o CDES realizou cinco reuniões anuais do Pleno no período compreendido entre 2003 e 2006. Elas foram reduzidas para quatro em 2007. Essas reuniões visavam favorecer o aprofundamento das questões elaboradas nos Grupos Temáticos. As demais atividades, como publicações, artigos elaborados pelos conselheiros,

³⁴ A partir das entrevistas realizadas verificamos que a realocação da SEDES na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) no governo Dilma provocou grande insatisfação, por ser esta considerada uma secretaria de menor importância e acesso à Presidência da República. Recentemente (dezembro de 2013) a Secretaria do CDES foi novamente remanejada, desta vez para a Casa Civil, em acordo com as demandas da SEDES.

³⁵ Sonia Fleury, que foi conselheira durante os quatro primeiros anos do CDES, afirma que num primeiro momento houve problemas principalmente no reconhecimento de atores advindos dos movimentos sociais dentro do Conselho. (FLEURY, 2005, p.16)

seminários e workshops dão mostras de uma existência ativa do Conselho e podem ser acessadas a partir do seu sítio na internet (www.cdes.gov.br). O fato de existir também uma grande quantidade de material disponível, inclusive acerca de sua organização, reuniões e grupos temáticos denota uma atitude voltada à transparência do Conselho perante a sociedade.

A formulação de estratégias para o desenvolvimento dentro do CDES, ancorada no debate entre os mais diversos setores sociais – empresários, burocracia, trabalhadores e membros do meio acadêmico – deram ao Conselho condições para a concretização de seus trabalhos. A incorporação de diversos pontos da Agenda Nacional para o Desenvolvimento e dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) conferem ao Conselho prova de sua efetividade (Costa, 2010:6 e SEDES, 2013). A esse respeito, Costa (2010) afirma que

A efetividade do Conselho reside em sua capacidade em disseminar ideias e propor soluções negociadas para alguns dos problemas seculares do país. Muitas correspondem a demandas também seculares. Antigas no conteúdo são novas pelo potencial de difusão social que carregam dado o grau de adesão obtido em um universo representativo das principais forças e interesses da sociedade. (COSTA, 2010, p. 2)

Composição do CDES

Em 2003, o CDES possuía 48% dos conselheiros vinculados ao setor empresarial, enquanto apenas 11% eram ligados a sindicatos de trabalhadores. 41% estavam em variadas categorias (movimentos sociais, acadêmicos, notáveis). Essa distribuição se manteve praticamente inalterada ao longo do governo Lula. (RIBEIRO, 2010)

A partir dos dados existentes no sítio do CDES foi possível aferir a composição dos membros da sociedade civil representados no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). A pesquisa foi realizada por nós entre agosto de 2010 e fevereiro de 2011.

Dividimos os representantes em três grupos, a fim de melhor compreender a representatividade social dentro do Conselho: empresariado (empresários, representantes de entidades de classe e do setor financeiro), trabalhadores (em sua maioria vinculados a entidades de classe) e representantes da sociedade organizada e minorias (populações indígenas, movimentos feministas, movimentos negros, religiosos, etc.).

Durante os oito anos de funcionamento do Conselho (2003-2010), nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, passaram, pelo CDES, 176 representantes da sociedade civil. Destes, setenta e oito foram classificados como membros do empresariado, trinta e três vinculados aos trabalhadores e sessenta e cinco ligados a diversos movimentos sociais, minorias, intelectuais e outros representantes da sociedade civil:

Quadro 4.2. Composição do CDES (2003-2010)

Grupos	Número de membros	Percentual
Empresariado	78	44,3%
Trabalhadores	33	18,8%
Outros	65	36,9%
Total	176	100%

Dados agregados pela autora. Relação nominal em Anexo.

Fonte: www.cdes.gov.br

No quadro acima podemos observar que o grupo empresarial é o de maior representação dentro do Conselho, seguido por membros da sociedade civil e por fim pelos representantes dos trabalhadores. Essa sobre representação empresarial em um conselho que se pretende "espelho" da sociedade dá mostras do apoio deste grupo à proposta do governo petista, bem como a continuidade de sua participação em arenas de diálogo, o que é uma constante desde o período Vargas.

No que se refere à duração dos mandatos dos diferentes grupos dentro do CDES, o grupo empresarial manteve doze representantes ao longo dos oito anos e trinta e oito participaram do Conselho por cinco anos ou mais (49%). Já os trabalhadores com mais de cinco anos no Conselho somam um número menor - 13 (39%) de permanência.

Quadro 4.3. Anos de permanência dos Conselheiros no CDES:³⁶

Empresariado:

Quantidade de Representantes	Permanência no CDES (Anos)
6	1 (7,7%)
18	2 (23%)
14	3 (18%)
2	4 (2,6%)
38	5 - 8 (49%)
Total: 78	

Dados agregados pela autora. Fonte: www.cdes.gov.br

Trabalhadores:

Quantidade de Representantes	Permanência no CDES (Anos)
2	1 (6%)
6	2 (18,2%)
11	3 (33,4%)
1	4 (3%)
5	5 - 8 (39%)
Total: 33	

Dados agregados pela autora. Fonte: www.cdes.gov.br

Outros:

Quantidade de Representantes	Permanência no CDES (Anos)
5	1 (7,7%)
15	2 (23%)
13	3 (20%)
2	4 (3%)
30	5 - 8 (46%)
Total: 65	

Dados agregados pela autora. Fonte: www.cdes.gov.br**Análise dos trabalhos do CDES a partir das Cartas de Concertação:**

³⁶Fonte: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: <http://www.cdes.gov.br> (pesquisa feita entre agosto de 2010 e fevereiro de 2011).

Entre fevereiro de 2003 e março de 2004 foram produzidos os primeiros documentos de consenso do CDES, as Cartas de Concertação. Foram produzidas seis Cartas, a partir de documentos elaborados pela SEDES e entregues ao CDES para debate “até se chegar ao formato referendado por todos e aprovado então em reunião plenária” (COSTA, 2008, p. 143). Este primeiro esforço de obtenção de princípios e valores consensuais fundamentaria não só a atuação do Conselho como a sua visão sobre o desenvolvimento.

Costa (2008) afirma que é neste momento que o CDES, em seu primeiro momento ainda muito dependente de sua Secretaria por sua “pouca idade”, se estrutura, ganha maior coesão interna e organização, a partir dos debates e posicionamentos dos diferentes conselheiros acerca do conteúdo das Cartas.

A Primeira Carta é intitulada “*Ação política para a mudança e a concertação*”. Inicialmente, ela trata da questão da exclusão de grande parte da população em nossa história e a eleição do presidente Lula como um momento de ruptura com o padrão estabelecido e, ao mesmo tempo, uma possibilidade de novos caminhos para o país.

A construção do CDES seria a materialização disso. O Conselho é caracterizado no documento como um “espaço público não estatal” (SEDES, 2004, p. 2), plural na sua representação da sociedade civil e que busca a construção de consensos através do diálogo, num esforço “que objetiva a celebração de um ‘novo Contrato Social’ - uma nova vontade política majoritária para recoesionar [sic] a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária.” (SEDES, 2004, p. 3)

As Reformas - da Previdência, da Legislação Trabalhista e a Tributária, com destaque para a primeira -, são apontadas como objetivo inicial das discussões no interior do CDES, e foram pautadas pelo próprio Presidente da República.

Em abril de 2003 é elaborada a Segunda Carta de Concertação, “*Ação pelo progresso e inclusão social*”. Ela trata da questão do aumento da violência, relacionado à exclusão social histórica, ao desemprego e à falta de uma política de segurança. É ressaltada a necessidade de melhoria na educação, no acesso ao conhecimento, informação e a inclusão digital da população como um todo.

Nesta segunda Carta são apresentados nove pontos de consenso já estabelecidos na “concepção de contratualidade social renovada” (SEDES, 2004, p. 6) proposta pelo Conselho. Aqui aparece claramente pela primeira vez a idéia de um

novo modelo de desenvolvimento que estaria sendo discutido dentro do CDES e que tem por suposto:

1. São necessárias **reformas** para o crescimento sustentado da economia, reduzindo as desigualdades.
2. A política econômica deve ter como objetivo **aumentar a coesão social, diminuir o desemprego e a exclusão**, ao mesmo tempo **incentivar a cooperação entre trabalhadores e empresários**.
3. “Defendemos um **novo modelo de desenvolvimento**, no qual seja enfatizado o papel do sistema financeiro como agente da produção e do desenvolvimento”. (SEDES, 2004, p. 6. Grifo nosso.)
4. Ampliação das exportações e atuação soberana do Brasil frente a instituições multilaterais de comércio.
5. É destacada a necessidade de elaboração de uma política industrial que seja

“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.” (SEDES, 2004, p. 6-7)

6. Aumento da eficiência e produtividade das empresas públicas.
7. Que as políticas econômicas e sociais respeitem o meio ambiente e protejam a Amazônia.
8. Democratização do acesso à terra a partir de uma Reforma Agrária e do fortalecimento da agricultura familiar.
9. A recuperação da educação pública como parte do novo modelo de desenvolvimento.

O impulso ao desenvolvimento sustentado e o conseqüente combate à exclusão social, bem como o crescimento do mercado interno e da distribuição de renda, são considerados como base para enfrentar a criminalidade e a violência no país.

A Terceira Carta, “*Fundamentos para um novo Contrato Social*”, de junho de 2003, postula a necessidade de se construir uma nova agenda para o desenvolvimento nacional. São lembrados os principais acontecimentos na área econômica, que marcaram as décadas de 1980 e 1990, como o processo inflacionário, a estagnação econômica e o plano Real.

Acerca do governo Lula, o documento afirma que a própria eleição de 2002 esteve vinculada a uma expectativa de um novo projeto para o país:

“[A eleição de Lula] representou a esperança de construir, a partir de um novo contrato social, um projeto nacional de desenvolvimento, com sentido estratégico voltado para o crescimento econômico ambientalmente sustentável, a inclusão social e uma inserção soberana e competitiva na ordem global” (SEDES, 2004, p. 9)

É também reafirmado o compromisso com as reformas necessárias para o equilíbrio fiscal e o desenvolvimento, bem como para a manutenção da confiança dos mercados internacionais no país. Destaca-se a **inovação das propostas de reformas**, que foram inicialmente discutidas no interior do CDES e em negociação com governadores, promovendo consensos antes de serem levadas ao Congresso Nacional.

Outra marca inovadora, no sentido de sua abertura ao diálogo, foi a formulação do primeiro Plano Plurianual (PPA 2004-2007), que ocorreu a partir de consulta à sociedade, diferindo do planejamento tradicionalmente insulado nos Ministérios. (SEDES, 2004, p. 11)

Alguns compromissos essenciais da política econômica do novo governo são destacados, como a manutenção da inflação em taxas baixas, a redução da dívida e a eliminação da vulnerabilidade externa. É reiterado que a ação do Estado nesse projeto de desenvolvimento envolve o direcionamento da economia para a produção, ampliação do emprego e da produtividade, modernização da capacidade produtiva, incentivo às exportações e ao mercado interno, bem como a consideração da educação nos seus diversos níveis como fator de transformação da sociedade. São retomados e aprofundados temas já apontados nas Cartas anteriores acerca das questões prioritárias ao desenvolvimento do país.

“O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento” é o título da Quarta Carta, de setembro de 2003, que objetiva ressaltar enunciados políticos do Conselho, retomando brevemente o conteúdo das Cartas anteriores.

Destaca-se neste documento o papel do Estado na criação de condições para o desenvolvimento, com investimentos em setores prioritários como saneamento, habitação, educação e pesquisa científica e reforma agrária, entre outros. É ressaltada também a necessidade de produção de políticas públicas coerentes com as demandas sociais e o novo modelo de desenvolvimento, havendo sinergia entre governo e a sociedade e convocando-a para a participação efetiva. De acordo com a Quarta Carta,

O CDES, diante do momento que vive nosso país, convoca todos os setores da sociedade civil a afirmarem a defesa da democracia e do desenvolvimento sustentado. Governo e sociedade, público e privado, são parceiros do novo modelo de desenvolvimento, que não nascerá da vontade de um único partido, classe social ou corporação. Esse é o momento da visualização dos interesses gerais da nação e da construção de um projeto de futuro que pertence a todos. Se ao Estado cabe a tarefa de manter a estabilidade, adotar medidas de ajuste e controle fiscal, garantir os investimentos públicos, gerar políticas de distribuição de renda e ações que permitam a inclusão social, à sociedade é reservado também um protagonismo especial. Capital e trabalho, empresários e trabalhadores, podem e devem construir juntos os alicerces do desenvolvimento. (SEDES, 2004, p. 18)

A Quinta Carta, “*Caminhos para um novo Contrato Social - documento de referência para o debate*”, de dezembro de 2003, estabelece como objetivo prioritário do novo contrato social o “crescimento econômico sustentado com inclusão social, trabalho e distribuição de renda” (SEDES, 2004, p. 19).

A Carta trata inicialmente da questão das social democracias e os pactos e contratos sociais firmados em países desenvolvidos, que reduziram a desigualdade social, considerando que o país não pode continuar a crescer economicamente excluindo parte da população dos seus benefícios e direitos estabelecidos. Segundo o documento,

Nosso objetivo maior é promover a inclusão social e informacional da maioria excluída. Esta é a meta que molda o

eixo do novo contrato, determina as condições das políticas econômicas, define as prioridades de investimento, regula as relações políticas e jurídicas entre os grupos sociais, e estabelece os direitos e obrigações dos indivíduos (SEDES, 2004, p. 20. Grifo nosso)

Além da necessidade de participação da sociedade na formulação e prática do novo contrato social, a questão do longo prazo é lembrada, pois a tarefa não pode ser concluída e nem relegada a um único mandato ou partido, sendo necessário um compromisso da sociedade como um todo para a sua efetividade.

A Sexta Carta de Concertação, de 11 de março de 2004, trata especificamente da política industrial, denominada *Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento*. Ela é elaborada em 10 itens e traz referências importantes relacionadas tanto à Política Industrial Tecnológica como a de Comércio Exterior (PITCE) cuja proposta foi lançada apenas 20 dias após esta carta de concertação. A Sexta Carta também lança subsídios para a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), lançada pelo CDES no ano seguinte.

A questão da redução das desigualdades e a retomada do crescimento aparece em destaque, como primeiro item da Sexta Carta. Ali são apontadas as principais áreas problemáticas que necessitavam de atenção governamental:

[O] Brasil tem pela frente todas as condições para expandir ainda mais suas exportações, investir em aumento da capacidade produtiva, aumentar sua produção agrícola, recuperar o potencial de crescimento de seu mercado interno, redefinir os gastos públicos, começar a reconstruir sua infra-estrutura e trilhar uma rota consolidada para o crescimento sustentável com inclusão social. (6ª Carta de Concertação. SEDES, 2004, p. 23)

A política industrial do primeiro mandato de Lula é citada no segundo item da Sexta Carta, como fundamental para que o país avance na direção desejada. Fica clara a ideia de que a política deve ser produzida através do diálogo e da criação de consenso como se pode verificar no trecho a seguir:

Esta política [industrial], resultado de escolhas concertadas entre a sociedade e o governo, deverá servir como orientação e estímulo

para os investimentos privados, como forma de focar prioridades governamentais, como instrumento de articulação entre setores produtivos, como mecanismo de enfrentar as desigualdades regionais e como engenho para a recuperação da competitividade e expansão das atividades econômicas no país. (SEDES, 2004, p. 23)

Outro ponto ressaltado na Sexta Carta de Concertação diz respeito à necessidade de recuperação da capacidade de investimento, tanto do setor público quanto do privado. O investimento feito através de Parcerias Público-Privadas (PPP) é mencionado como um instrumento para a solução de entraves do país. Este tema, que já estava em discussão desde o governo FHC, veio a ser regulamentado pela lei n. 11.079, em 30 de dezembro de 2004. A questão da ampliação do crédito, pessoal e para pequenas e médias empresas é também abordada na Carta, bem como a necessidade de estimular e fortalecer o comércio exterior. O sexto item da Carta expõe também a questão do desenvolvimento sustentável como base para o desenvolvimento:

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. (SEDES, 2004, p. 24. Grifo nosso)

Os setores tradicionais da economia brasileira são considerados como componentes importantes para o desenvolvimento, mas tanto para esses setores como para a área industrial (inclusive às micro, pequenas e médias empresas), a questão da inovação tecnológica aparece como fundamental para acelerar o desenvolvimento, em acordo com o estabelecido pelo primeiro Plano Plurianual (PPA) do governo Lula, 2004-2007.

Como elementos estruturantes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior aparecem como sugestões, a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial:

a criação de uma Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, que coordene as prioridades da política industrial será um passo decisivo para que os benefícios dessa política possam ser usufruídos por todas as empresas. A multiplicidade de situações e as especificidades empresariais confirmam a necessidade de que esta política seja discutida e negociada de forma permanente em um Conselho de Política Industrial, que inclua governo, o setor privado, responsável pelos investimentos produtivos e pela produção, bem como tenha a participação dos trabalhadores, mantendo em vista seu papel na promoção do desenvolvimento. (SEDES, 2005, p. 25)

A ideia de se criar uma arena centralizada, que possa coordenar e monitorar a política industrial que em breve entraria em vigor, através da PITCE, bem como a iniciativa de criação de um Conselho específico para a discussão da política industrial parece ter vindo da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Mas importa ressaltar que encontrou eco em outras instâncias do próprio governo.

A Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) e o GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento

No princípio de 2003 é criado, no interior do CDES, o Grupo Temático Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento. Este GT concentrou as discussões sobre o desenvolvimento durante os dois primeiros anos de funcionamento do Conselho e reuniu cerca de cinquenta dos 176 conselheiros, divididos em duas plenárias. Estas reuniões tiveram lugar no Rio de Janeiro e em São Paulo, e possuíam a mesma agenda temática, visando à estruturação de um conceito de desenvolvimento que fosse consensual e que culminaria na organização do Congresso Nacional de Concertação, em junho de 2004.

Em seu primeiro ano de existência, a agenda do GT Fundamentos Estratégicos foi marcada por reuniões e seminários sistemáticos, com assuntos

referentes ao modelo de desenvolvimento econômico e social. As reuniões concentraram-se em seis pontos-chave: crescimento sustentado, desinformalização da economia, ampliação do mercado interno e do emprego, crescimento associado à distribuição de renda e à inserção internacional do país, produzindo enunciados estratégicos a serem apresentados no referido Congresso.

Os Ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, acrescidos da Secretaria Especial do CDES (SEDES), levantaram nesta fase os pontos consensuais entre os conselheiros para a construção de uma visão de futuro e dos enunciados. O esforço aconteceu, a despeito das propostas elaboradas não se efetivarem imediatamente, pois o próprio Conselho não possui caráter deliberativo. No entanto, foram essas propostas que nortearam as ações governamentais futuras, visando o desenvolvimento num sentido amplo. A SEDES ainda foi responsável pela organização das reuniões plenárias, seminários e pela elaboração dos relatórios.

Apesar de ter seu funcionamento previsto somente até junho de 2004, o GT Fundamentos Estratégicos continuou funcionando após essa data, trabalhando para a consolidação e disseminação dos enunciados produzidos, até a elaboração da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) no ano seguinte.

O Termo de Referência que marca a abertura do GT afirma que

O objetivo maior do Grupo Temático [Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento] pode ser encarado como a promoção da concertação social, para a qual serão destinados os enunciados que caracterizam o modelo de desenvolvimento em construção. Este processo concentra particular ênfase na integração entre trabalhadores e empresários num projeto nacional de desenvolvimento, sem que isso interfira em suas contendas salariais e profissionais (Presidência da República / SEDES, 2003, p. 3)

O GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento do CDES integrou, na discussão do conceito de desenvolvimento do governo Lula, de modo consensual, diferentes setores da sociedade, muitas vezes com interesses antagônicos, numa perspectiva de planejamento do futuro do país. A despeito das posições diversas dos conselheiros acerca de determinados temas, dos conflitos entre empresários e trabalhadores, ou mesmo entre empresários de diferentes

ramos, a busca por uma base consensual sobre os rumos do país foi feita no interior do CDES através das Cartas de Concertação e da própria Agenda Nacional para o Desenvolvimento (AND).

A AND foi lançada em 2005, após um processo de maturação de dois anos, onde o GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento teve o papel de agregar grande parte dos conselheiros do CDES, num esforço para pensar o futuro do país e o desenvolvimento sustentado. A Agenda Nacional para o Desenvolvimento apontou seis áreas problemáticas e traçou os seis objetivos consequentes a serem alcançados, como se vê no quadro 4.4 abaixo:

Quadro 4.4. Diagnóstico e Objetivos da Agenda Nacional para o Desenvolvimento:

Áreas-problema	Objetivos a alcançar:
I. Extrema desigualdade social, inclusive de	I. Fazer a sociedade brasileira mais

<p>gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;</p> <p>II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;</p> <p>III. Infra-estrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais;</p> <p>IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;</p> <p>V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora;</p> <p>VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.</p>	<p>igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente;</p> <p>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;</p> <p>III. Ter uma infra-estrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacionais;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p>
---	--

Fonte: Quadro retirado de Presidência da República / SRI / CDES / SEDES. Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND. 3ª Edição, Brasília, 2010, página 15

A partir do cenário acima descrito são traçadas diretrizes estratégicas para alcançar os objetivos, detalhando as possíveis ações governamentais. Tratam-se de medidas para alcançar a equidade social e propostas de reformas tributária e judiciária, buscando articular os diferentes níveis de governo ou fortalecer as instituições existentes, como agências reguladoras, entre outras diretrizes.

O fortalecimento do Estado, na acepção de uma ação mais eficaz e eficiente, capaz de promover o desenvolvimento econômico e social é percebido ao longo de todo o texto, bem como a necessidade da articulação do Estado com a sociedade para que as transformações estejam de acordo com as demandas sociais.

Mudanças na estrutura do CDES

Além das questões colocadas acerca do lugar ocupado pela Secretaria do CDES, que influencia diretamente na sua relevância na arquitetura institucional, ocorreram em 2008 duas mudanças no interior do Conselho que merecem destaque: o *Comitê Gestor* e o *Observatório de Equidade*. O primeiro, que resultou da demanda dos conselheiros por maior autonomia na definição da pauta de discussões, é formado por dois conselheiros de cada setor representado no CDES, totalizando seis participantes. Além disso, o Comitê Gestor conta com a presença do secretário executivo do Conselho e do secretário da SEDES. A representação dos conselheiros é alternada a cada seis meses, a partir de metodologia específica para a escolha pelos próprios conselheiros. (RIBEIRO, 2010, p. 20)

O Observatório da Equidade tem como objetivo “aportar capacidade e instrumentos ao Conselho e à sociedade brasileira para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país, e para apoiar a formulação de políticas públicas e ações sociais que promovam maior equidade no acesso aos direitos de cidadania” (www.cdes.gov.br/observatoriodaequidade). O observatório produz estudos e relatórios para embasar as discussões no interior do CDES, assim como para sustentar as decisões do Conselho na sociedade.

Considerações finais

Podemos observar, a partir da análise aqui realizada, uma alteração na perspectiva do desenvolvimento a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. A alteração da própria nomenclatura do Ministério do Desenvolvimento, que passa a agregar o *Desenvolvimento*, a *Indústria* e o *Comércio Exterior* - e que foi mantida no governo Lula - são reveladores de uma nova visão, onde estes três conceitos, aparecem integrados: o desenvolvimento industrial e do comércio exterior é uma opção para a política econômica do país e passa a ter destaque nas iniciativas governamentais.

Ainda nos anos 1990, no governo FHC é que são estabelecidos os Fóruns de Competitividade, bem como um conjunto importante de marcos regulatórios. O governo Lula dá continuidade e aprofunda o processo de abertura ao diálogo institucionalizado com a sociedade. A retomada dos Fóruns, logo no princípio de seu governo - mesmo que os Fóruns tenham sofrido períodos de inatividade posteriormente - dá mostras dessa preocupação.

A criação de inúmeros conselhos de interação Estado-sociedade, que marcam o governo petista, aprofundam o diálogo social e o acolhimento das suas demandas no governo. A partir da análise do CDES, exemplo de arena de diálogo abrangente no período Lula, podemos observar as dificuldades de sua implementação e, mais ainda, de sua manutenção na estrutura governamental. Não obstante os reveses e dificuldades, o CDES neste período tece suas atividades sem interrupção mesmo nos momentos de aguda crise política. E a sua secretaria - a SEDES - teve papel fundamental neste processo.

O "Conselhão" teve uma alta produtividade ao longo do período, como podemos notar pelas Cartas de Concertação e pela construção de Agendas. A disseminação de suas ações e produção pode ser vista em seu sítio da internet, que contém desde atas de reuniões e documentos governamentais até as produções de conselheiros e acadêmicos que trabalham com o tema.

CAPÍTULO 5. POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA E O CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (CNDI)

Neste capítulo nos deteremos especificamente na política industrial do governo Lula (2003-2010), na criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e sua secretaria executiva, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Como vimos nos capítulos anteriores a construção de espaços de diálogo entre sociedade e Estado, especialmente no tocante à política industrial, ocorre ao longo de nossa história republicana em diversas ocasiões sem, no entanto, conseguir o êxito da permanência na estrutura burocrática.

O que diferencia o período iniciado na década de 1980 com a Nova República é a inclusão do trabalhador nas arenas de diálogo do Estado com a sociedade. Desde as Câmaras Setoriais do governo Collor, os representantes dos trabalhadores encontram assento na mesa de negociações da política industrial, ainda que sua presença seja mais restrita do que a dos representantes empresariais. Além das Câmaras, a experiência dos Fóruns de Competitividade, formados no governo Fernando Henrique Cardoso, mantém a lógica do diálogo tripartite: representantes de trabalhadores, empresários e governo debatem os gargalos da indústria e suas possíveis soluções.

Assim como no governo de FHC, podemos notar diferenças substanciais nos dois mandatos de Lula: no primeiro (2003-2006) é lançada a *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, de 2004, voltada à inovação e com setores industriais estratégicos definidos. Nesse momento o governo Lula contava com o apoio da coalizão que o elegeu, que incluía parte considerável do empresariado industrial, como dirigentes da CNI, FIESP e IEDI, que participam tanto de conselhos mais abrangentes, como o CDES, como do órgão de cúpula específico do setor industrial, o CNDI.

Ao longo do primeiro mandato de Lula, no entanto, a ampla coalizão que o elegeu perde em tamanho e força após a crise trazida pelo episódio do Mensalão,

em meados de 2005. A partir de 2005 é reduzida a ênfase que vinha sendo dada à política industrial.

No seu segundo mandato, Lula lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com investimentos voltados para a infraestrutura, como saneamento, habitação, transporte e energia. A segunda política industrial de seu governo, Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, é um esforço de resposta a críticas à PITCE pelos setores mais tradicionais da indústria. Apesar de ter sido lançada num momento de crescimento da economia nacional, a PDP sofre o impacto da crise internacional de 2007-2008 que atinge o país. Gigantes da indústria como a Sadia e a Aracruz desaparecem com a crise e o governo Lula adota uma estratégia de enfrentamento da crise que envolve políticas de estímulo ao consumo de massa, isenções fiscais, defesa do emprego e a política industrial da PDP vai para um plano secundário.

Uma outra questão que dificulta a elaboração das políticas industriais é a necessidade de coordenação governamental das várias agências envolvidas na política industrial. Visando enfrentar essa questão, por sugestão do representante da CNI no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) são criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) no início do primeiro mandato de Lula, para discutir e acompanhar a política industrial do país, vinculados inicialmente à PITCE de 2004.

Analisaremos no primeiro item deste capítulo as políticas industriais formuladas nos governos Lula – a PITCE e a PDP. Num segundo momento, nos dedicaremos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, buscando verificar na sua estrutura, funcionamento e produção os limites e contribuições para o desenvolvimento industrial no governo Lula. Procuraremos também responder aqui à questão proposta na tese, sobre a originalidade dessas instituições, quando comparadas a outras que vieram em trajetórias anteriores, analisadas em outros capítulos.

5.1. Política industrial do Governo Lula: PITCE e PDP

Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) 2004-2008

A primeira política industrial formalizada no governo Lula, a **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**, coloca em destaque a questão da inovação tecnológica e da complementaridade entre política industrial e de comércio exterior.

No balanço feito em 2007, pelo documento *PITCE 3 anos* é reafirmado o objetivo do governo: “aumento da eficiência da estrutura produtiva, elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. O objetivo é induzir a mudança de patamar competitivo da indústria brasileira, por meio da inovação e diferenciação de produtos” (MDIC, PITCE 3 anos, p. 3) Esse documento destaca a inserção da PITCE no conjunto de ações governamentais, inclusive no Plano Plurianual de governo 2004-2007, intitulado “Orientação Estratégica de Governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”, que foi construído com a participação do CDES, de Conferências Temáticas e Fóruns Sociais.

De acordo com o site da ABDI,

A PITCE atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis). (ABDI)³⁷

Jackson De Toni, em sua tese de doutorado, *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula* (2013), chama a atenção para o foco em inovação e P&D na PITCE e destaca o que seria a diferenciação entre esta e as políticas anteriores: a seleção de setores industriais. De acordo com De Toni,

o documento coloca pela primeira vez a necessidade de escolher setores e empresas líderes em segmentos selecionados para

³⁷http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx

desenvolver ações específicas, inclusive naqueles campos onde a fronteira tecnológica é mais complexa. Esta última característica o distingue das formulações de todos os governos anteriores. (DE TONI, 2013, p. 154)

A construção da PITCE se inicia ainda em 2003 e envolve os diferentes Ministérios e órgãos relativos à inovação, comércio exterior e política industrial. De acordo com Salerno e Daher (2006), a ausência de uma clara política industrial nas décadas anteriores, bem como a questão da coordenação estava em pauta desde o início das discussões. (SALERNO E DAHER, 2006, p. 9)

... a **Câmara de Política Econômica (CPE)**, fórum de ministros coordenado pelo Ministro da Fazenda, e integrado pelos ministros do Desenvolvimento, Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência, Planejamento, Ciência e Tecnologia (para as atividades de política industrial e tecnológica) e Banco Central, com apoio da Apex, do BNDES e do Ipea, **começou a discutir as diretrizes de uma política industrial contemporânea para o Brasil no início do Governo Lula. 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 da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” foi divulgado no dia 26 de novembro, 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. 9-10. grifos nossos)

Os autores destacam a importância da pactuação no interior do governo, entre os diferentes ministérios, para o sucesso da implementação da PITCE (SALERNO E DAHER, 2006, p. 11). Este ponto é reafirmado por De Toni (2013), que atribui ao novo arranjo institucional – especialmente a ABDI – como a solução para o problema constante da coordenação intragovernamental³⁸.

³⁸ Desde o início, o conceito que presidiu a construção institucional da proposta [da PITCE] foi a necessidade de articulação e coordenação dos vários projetos e ações propostas, sabendo-se já que a experiência histórica de dispersão e fragmentação das várias organizações federais explicam em parte, a quase totalidade dos insucessos nesta área. **A PITCE propôs uma solução institucional para combater o problema da fragmentação administrativa e a desintegração das políticas na**

A apresentação do conjunto de programas e ações realizado em março de 2004, com a presença em peso do governo na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI), denota a articulação existente entre o governo e o empresariado industrial naquela conjuntura.

Salerno e Daher (2006) detalham as ações da PITCE, ressaltando que as mesmas foram elaboradas a partir de dados e estudos realizados por órgãos governamentais, como IBGE e Ipea, bem como se basearam em experiências internacionais. No que se refere ao pilar central da PITCE, a inovação (linha de ação horizontal), os autores apontam para a abrangência de suas ações, que envolvem desde incentivos fiscais até o fortalecimento do marco regulatório, como a regulamentação da "lei do Bem" (11.196 de 21/11/2005, regulamentada pelo Decreto 5.798 de 07/06/2006).

Sobre as características gerais da política, De Toni assim as resume:

... aumentar a capacidade de inovação das empresas, particularmente naquelas cadeias produtivas e setores voltados para exportação. Seus quesitos principais são: (1) estímulo à competitividade voltada para o mercado externo e geração de saldos superavitários na balança comercial, (2) abordagem seletiva de cadeias produtivas e setores específicos com alto conteúdo tecnológico (abordagem vertical), (3) combinação de incentivos fiscais e tributários para setores específicos e medidas regulamentadoras, segurança jurídica dos contratos e melhoria do ambiente de negócios (abordagem horizontal) e (4) contribuir para o desenvolvimento regional. (DE TONI, 2013, p. 157-158. Grifo nosso.)

A PITCE estabelece cinco linhas de ação: *inovação e desenvolvimento tecnológico* (que inclui o Sistema Nacional de Inovação); *inserção externa* (como o Programa Brasil Exportador e a criação de Centros de Distribuição e Logística no Exterior); *Modernização Industrial* (Programa Modermaq, apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APLs); *Capacidade e Escala Produtiva* (entre outras ações, destacam-se o estímulo a fusões, a desoneração para empresas exportadoras, melhorias no marco regulatório e infraestrutura); *opções estratégicas* (os setores de software, semicondutores, fármacos e medicamentos e bens de capital).

É preciso ressaltar aqui o papel do BNDES como financiador de diversos programas e linhas de crédito para consecução da política industrial. (PITCE 3 anos; DE TONI, 2013)

Na pesquisa realizada por Ferreira (2012) é destacado que a partir da PITCE, o estímulo à inovação nas empresas tomou novo fôlego, fortalecendo-se com o marco regulatório estabelecido pelo governo Lula, que inclui a Lei de Inovação e a Lei do Bem, e com o Sistema Nacional de Inovação. (FERREIRA, 2012, p. 36) A Lei de Inovação de 2004 buscou construir um ambiente de estímulo às parcerias entre institutos de pesquisa, universidades e empresas, assim como à inovação das empresas de forma geral. A lei permite que pesquisadores de instituições públicas tenham participação em ganhos econômicos advindos do seu trabalho, assim como também permite ao servidor tirar licença do trabalho, sem rendimentos, para estabelecer atividade empresarial de cunho inovador, sendo substituído em sua Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) por contrato temporário. As universidades participantes de processo de inovação também devem constituir uma política interna de propriedade intelectual e inovação e um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), servindo como intermediário entre as instituições públicas e as organizações externas, no que se refere à inovação e à propriedade intelectual (FERREIRA, 2012, p. 40-41). Parcerias entre as instituições públicas e privadas com a finalidade de desenvolver inovação foram estimuladas em todos os níveis (federal, estadual e municipal). (FERREIRA, 2012)

A lei do Bem prevê incentivos fiscais para a inovação nas empresas privadas, visando reduzir o seu risco. De acordo com Salerno e Daher (2006) a grande novidade da lei é a concessão automática de benefícios:

A Lei do Bem introduz uma ruptura essencial: os benefícios têm usufruto automático. Não é preciso submeter projeto, nem pedir sua aprovação, não exige autorização prévia. Basta lançar os dispêndios em P&D em contas definidas por instrução normativa da Receita Federal, que as fiscaliza normalmente quando da fiscalização de imposto de renda. (...) Os incentivos buscam, portanto, contribuir para fixar corpo próprio em P&D nas empresas, estimular acordos cooperativos com ICTs e micro e pequenas empresas brasileiras, e estimular a cultura patentária no Brasil. (SALERNO E DAHER, 2006, p. 14)

Os programas e ações da PITCE envolvem diferentes órgãos, como Finep e BNDES, além dos ministérios, buscando articular os instrumentos de política industrial já existentes, acrescidos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), como veremos adiante.

SALERNO e DAHER (2006) apresentam como uma das grandes questões o impacto fiscal das medidas de desoneração tributária, que, nos números totais, apresenta, em bilhões de reais, 5,26 em 2004, 13,1 em 2005 e 19,24 em 2006.

Na vertente crítica à PITCE, Mansueto Almeida (2009) afirma que a falta de clareza no estabelecimento de metas ou de objetivos mensuráveis para setores tradicionais seria o ponto crítico da PITCE, o que leva depois à construção da PDP, lançada no segundo mandato de Lula. Em suas palavras, a PITCE "... consistia em um plano de ação do Governo Federal que tinha como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações". (ALMEIDA, 2009, p. 14)

Acerca da PITCE, Suzigan e Furtado (2010) apontam para seus acertos e problemas e enfatizam que a PITCE adotou a necessária vinculação entre as dimensões verticais e horizontais da política industrial. Sobre os setores eleitos afirmam que tanto o de bens de capital quanto o de software são ao mesmo tempo propagadores de mudanças consistentes e afetam diferentes atividades, podendo trazer resultados num prazo mais curto, o que traria maior apoio à política, diferente do caso dos semicondutores, que precisa de longo prazo para se consolidar e ter retorno em relação aos investimentos necessários. O setor de fármacos, seguindo a linha adotada nos governos anteriores e apoiado pelas ações da Finep e BNDES a partir da PITCE, também é visto como potencialmente recuperador da capacidade industrial instalada. Não obstante, nas palavras dos autores, "o básico da política industrial - continuidade nas suas escolhas e trajetórias, com reavaliação e correções pontuais - está longe de ser assegurado." (SUZIGAN E FURTADO, 2010, p. 36)

Três tarefas que poderiam impedir as falhas na implementação da política industrial são apontadas por Suzigan e Furtado: 1. metas e objetivos adequadas aos instrumentos e meios disponíveis; 2. criar um sistema de implementação em que se estabeleça claramente o papel dos órgãos envolvidos, as competências, as etapas

da política, bem como sua coordenação; 3. criar um sistema de acompanhamento da implementação da política, a cada passo. (SUZIGANE FURTADO, 2010, p. 39)

Nas palavras dos autores, apesar dos esforços governamentais no sentido de ampliar e fortalecer a coordenação na área,

O que se verifica é que as instituições da área tendem a atuar de forma autônoma, assíncrona (mesmo quando em sintonia com as prioridades da PITCE), com frequentes conflitos de competências, sobreposição de funções, duplicação de esforços, e o que é pior: deixam de atender integralmente as ações institucionais requeridas pela implementação de uma estratégia como a preconizada pela PITCE. (SUZIGAN E FURTADO, 2010, p. 25).

Apesar das questões intragovernamentais expostas acima, parece ter havido sucesso na articulação entre as esferas pública e privada, uma vez que com a PITCE foi estabelecido um arranjo institucional formado pelo CNDI e pela ABDI. De acordo com De Toni,

O novo arranjo institucional da PITCE foi capaz de propor uma articulação, em tese funcional, entre o setor público e privado, com mecanismos de consulta, retroalimentação e processos decisórios definidos. Para este resultado o **CNDI (...) desempenhou papel decisivo. A PITCE tentou reativar uma lógica de articulação público-privado, que é marca distintiva das políticas industriais contemporâneas, condição de seu sucesso e conceito estruturador da sua estratégia de induzir a convergência de interesses.** (DE TONI, 2013, p. 167. Grifo nosso.)

Ignacio Delgado (2007) analisando a política industrial no primeiro governo Lula, alerta para algumas considerações. A princípio o empresariado, na figura de suas entidades mais relevantes (FIESP, CNI e IEDI) encontra apoio a suas demandas no novo governo. É o período do retorno da política industrial ativa, com a PITCE, buscando a retomada do crescimento econômico sustentável com a participação da indústria. No entanto, Delgado chama a atenção para o fato da política macroeconômica ainda representar um entrave na relação entre empresários e governo (DELGADO, 2007, p. 4), diminuindo a disposição de investimento por parte do empresariado, comprometendo, assim, a eficácia da política industrial, que necessita da colaboração entre as partes em vista ao

desenvolvimento. Além disso, Delgado afirma que a necessária concertação nacional para o desenvolvimento

... é minada pela congênita resistência do empresariado à constituição de elos mais intensos com atores sociais de extração popular. O apelo ao aprofundamento do arrocho fiscal, com impacto direto nas políticas sociais, aliena o empresariado de tais atores, favorecendo a percepção de que as medidas de política industrial representam, tão somente, a concessão de privilégios ao setor e não parte indispensável de um projeto nacional de desenvolvimento. (DELGADO, 2007, p. 6)

Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) 2008-2010

Em 2007 houve uma tentativa de aprofundamento da PITCE, tendo sido formado um grupo de trabalho com a participação da ABDI, BNDES, Ministérios do Desenvolvimento, da Fazenda e de Ciência e Tecnologia. Ali começou-se a construir o que viria a ser a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

A preocupação do grupo consistia em

... manter e aprofundar o que eram as bases da PITCE... as indústrias portadoras de futuro... ter foco naquilo em que o Brasil efetivamente podia ter competitividade de nível internacional, mas respeitar também o grau de diversidade e de consolidação das chamadas "indústrias tradicionais"... quer dizer, é claro que você tem um setor têxtil que já está transitando pra nanotecnologia mas tem que compreender que temos uma base produtiva importante que ainda está trabalhando com maquinário do início do século XX. Então como conjugar essa imensa diversidade da indústria brasileira, fazendo com que [a interação] entre governo e setor privado efetivamente sirva de empuxo, de apoio, para que o conjunto da indústria pudesse continuar se desenvolvendo... Sabendo que nós tínhamos que enfrentar os desafios também de estarmos com uma indústria capacitada para avançar naquilo que o Brasil tem um atraso significativo. (Entrevista n. 7)

As arenas preponderantes no momento de lançamento da PDP foram os Fóruns de Competitividade, retomados na gestão do Ministro do Desenvolvimento

Miguel Jorge. Durante a gestão do ministro Furlan, até 2007, os Fóruns pareciam estar inativos ou não terem muita relevância neste diálogo. Segundo entrevistado,

... houve uma articulação muito importante antes do lançamento [da PDP] com o Ministério da Fazenda antes do seu lançamento e foi criado um sistema que a ABDI desenvolveu e administrou muito bem de implantação da política, um software que acompanhava tudo isso. Além disso houve uma articulação entre os Fóruns de Competitividade, que continuaram funcionando, e a Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC continuou articulando os Fóruns, executando os trabalhos e organizando os Fóruns, a exceção da área da saúde. [Este era] o espaço de articulação com trabalhadores e empresários [da PDP]... (Entrevista n. 7)

Apresentada em 2008, a PDP foi, portanto, um esforço coletivo dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, acrescidos do BNDES e ABDI, visando atingir quatro grandes metas de desenvolvimento através do setor industrial: *acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras*³⁹.

A PDP foi lançada em uma conjuntura positiva da economia brasileira, em um momento no qual o Brasil estava às vésperas de ser elevado à categoria de grau de investimento por uma das agências internacionais de avaliação de risco, o país vinha obtendo superávits comerciais consistentes, acumulando divisas, reduzindo os indicadores de endividamento público e melhorando a distribuição de renda. Como divulgado por ocasião do lançamento da PDP, tomando-se como base dezembro de 2007, o Brasil havia completado 23 trimestres consecutivos de expansão da produção industrial, 15 trimestres de ampliação do consumo e 13 trimestres seguidos de crescimento do investimento. (ALMEIDA, 2009, p. 16)

Na estrutura da PDP foram estabelecidas quatro macro metas:

- aumento da taxa de investimento da economia brasileira de 17,6% do PIB (R\$ 450 bilhões) em 2007 para 21% do PIB (R\$ 620 bilhões) em 2010;
- elevação do gasto privado em P&D de 0,51% do PIB (R\$ 11,5 bilhões) em 2005 para 0,65% do PIB (R\$ 18,2 bilhões) em 2010;

³⁹ <http://www.abdi.com.br/Paginas/pdp.aspx>

- ampliação da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais de 1,18% (US\$ 160 bilhões) em 2007 para 1,25% (US\$ 208,8 bilhões) em 2010; e
- crescimento do número de micro e pequenas empresas (MPE) exportadoras em 10% em relação a número de MPEs exportadoras de 2006: 11.792 empresas. (MDIC, PDP, 2008)

De acordo com informações obtidas no site da ABDI a PDP, desde sua formulação, adotou 425 medidas, todas devidamente operacionalizadas. A promoção da inserção internacional, o estímulo à competitividade e inovação e o investimento em áreas estratégicas estão no centro das preocupações da PDP e da ABDI. São consideradas vinte e cinco áreas que estão inseridas na PDP: saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; complexo industrial da defesa; nanotecnologia; biotecnologia; complexo automotivo; bens de capital; têxtil e confecções; madeira e móveis; higiene, perfumaria e cosméticos; construção civil; complexo de serviços; indústria naval e de cabotagem; couro; calçados e artefatos; agroindústrias; biodiesel; plásticos; complexo aeronáutico; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; siderurgia; celulose; e carnes. (MDIC, 2008)

Apesar de ter sido lançada num momento otimista para a economia brasileira, ao fim do mesmo ano a crise financeira internacional (2008) refreia as possibilidades e intenções da PDP.

O estabelecimento de macro metas e de medidas objetivas foram úteis para o controle da política pública, no sentido de mensurar o seu alcance. No entanto, Mansueto Almeida (2009) aponta alguns problemas na utilização destas metas: o primeiro, relativo ao crescimento da taxa de investimento, que na verdade parece ter sido apenas a projeção para 2010 da taxa que já vinha sendo alcançada desde 2006. Em segundo lugar, apesar de termos atingido a meta de participação nas exportações mundiais, a mesma se deu através do aumento das commodities e não de produtos com intensidade tecnológica, que seria o objetivo efetivo. Sobre o número das Micro e Pequenas Empresas exportadoras, Mansueto Almeida destaca que não basta a mera inserção no mercado internacional mas a qualidade desta inserção. Empresas operando apenas no Mercosul, sem grandes vantagens e o preços mais baixos do que no mercado interno não representariam um sucesso exportador. A quarta questão se refere a um problema que resulta do sistema de governo: o fato de as políticas dependerem de eleições a cada 4 anos faz com que as metas sejam observáveis no curto prazo, enquanto que as transformações na

estrutura produtiva muitas vezes só podem ser notadas no longo prazo, prejudicando uma avaliação mais imediata dos impactos da política industrial. (ALMEIDA, 2009, p. 17-18)

Ao discutir os paradoxos da política industrial do país, Mansueto Almeida destaca que a ênfase na criação de vantagens comparativas em setores estratégicos, (que vem desde a PITCE), é incoerente com a própria atuação governamental de consolidação da nossa estrutura produtiva. A indústria foi desafiada, ao longo da última década, pelo setor exportador de commodities, que ocupou o primeiro lugar na pauta das exportações. De acordo com o autor,

oito entre as dez maiores aplicações diretas do BNDES para a indústria, em 2008, foram para setores de baixa e média baixa tecnologia, com uma clara predominância dos empréstimos para promover a internacionalização, por exemplo, das empresas de alimentos” (ALMEIDA, 2009, p. 24)

A atuação do BNDES estaria assim em contraposição à política industrial produzida pelo governo federal, visando fortalecer empresas com maior nível de tecnologia e inovação. O Banco voltava-se para o financiamento de grandes empresas, de baixa ou média-baixa tecnologia, especialmente do setor de alimentos. Estabelece-se, portanto, um paradoxo entre a política industrial da PDP, teoricamente bem construída, e a política industrial real, feita na prática por quem detém os recursos para investimento, como no caso do BNDES. Esta linha de ação termina por fortalecer a estrutura produtiva existente no país ao invés de transformá-la. (ALMEIDA, 2009, p. 32)⁴⁰

O segundo paradoxo apontado por Mansueto Almeida (2009), se refere à discriminação pragmática das empresas de capital estrangeiro, que não aparece no texto das leis, como a lei do Bem, mas acontece na prática, inclusive pela tendência

⁴⁰... o Brasil tem adotado uma política industrial que ajuda a criação de empresas líderes e uma inserção soberana das empresas brasileiras no mercado mundial. No entanto, essa política pode causar pelo menos dois efeitos adversos: (a) leva a consolidação da atual estrutura produtiva; não ajudando novos investimentos em setores mais intensivos em tecnologia; (b) aumenta a concentração de cadeias de produção, replicando no mercado doméstico a mesma lógica de competição global das multinacionais". (ALMEIDA, 2009, p. 33-34)

a criar empresas líderes com financiamento do BNDES nas ações de fusões e aquisições.

Apesar das críticas à política industrial no período, especialmente aos seus problemas de coordenação interna ou a falta de transparência e clareza nos resultados alcançados, De Toni lembra que

Não há como estabelecer uma linha de causalidade direta e mecânica, entre os macro indicadores econômicos e as políticas industriais, ainda que esteja correto pela lógica contra factual, deduzir que, sem tais políticas, seria razoável supor que o desempenho poderia e deveria ter sido bem pior. Fato é que a taxa de crescimento do PIB no último ano do Governo Lula atingiu estratosféricos 7,5% em 2010, a maior variação anual positiva em 24 anos. (De Toni, 2013, p. 177)

Esse ponto é reiterado em documentos oficiais do governo federal, como o *Balanço de Atividades da PDP* (ABDI, 2010). Os esforços governamentais contra a crise, associados aos programas da PDP teriam mitigado os impactos negativos da crise internacional no país. No mesmo documento, podemos notar a forte presença e importância do BNDES como financiadora da PDP, especialmente no incentivo ao investimento privado:

Nesse contexto, a PDP foi ágil em coordenar medidas de sustentação e articular um ambiente de negócios favorável para atenuar os efeitos adversos da crise e permitir uma retomada rápida dos investimentos. **O Programa de Sustentação do Investimento (PSI), proposto pelo Ministério da Fazenda e operacionalizado pelo BNDES, foi essencial**, introduzindo medidas financeiras, como redução dos juros e spread para a inovação e para a produção e aquisição de bens de capital, aumento do volume de crédito e criação de fundos garantidores para o investimento. (ABDI, 2010, p. 4. Grifo nosso.)

Nos dois primeiros anos da PDP, o BNDES ampliou o desembolso total de R\$ 92,2 bilhões para R\$ 137,4 bilhões, com destaque para o desembolso voltado às micro e pequenas empresas, o que de acordo com os números oficiais representa um aumento de quase 100% em 2010, em relação ao ano anterior. O BNDES,

como foi visto no capítulo 3, mantém-se como uma das instituições de maior relevância para a política industrial no Brasil, tanto em sua formulação quanto na sua operacionalização.

Ignacio Delgado (2009) aponta a diferença entre os governos FHC e Lula no que se refere a política industrial. Com FHC a política industrial estaria restrita a correção de falhas de mercado ou, no limite, a política horizontal, "orientada para o alcance de requisitos - capital humano, infraestrutura e desenvolvimento tecnológico - que afetam a atividade econômica em seu conjunto, sem seleção de grupos e setores" (DELGADO, 2009, p. 5). Já o governo Lula se utiliza da política seletiva, onde a escolha de setores recai sobre atividades voltadas para a exportação e com maior intensidade tecnológica logo em seu primeiro mandato com a PITCE. No entanto, entre os dois governos - FHC e Lula, podem ser observados também continuidades. De acordo com Delgado,

Entre os dois governos, a continuidade se verifica na preservação, ampliação e aprofundamento de determinados instrumentos, como os fundos setoriais e os fóruns de competitividade nomeados acima, e no destaque que é conferido à inovação e às exportações. Todavia, no governo Fernando Henrique Cardoso não se estabeleceu distinção, nas políticas de apoio, entre as indústrias brasileiras e as estrangeiras, assim como pode ser observada uma expectativa muito positiva em relação ao fluxo de capitais externos para a dinamização da produção industrial. No governo Lula, mantém-se, em boa medida, tal expectativa, mas a política industrial não só passa ao centro das opções estratégicas do governo brasileiro, como ela é definida de modo a mobilizar diferentes setores do Estado para o fortalecimento da indústria nacional. (DELGADO, 2009, p. 7, grifos nossos.)

Outro elemento indicador de continuidade no projeto de inserção internacional através do setor industrial dos dois presidentes (FHC e Lula), reside na reestruturação do Ministério da Indústria e Comércio em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, como analisado no capítulo 4, bem como o foco na inovação como prioridade para a política industrial, que perpassa os dois governos.

A seguir analisaremos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e sua secretaria executiva, a Agência Brasileira de Desenvolvimento

Industrial (ABDI), considerados como arenas de intermediação de interesses da indústria, e que foram criadas no governo Lula.

5.2. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) foi criado em fins de 2004 e regulamentado em janeiro de 2005, como parte do esforço de construção de espaços institucionais em que governo e sociedade civil estabelecem em conjunto metas para o debate e formulação de propostas para questões referentes aos problemas nacionais. Exemplo mais conhecido dessa orientação do governo Lula foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), visto anteriormente. Inicialmente vinculado diretamente à Presidência da República, hoje o CNDI encontra-se ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O que distingue o CNDI é exatamente a sua temática específica, voltada para o desenvolvimento do setor industrial no país.

O CNDI surgiu de uma proposta dentro do CDES. Foi feita pelo representante da Confederação Nacional da Indústria neste Conselho, para que houvesse um locus específico para as discussões do setor, cuja política se dispersava por vários organismos governamentais.

Para a CNI, as questões institucionais precisam ser aprimoradas, com uma melhor coordenação das diversas agências governamentais. Além disso, a entidade acredita que o engajamento do governo federal, organizando a estratégia de crescimento do país a partir da política industrial, poderá resultar em uma taxa de crescimento da economia bem acima dos padrões das últimas décadas. (...) O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) tem como atribuição propor ao presidente da República políticas nacionais e medidas específicas orientadas ao desenvolvimento industrial. **Fruto de uma sugestão da CNI acolhida pelo governo, o CNDI foi implementado** pelo Decreto 5.353/2005, que regulamentou o disposto no artigo 18 da Lei 11.080/2004. (CNI, 2007. Grifos nossos.)

A ideia da criação de um órgão centralizador da política industrial já estava difundida dentro do próprio governo Lula, visto ser o problema de coordenação da política industrial amplamente conhecido como um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento no país.

O CNDI torna-se a arena superior de intermediação de interesses da política industrial, de assessoramento da presidência da República. Na legislação que o cria fica clara sua função de fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do setor produtivo. No entanto, assim como o CDES, o Conselho não possui caráter deliberativo, mas sim consultivo e indicativo.

A composição do Conselho é paritária entre representantes do Estado e da sociedade civil. Em sua origem, era formado por catorze membros ligados ao setor produtivo e nomeados diretamente pelo Presidente da República, com mandatos de dois anos. Dentre esses, constam os presidentes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Força Sindical e da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, representando os trabalhadores. Todos os outros são representantes vindos do empresariado industrial.

O Conselho é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e conta com a participação dos ministros de Ciência e Tecnologia, Fazenda, Relações Exteriores, Planejamento, Orçamento e Gestão, Integração Nacional, Meio Ambiente, Minas e Energia, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Trabalho e Emprego, Transportes, Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Chefe da Secretaria Geral da República e pelo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).⁴¹

Trata-se, portanto, de uma arena de diálogo e negociação envolvendo os principais atores envolvidos na política industrial, tanto na sociedade civil quanto no interior do governo. Uma arena de cúpula, voltada para coordenação da política industrial. Nesse sentido, podemos notar o seu caráter inovador na trajetória institucional do país. Apesar de, desde a Nova República o trabalhador encontrar-se

⁴¹ Em 2011 há uma alteração na composição do CNDI, que manteve a paridade na representação entre burocracia e empresários. Acrescentou aos representantes do governo os ministros da Saúde, da Defesa e as Secretarias de Aviação e de Portos da Presidência da República, acrescentando igualmente quatro componentes da sociedade civil (Decreto n 7580, de 2011)

inserido nas arenas setoriais (como as Câmaras dos anos 90 e nos Fóruns de Competitividade desde o governo FHC), esta é a primeira vez que esta participação tem lugar em uma arena de cúpula.

O CNDI e a ABDI têm sua criação intimamente relacionada à primeira política industrial promovida pelo governo Lula, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em março de 2004. A função desses dois órgãos era a de fornecer subsídios para a política industrial, monitorar e avaliar a execução da mesma, bem como promover a inserção internacional da indústria.

Da atuação do CNDI no acompanhamento da política industrial (desde a PITCE) destacamos: a edição da Medida Provisória 255, conhecida como “MP do Bem” que desonera a atividade produtiva; a publicação do decreto 5.563 de 2005, que regula a Lei de Incentivos Fiscais à Inovação; a elaboração e aprovação de propostas preliminares de desoneração da cesta básica e da construção civil; a formulação da estratégia integrada em Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs) e a estruturação da Iniciativa Nacional de Inovação. (Fonte: www.abdi.com.br)

Nos primeiros anos de sua existência formal (2005 e 2007)⁴², o CNDI promoveu catorze reuniões. Este período corresponde à atuação de Luiz Fernando Furlan como Ministro de Estado do MDIC e, portanto, à frente também do CNDI.

As reuniões do CNDI ocorriam no Salão Oval do Palácio do Planalto e sua agenda previa reuniões a cada dois meses, com duração de duas horas. Era proibida a presença de assessores, especialmente do setor privado, para resguardar o debate acerca dos assuntos tratados. Os conselheiros também não poderiam ser substituídos por assessores, o que pode ser visto como uma tentativa de fortalecer o Conselho e manter o debate “caminhando”.

De uma forma geral, podemos notar o papel fundamental do ministro Luiz Furlan como coordenador. Podemos notar a sua articulação entre as demandas empresariais e os diferentes ministérios ali representados, como também na sua atuação como coordenador intergovernamental, articulando os diferentes ministérios, como por exemplo, para resolver as questões pendentes para o melhor andamento dos projetos de lei a serem encaminhados ao Congresso, estipulando prazos e denotando alterações demandadas pelo Conselho.

⁴² De acordo com De Toni (2013) aconteceram reuniões informais, organizadas pelo Ministro do MDIC, desde 2003, mas não há registro oficial.

A ABDI funciona como sua secretaria executiva e também como apoio, realizando estudos específicos para informar os conselheiros e garantir o debate fundamentado.

Como órgão superior de coordenação governamental na área de política industrial, o Conselho apresenta as divergências inerentes às diferentes áreas governamentais ali representadas. No período inicial de suas atividades o CNDI possuía dois blocos distintos, um desenvolvimentista – formado principalmente pelos ministérios do Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia e pelo BNDES, seguidos pelos ministérios setoriais – e outro de caráter fiscalista, representado pela Fazenda e Banco Central. (entrevista n. 1). A partir da leitura das discussões temáticas encontradas nas atas de reuniões do CNDI, fica claro que, não obstante essa divisão governamental, havia abertura para o diálogo entre as partes e entre estas e o empresariado, com a inclusão de demandas empresariais nos programas governamentais em discussão no interior do CNDI.

Nesse sentido, o papel do ministro Furlan parece ter sido fundamental na direção do Conselho. Oriundo do meio empresarial, sem ligações partidárias e com relacionamento pessoal com o presidente Lula e boa parte do empresariado, Luiz Fernando Furlan foi definido em todos os depoimentos que obtivemos como o elemento conciliador e agregador de interesses. Furlan foi capaz de usar seu capital político dentro do Conselho, contando com o apoio do empresariado e demais ministros do bloco desenvolvimentista, para pressionar a Fazenda a aceitar medidas de desoneração ou outras que fossem favoráveis ao setor industrial, coordenando assim a ação do CNDI e tornando-a mais consistente.

De acordo com um dos entrevistados, esta ação contribuiu para a coordenação intragovernamental, gerando consensos importantes para que as discussões internas fossem acatadas pelos diferentes setores governamentais, criando um compromisso de todos em prol das grandes estratégias e diretrizes de desenvolvimento nacional. Sobre a organização e funcionamento do CNDI, é evidenciado que:

o governo não o usou para 'organizar fila', pelo contrário, perdia várias votações, várias discussões lá dentro ou não era hegemônico. Não usou [o CNDI] pra ter legitimidade, ele de fato foi uma câmara,

uma arena de grandes debates público-privado. Mas foi um raio num céu azul. Depois que o Furlan saiu e veio a crise, acabou-se. Foram quatro anos de virtuosidade democrática. (Entrevista n. 1)

O que pode ser observado a partir da leitura das atas e transcrições das reuniões do CNDI é que as suas pautas estavam estreitamente vinculadas à produção legal do governo Lula. As medidas de política industrial – especialmente acerca da desoneração tributária e incentivos fiscais – são debatidas e há acompanhamento da tramitação das medidas já formuladas. No quadro abaixo listamos as temáticas por reunião.

Quadro 5.1. Reuniões e Temáticas no CNDI

Reuniões CNDI	Pauta
1a Reunião Ordinária (17 de fevereiro de 2005)	Apresentação da estrutura e funcionamento da ABDI. Apresentação do projeto de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES). Aprovação do Regimento Interno do CNDI.
2a Reunião Ordinária (26 de abril de 2005)	Apresentação do PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural. Programa de Antecipação de Recebíveis Contratuais – PARC Programa de Plataforma de Exportações (PPEX) PC conectado
1a Reunião Extraordinária (05 de maio de 2005)	CNI do Mapa Estratégico da Indústria Lei de Inovação
3a Reunião Ordinária (28 de junho de 2005)	Tramitação da MP do Bem PC Conectado Projeto de Parceria Público-Privada (PPP's) Política de Desenvolvimento Regional (PNDR)

4a Reunião Ordinária (23 de agosto de 2005)	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privada Apresentação da Agenda Mínima; Apresentação da Iniciativa Nacional para a Inovação.
5a Reunião Ordinária (25 de outubro de 2005)	Comunicações: tramitação da MP do Bem no Congresso Apresentação dos Fundos Governamentais. Desoneração: cesta básica e construção civil. Comitê Gestor da Iniciativa Nacional de Inovação (INI)
6a Reunião Ordinária (07 de dezembro de 2005)	Comunicações: pendências na lei 11.196 (MP do Bem) Iniciativa Nacional para a Inovação PL 5877/05 – Nova lei de defesa da concorrência TV digital (Hélio Costa – Ministro das Comunicações) Anteprojeto de registro de empresas (MDIC) Desafios e oportunidades para o setor de eletrônicos e semicondutores no Brasil (Eugenio Staub)
7a Reunião Ordinária (15 de fevereiro de 2006)	Comunicações: decreto desonerando materiais de construção Proposta de desoneração de bens de consumo regionais Apresentação de Proposta de desoneração de bens de consumo regionais (Amarílio Macedo) Incentivo fiscal em investimentos: papel e celulose (impactos e dificuldades) (Osmar Zogbi) Apresentação do estudo de prospecção de futuro para TICs (ABDI) Relato sobre andamento da Regularização da MP 258 – suspensão de impostos e contribuições sociais para compra de bens destinados a plataformas de exportação de serviços de TI. Relato sobre andamento da TV Digital.
8a Reunião Ordinária (18 de abril de 2006)	Comunicações: Reestruturação do INPI. Apresentação da Rede Nacional de Agentes de Política

	<p>Industrial – RENAPI</p> <p>Agenda mínima para infraestrutura: constituição de grupo permanente</p> <p>Relatório da ANUT sobre competitividade do transporte de cargas no Brasil. (Paulo Protásio)</p> <p>Iniciativa Nacional para Inovação – apresentação de Estudo de energias renováveis – etanol (CGEE)</p>
9a Reunião Ordinária (22 de agosto de 2006)	<p>Compras governamentais como instrumento de desenvolvimento industrial.</p> <p>Iniciativa Nacional para TIC's</p> <p>O Futuro da Indústria Brasileira (Instituto Mackenzie)</p>
2a Reunião Extraordinária (21 de setembro de 2006)	<p>O Futuro da Indústria Brasileira: série de apresentações (IPEA, IEDI e BNDES)</p>
10a Reunião Ordinária 12 de dezembro de 2006	<p>Subvenção econômica para inovação nas empresas (Luiz Antonio R. Elias – SETEC/MCT)</p> <p>Medidas para o Desenvolvimento</p> <p>Apresentação do Plano Tecnológico Setorial Aeronáutico</p> <p>Balanço CNDI</p>
11a Reunião Ordinária (27 de fevereiro de 2007)	<p>Apresentação do PAC</p>
12a Reunião Ordinária (20 de julho de 2007)	<p>Conjuntura Industrial – BNDES: Perspectivas de investimento 2007/2010</p> <p>Situação atual da Indústria Automobilística – ANFAVEA</p> <p>Observatório da Inovação e Competitividade – ABDI</p>

Fonte: MDIC. Atas do CNDI (2005-2007) - Organização da autora.

Nas palavras de Salerno e Daher (2006), “a estrutura tributária brasileira apresenta inúmeras distorções, uma delas diz respeito à tributação do investimento produtivo. **As medidas tomadas, todas elas discutidas no CNDI, apontam na direção da desoneração.**” (SALERNO E DAHER, 2006, p. 36. Grifo nosso.) Acerca das contribuições do CNDI, os autores destacam também a Iniciativa Nacional para Inovação (INI):

... foi criada, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, a Iniciativa Nacional para Inovação (INI), aberta a toda a sociedade, visando não apenas a sua mobilização, mas também a integração de esforços, a difusão dos instrumentos de apoio existentes, bem como geração de conhecimentos compartilhados entre os atores sociais. O CNDI indicou o Sr. Jorge Gerdau Johannpeter para coordenar os esforços da INI e a ABDI para ser seu braço executivo. (SALERNO E DAHER, 2006, p. 12)

Jackson De Toni (2013) partilha esta posição, afirmando a importância do Conselho enquanto arena de diálogo entre governo e empresariado:

... o CNDI, de fato, cumpriu no período analisado [do governo Lula], a função de uma arena de articulação público-privada, (...) e formulação de grandes projetos. Mais do que isso, o CNDI serviu como um *locus* para articulação de ações de *advocacy* em relação ao legislativo federal em projetos de interesse comum do [poder] executivo e dos empresários. (DE TONI, 2013, p. 268. Grifo nosso.)

No entanto, a questão da liderança do Ministro Luiz Furlan, se serviu para o estabelecimento e eficácia do Conselho durante sua gestão, também pode ser vista como uma das causas do fim de seu dinamismo após a saída de Furlan do MDIC. (DE TONI, 2013, p. 271) A não institucionalização do Conselho parece seguir a trajetória de seus similares, conforme visto nos capítulos anteriores.

Composição do CNDI

As reuniões do CNDI durante o governo Lula ocorriam no Salão Oval do Palácio do Planalto e eram presididas pelo Ministro do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan.⁴³ Em seu Regimento Interno, acerca de sua composição, além da paridade entre burocracia e empresariado, deve ser destacada a inexistência de suplência e assessores-representantes, o que fortalece a representatividade e a sustentabilidade da instituição⁴⁴.

A participação do setor público se dava em nível ministerial, enquanto que o setor privado se representava no CNDI pelos diretores de entidades empresariais ou por empresários de destaque, como podemos observar no Quadro5.2.

⁴³ Agradeço a Jackson De Toni pela entrevista e pelo acesso à sua tese de doutorado. Ver DE TONI, Jackson. Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula. Brasília, UnB, 2013.

⁴⁴ Só era permitida a participação de técnicos governamentais e da sociedade civil para apresentação de temas relevantes aos debates.

Quadro 5.2: Composição CNDI – Sociedade Civil - 2005

Membro Sociedade Civil	Vínculo Institucional
Armando de Queiroz Monteiro Neto	Confederação Nacional da Indústria
Amarílio Proença de Macedo	Grupo JA Macedo
Maurício Novis Botelho	EMBRAER
Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Associação Brasileira da Indústria Exportadora de Carnes
Eugênio Emílio Staub	Grupo Gradiente
Jorge Gerdau Johannpeter	Grupo Gerdau
Osmar Zogbi	Grupo Ripasa e Bracelpa
Luiz Carlos Delben Leite	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos
Walquíria Pereira Aires	Federação das Indústrias de Brasília
Paulo Godoy	Associação Brasileira de Indústria de Base
Josué Gomes da Silva	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Grupo COTEMINAS
Luiz Marinho	Central Única dos Trabalhadores
Antonio dos Santos Neto	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
João Carlos Gonçalves	Força Sindical

Fonte: informações disponíveis no sítio MDIC: www.mdic.gov.br. Organização da autora.

Como podemos observar a partir do Quadro 5.2, dos catorze representantes da sociedade civil, apenas três eram originários de centrais sindicais, sendo os onze restantes representantes do empresariado nacional, estes sem vinculação estrita a Federações patronais, denotando mais uma diferenciação na origem dos conselheiros. Podemos notar ainda uma representação de diferentes setores da indústria brasileira no Conselho.

Alguns conselheiros como Armando de Queiroz Monteiro Neto, Jorge Gerdaud e Luiz Carlos Delben Leite são extremamente ativos nos debates e em pedidos de estudos e reformulações das políticas discutidas.

Sobre a composição do CNDI, De Toni chama a atenção para o posicionamento político menos crítico por parte dos conselheiros:

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. (DE TONI, 2013, p. 264)

O que aparece, através das atas e entrevistas, é que apesar de ter funcionado, ao menos por um período, como um local de debates importante, o CNDI não possuía entre suas funções a da formulação da política industrial, cabendo-lhe debater propostas que já haviam sido criadas e formuladas por diferentes instâncias governamentais.

A contribuição do CNDI para a formulação da política pública foi muito *top-down*. O governo tem centros de excelência ou centros de acúmulo de conhecimento muito fortes, mas infelizmente muito localizados, restritos até hoje. Por exemplo, o BNDES, a ABDI, algumas áreas do MDIC, do MCTI, da Fazenda, em especial a Secretaria de Política Econômica, e alguns órgãos de apoio como o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos que faz estudos importantes, a FINEP, enfim, você tem um mosaico de instâncias públicas que fazem reflexões sobre política industrial. Eventualmente o MDIC ou a Casa Civil consegue organizar essa orquestra, sistematizar alguma instância, algum grupo de trabalho que vai pensar as políticas. No caso da PITCE claramente foi a Casa Civil, na PDP o BNDES teve papel mais ativo na formulação e o MDIC na gestão. (Entrevista n.1)

No acompanhamento das falas nas reuniões podemos observar que, mesmo que as propostas viessem do governo, os contínuos debates sobre todos os temas

que, ao fim, se tornam políticas públicas, trazem contribuições importantes dos conselheiros, alterando as propostas iniciais. De acordo com De Toni,

Ainda que seja metodologicamente impossível isolar todas as relações de causa e efeito em processos políticos e sociais complexos como este, **a análise das pautas e debates do CNDI evidenciam que um conjunto de políticas, propostas e iniciativas** (algumas se efetivaram como normas legais, outras como programas de ministérios e outras ainda como linhas de crédito do BNDES) **aconteceram com a rapidez e o impacto necessário, porque foram processadas naquela arena, com os atores estratégicos e decisivos para que pudessem ser efetivadas pelo quadro gerencial do governo.** (DE TONI, 2013, p.277. Grifo nosso.)

A última reunião do CNDI no governo Lula data de 2007, marcando também a saída do Ministro Furlan e o início da gestão de Miguel Jorge. Os entrevistados destacaram a iniciativa e força do Ministro Furlan na condução do CNDI, o que talvez não tenha ocorrido na gestão seguinte. Em entrevista, o ex-presidente da ABDI afirma que foram organizadas pautas para reuniões do CNDI na gestão de Miguel Jorge, mas as reuniões não aconteceram mais.

A lei que criou a ABDI teve o nº 11.080 de 2004, e foi regulamentada pelo decreto nº 5.352 de 2005. A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial foi incumbida de gerir a secretariaexecutiva do CNDI, tendo como objetivo executar a Política Industrial do Brasil, junto ao Ministério da Fazenda e ao BNDES.

O fato de ser uma agência ligada ao governo federal por contrato de gestão, fazendo parte do Sistema “S”, conferiu à ABDI flexibilidade e maior liberdade de ação como, por exemplo, o fato de possuir orçamento próprio. No entanto, este mesmo fato limitava sua ação, pois impedia que formulasse políticas públicas ou que pudesse efetivamente intervir na sua gestão, como estava previsto no texto de sua criação.

Esse posicionamento crítico é corroborado porMansueto Almeida, que afirma:

A meu ver, esse formato de funcionamento da ABDI como uma agência fora do governo comprometeu a capacidade dessa agência de coordenar a política industrial. Desde sua criação, a ABDI não tinha poderes nem instrumentos de política para coordenar a complexa rede de relações com outros ministérios e instituições com relativa autonomia como é o caso tanto do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) quanto da

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). (ALMEIDA, 2009, p. 15-16)

Ciente dessa situação, o ex-dirigente da ABDI no segundo governo Lula, afirma em entrevista que a Agência vem se firmando no papel de coordenadora, a partir da interlocução e coordenação com estes diferentes organismos governamentais. Por estar à frente de uma agência nova, sem capacidade legal para formular ou executar a política industrial, tenta articular a política industrial às outras estruturas que detinham tal poder. Em suas palavras:

Então o que tentei fazer como dirigente da ABDI foi usar a Agência como catalisador das grandes estruturas. Por isso nós tínhamos uma reunião semanal, por isso nós tivemos várias reuniões juntando todas as pessoas que participavam da condução dos vários setores da PDP, por isso a ideia de ter um comitê de ministros, por isso a ideia do Miguel Jorge de pedir a Dilma que ela coordenasse esse comitê de Ministros para fazer com que as instâncias que tem efetivamente capacidade de interferência sobre as decisões estivessem participando de todo processo e se sentissem comprometidas com esse processo. Eu acho que a gente conseguiu razoavelmente. (...) Eu acho que **o país cada vez mais está compreendendo essa necessidade de coordenação e de articulação, que também precisa ser feita no setor privado.** (Entrevista n. 7)

A questão extremamente relevante do problema de coordenação governamental será desenvolvida adiante.

Composição da ABDI

A ABDI é estruturada em três Conselhos: Deliberativo, Fiscal e Diretoria Executiva.

Quadro 5.3: Estrutura da ABDI

Órgãos	Entidadesparticipantes	Função
ConselhoDeliberativo	Governo: MDIC, MCT, MF, MPOG, MIN, BNDES e IPEA Entidades privadas: CNI, Apex-Brasil, CNC, Sebrae, CUT, IEDI, Anprotec	Órgãomáximo da ABDI
Conselho Fiscal	Sociedade civil, MDIC e MF	ControleInterno
DiretoriaExecutiva	Escolhidos pelaPresidência da República	Gestão

Fonte: Quadro organizado pela autora a partir de dados encontrados no sítio www.abdi.com.br

O *Conselho Deliberativo* é o órgão máximo e em sua composição estão membros do governo e de entidades privadas ligadas ao tema. Ao todo são trinta representantes (quinze efetivos e quinze suplentes) escolhidos por um período de dois anos, podendo ser reconduzidos apenas uma vez, representando cada uma das entidades envolvidas.

O seu *Conselho Fiscal* é composto por três membros: um membro da sociedade civil, um representante do Ministério do Desenvolvimento e um do Ministério da Fazenda, que possui a responsabilidade de fiscalizar a Agência e o seu controle interno.

A gestão da ABDI cabe à *Diretoria Executiva*, de acordo com o regulamento interno e a política aprovada pelo Conselho Deliberativo. A Diretoria é composta por um presidente e dois diretores, todos escolhidos pelo Presidente da República, por um mandato de quatro anos.

A ABDI, ao que tudo indica, conseguiu manter sua relevância e atuação ao longo de sua trajetória no governo Lula, ao contrário do CNDI, que teve seu funcionamento esvaziado após meados de 2007. Apesar das questões referentes a sua estrutura de funcionamento (como parte do “Sistema S”) não permitir que se efetivasse como o órgão de coordenação governamental previsto em sua criação, a

Agência teve no governo Lula grande atividade, tanto em sua articulação com outros órgãos governamentais quanto no monitoramento da política industrial do país.

Além disso, a agência financia e disponibiliza extensa produção de pesquisas para embasar as decisões governamentais. Em seu sítio na internet podem ser acessados os diversos estudos temáticos e setoriais, de monitoramento da política industrial, de conjuntura etc. Isto possibilita tanto para o setor público quanto privado uma enorme gama de informações para subsidiar as decisões concernentes ao desenvolvimento industrial do país.

5.3. O papel dos Conselhos na formulação e implementação da política industrial no governo Lula

Um dos maiores problemas colocados tanto pela literatura quanto por membros da burocracia nacional é a questão da *coordenação* das políticas públicas no setor industrial. Os diferentes Ministérios e órgãos públicos envolvidos, a sobreposição de atribuições e instrumentos, as diferentes posições acerca da própria política industrial criam um ambiente cacofônico para o seu desenvolvimento e consolidação. Os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, o Ministério de Ciência e Tecnologia, seus diferentes conselhos internos e comitês, bem como outros importantes órgãos tais como Ipea, BNDES e FINEP, tem demonstrado, ao longo de nossa história, dificuldades de agir em consonância.

Para além desses, existem também os espaços criados para a interlocução com o setor privado. No caso da política industrial é fundamental que haja este envolvimento. Este esforço, como pudemos observar nos capítulos sobre as arenas de política industrial em perspectiva histórica, não é exatamente uma novidade institucional. Mas o resgate desses espaços, bem como a sua valorização, parecem estar em consonância com o momento global em que o Estado volta a ser percebido como essencial para a boa condução da economia, principalmente em um país em desenvolvimento como o Brasil.

Como visto anteriormente com Peter Evans, a questão da autonomia burocrática, inserida socialmente, traz inúmeros ganhos para o desenvolvimento.

O esforço para democratizar o acesso ao Estado, evitando o personalismo e o acesso preferencial a determinadas instâncias governamentais – evitando o “balcão” onde o grande empresário com “boas relações” possui acesso direto a ministros e ao próprio Presidente da República – toma forma nos diferentes conselhos e fóruns criados dentro do governo Lula.

Um dos maiores problemas envolvendo políticas públicas no país é a falta de coordenação e de integração entre os diversos organismos e instrumentos existentes na arquitetura institucional. Muitas vezes diferentes organismos realizam o mesmo trabalho, ou apresentam posicionamento conflitivo sobre um mesmo tema. Um exemplo desta falta de coesão pode ser vista no artigo de Mansueto de Almeida, em que o autor, ao discutir os meios de interlocução entre setor privado e governo, afirma que há mais de uma década os mecanismos como câmaras e fundos setoriais perderam importância por não funcionarem. (ALMEIDA, 2009, p. 53-54). Em uma nota explicativa, afirma que

Um bom exemplo disso são os Fóruns de Competitividade que deveriam estar funcionando junto ao MDIC. A última atualização da página com informação desses fóruns é datada de 01 de setembro de 2004, o que dá uma ideia de sua completa irrelevância como espaço de articulação público-privada da política industrial. (ALMEIDA, 2009, p. 54)

No entanto temos, através de entrevistas realizadas, a confirmação de que os Fóruns não pararam sua atividade (especialmente Entrevistas 7 e 8), sendo inclusive o espaço de diálogo definido como prioritário para a política industrial do segundo governo Lula, a PDP. O fato da página do MDIC referente aos Fóruns não estar atualizada não significa que eles deixaram de funcionar no período em questão.

O que podemos aferir sobre a falta de informações – inclusive acerca do CNDI – é que, ao contrário de conselhos em outras áreas, como podemos notar no caso do CDES, cujo sítio é alimentado constantemente com informações sobre sua atuação e produção, os conselhos da área industrial não divulgam seus debates internos e muitas vezes nem a sua composição. O acesso a atas e transcrições de

reuniões do CNDI, por exemplo, só nos foi possível após conversas e entrevistas com dirigentes da ABDI, em Brasília, em abril de 2013. As inúmeras buscas anteriores por informação - incluindo pedidos por e-mail e contatos telefônicos para Ministérios e Agências - não tiveram sucesso.

Almeida parece desconsiderar a existência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) como local de articulação máximo entre sociedade e Estado no que se refere a política industrial. Além disso, apenas cita o CDES como sendo de pouca importância para a relação estado-empresário, uma vez que a pauta de discussões geralmente não trata do tema em específico. (ALMEIDA, 2009, p. 47 nota 38) Tal posicionamento nos parece carecer de uma análise mais aprofundada acerca das participações em peso do empresariado industrial nestes Conselhos, uma vez que, se não tivessem nenhuma relevância, estariam esvaziados desde seu início. Além disso, a produção do CDES, vista no capítulo anterior, invalida a afirmação do autor.

Ao analisar a recente política industrial e de tecnologia do país - o que inclui a PITCE -, Suzigan e Furtado (2010) indicam que grande parte dos problemas acontece na implementação da política industrial e que estes ocorrem por questões institucionais. A grande diversidade e complexidade de órgãos envolvidos na área tornam a coordenação da política industrial uma tarefa árdua. Os autores distinguem a princípio as instituições de política macroeconômica e o marco regulatório que, de acordo com os autores, evoluiu ao longo do tempo, respondendo aos desafios contemporâneos. No entanto, as instituições de política industrial e tecnológica não teriam seguido o mesmo caminho:

Esse ponto de vista é o de que as atuais instituições da área não atuam de forma sistêmica ou articulada, com base em visão compartilhada; estão, em muitos casos, envelhecidas, marcadas por suas missões do passado - por isso, têm dificuldades para responder aos desafios impostos seja pela dinâmica do crescimento econômico impulsionado por inovações, seja por um visão de futuro da indústria e da tecnologia. (SUZIGAN E FURTADO, 2010, p. 21)

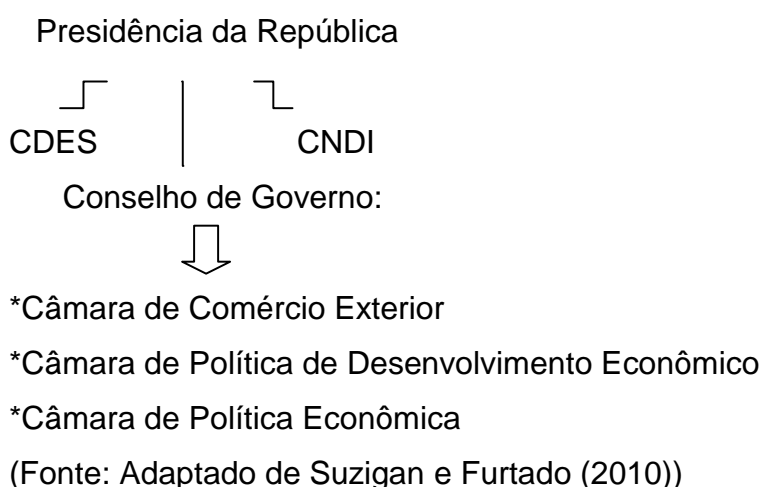
O que aparece é um quadro institucional complexo e fragmentado, com diferentes instrumentos dispersos entre os órgãos, bem como quadros técnico-burocráticos de capacitação diversa.

No curto período histórico em que esta pesquisa se concentra, durante dois mandatos do presidente Lula, podemos notar que, dependendo do momento e da política em vigor, dos ministros de Estado que variam em termos de capital político ou de preferências, há o apelo a uma ou outra forma de articulação, e a valorização de uma ou outra instituição. **Se a liderança do Ministro Luiz Furlan alavancou o CNDI como espaço de diálogo com o setor privado, no período seguinte, o Ministro Miguel Jorge fez outra opção, retomando os Fóruns de Competitividade como *locus* primordial de diálogo para a PDP.**

Suzigan e Furtado (2010) destacam também que as instituições de política industrial existentes muitas vezes se encontram enrijecidas ou com o quadro técnico longe da necessária capacitação. Ao invés de serem reformados e adequados às novas necessidades e funções, são “deixadas de lado” enquanto são criadas novas instituições. Isto ocorre quando há mudança de governo ou quando novas políticas são formuladas, complicando ainda mais o quadro institucional.

De acordo com os autores, os órgãos colegiados de primeiro escalão apresentam uma configuração institucional complexa. A figura abaixo aponta para a complexidade da estrutura de governança da política industrial do governo Lula, tendo em vista que esses colegiados contam com a participação de Ministros, representantes do setor privado e da sociedade civil:

Figura 5.1. Governança da Política Industrial



Esses Conselhos e Câmaras representados acima possuem comitês gestores ou secretarias executivas, constituídos pelo segundo escalão do governo. De acordo

com os autores, possuem “funções normativas sobre políticas públicas que, direta ou indiretamente, afetam o desenvolvimento econômico e social de modo geral, e o desenvolvimento industrial e tecnológico em particular” (SUZIGAN e FURTADO, 2010, p. 29). E a esses organismos somam-se os próprios ministérios, com suas estruturas, órgãos executivos, secretarias etc.

Sobre o acompanhamento da PDP, o ex-presidente da ABDI apresenta depoimento importante: foi criado um Comitê de Ministros que acompanhava a cada seis meses a execução da política, presidido pela então chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, contando com Fazenda, Casa Civil, Planejamento, Educação, Ciência e Tecnologia, além do MDIC e do BNDES e ABDI, que apresentavam a parte econômica e a operação política, respectivamente.

Depois que a PDP foi lançada o Miguel Jorge convocou todos os Fóruns de competitividade e aí eu fiz as apresentações em todos os Fóruns do que era a PDP, quais eram as bases e tal, mas depois quem operou foi a Secretaria de Desenvolvimento da Produção. Não foi a ABDI. A gente fazia não só isso, reuniões semanais da Secretaria Executiva, preparava e participava dessa reunião com os ministros e nós fizemos vários encontros globais da estrutura da PDP, tinham 500 e tantas pessoas envolvidas, então os Fóruns se articulavam nisso. (Entrevista n. 7)

A questão da coordenação, portanto, devidamente considerada tanto por acadêmicos como pela própria burocracia e governo, tem várias tentativas para solucioná-la. A criação do CNDI e da ABDI, a articulação e retomada dos Fóruns, entre outras medidas, são indícios disso.

Apesar das pertinentes críticas à coordenação intragovernamental assim como ao diálogo com a sociedade civil, as atas das reuniões do CNDI ocorridas entre 2005 e 2007, mostram que houve um grande esforço, tanto do setor público quanto do privado, no sentido de equacionar o problema da coordenação no interior do governo.

Este posicionamento é compartilhado com De Toni (2013), que afirma que “a efetividade das políticas industriais durante o governo Lula, foi influenciada positivamente pelos efeitos de coordenação intragovernamental do CNDI, e não tanto pela natureza participativa do colegiado, imagem fixada pela publicidade oficial

da época.” (DE TONI, 2013, p. 306). As críticas mencionadas anteriormente denotam o quão relevante é a questão da coordenação interna ao governo no que tange às políticas industriais. No entanto, se lembrarmos de outras experiências de arenas semelhantes da história brasileira, em que os empresários encontraram-se alijados do acesso às decisões governamentais, podemos perceber a importância desta participação.

Sobre as proposições apresentadas no CNDI, embora a maioria tenha origem nos representantes do governo, nota-se espaço para as iniciativas da sociedade civil. Podemos observar que todos os temas relevantes do setor industrial, como a legislação proposta, iniciativas de estudos e mapeamentos necessários foram discutidos naquele colegiado, com participação ativa do empresariado industrial.

Algumas considerações sobre o CDES e o CNDI

Apesar dos conselhos aqui analisados representarem uma inovação no arranjo institucional do país e estarem em fase de consolidação, podemos observar algumas tendências e principais diferenças.

Ambos os conselhos se caracterizam por apresentarem uma representação abrangente da sociedade; ambos têm uma sobre representação do setor empresarial. O CDES sem dúvida é mais amplo e heterogêneo em sua composição, tendo caráter societal enquanto o CNDI mantém como característica a representação tripartite clássica que inclui governo, empresários e trabalhadores.

Enquanto o CDES possui grande visibilidade no interior do governo e tem suas atividades e produção divulgadas na mídia, com grande quantidade de material disponível para acesso público em seu sítio na internet, o mesmo não ocorre com o CNDI. As informações sobre as reuniões e debates do Conselho Industrial são sigilosas e indisponíveis ao grande público, talvez porque digam respeito a questões de segurança do setor industrial, talvez porque esta arena envolve tanto o alto escalão do governo quanto representantes de destaque do empresariado industrial.

Em relação a sua estabilidade e enraizamento na arquitetura institucional, o CNDI foi mais dependente da vontade política de seu dirigente do que o CDES, que desde sua formação em 2003 não interrompeu suas atividades. O papel de sua

secretaria, a SEDES, parece ter sido de fundamental importância para a manutenção das reuniões e atividades, mesmo nas mudanças de governo. No caso do CNDI e ABDI a trajetória de conselho e agência não foi comum. A ABDI, tem suas atividades ininterruptas até hoje, na produção de estudos e no trabalho de monitoramento das políticas industriais, denotando uma trajetória de consolidação institucional, ao contrário do Conselho que foi criado no mesmo momento.

A saída de Furlan e a entrada de Miguel Jorge no MDIC, em 2007, marca o fim das reuniões do CNDI no governo Lula, ao mesmo tempo em que os Fóruns de Competitividade são retomados como arenas de intermediação junto ao empresariado e trabalhadores no âmbito da política industrial do segundo mandato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa procuramos responder à questão inicial -a *postura governamental, que leva à concertação social para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento, analisada por Peter Evans (2005), estaria sendo implementada no Brasil no século XXI? Em caso positivo, este fato representaria uma inovação institucional do governo Lula ou seria mais uma etapa na trajetória brasileira de articulação entre sociedade e Estado?* Para tanto, analisamos as experiências anteriores de construção de arenas, em especial as que o empresariado industrial teve assento, abrangendo o longo período que se inicia no governo de Getúlio Vargas até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A partir da análise das arenas de intermediação de interesses da indústria no interior do Estado brasileiro desde 1930 até o fim do governo Lula, percebeu-se que estas arenas de diálogo e negociação governamentais, responsáveis pela política industrial, apontam para a existência de uma reforma da burocracia de caráter *gradual e cumulativa*, nos setores que dizem respeito à política industrial, caso aqui analisado. Esse tipo de mudança, usando a análise de Thelen e Mahoney (2010), tomam a forma de *displacement* (quando há o fim de uma instituição para dar lugar a uma nova) e *conversion* (alteração na legislação, que leva a novas funções e usos das instituições). Podemos analisar por exemplo, o Acordo Automotivo, que acaba por suprimir a necessidade da sua Câmara Setorial como um caso de mudança institucional por conversão de uma instituição em outra, ao passo que a criação dos Fóruns de Competitividade, que assumem o lugar institucional das Câmaras Setoriais, como um tipo de deslocamento institucional, assim como os diferentes casos de substituição de arenas nos diferentes governos (Quadro 2.1).

Buscamos também identificar os padrões de funcionamento da política industrial no Brasil, cujo caráter protecionista se manteve predominante até a década de 1990, quando, após as reformas e abertura econômica, a política

industrial se vincula ao comércio exterior, num movimento de integração aos novos desafios globais.

Desde os anos 1930 formaram-se ilhas de excelência técnica ao redor do Poder Executivo, retirando-se gradualmente do Congresso o poder de legislar sobre as políticas cambial, tarifária e de financiamento ao desenvolvimento. O insulamento das instituições do Executivo foi contrabalançado pela “concertação corporativista” no interior do Executivo no governo Vargas, que agregava membros da elite econômica ao seu planejamento nacional. Embora contasse com a participação da sociedade através desta elite, cabe destacar a ausência dos trabalhadores neste arranjo até o advento da Nova República.

No período anterior a Nova República, analisado no capítulo 2, podemos verificar que, apesar dos esforços de variados governos para a criação de organismos que dessem conta do planejamento global da economia, este intento não se concretizou. Uma das razões apontadas para isto consiste na acomodação, dentro do governo, de uma ampla coalizão que uniu diferentes setores – tanto os tradicionais quanto os novos – da elite econômica nacional, levando a uma falta de consenso acerca da necessidade de um órgão central de planejamento.

Procuramos avaliar os tipos de coalizão que se formaram, entre empresários, trabalhadores e agências governamentais ao longo do período, procurando avaliar sua continuidade ou descontinuidade. Podemos observar também que as diferentes arenas criadas não se mantêm de um governo para o outro e, algumas vezes, dentro de um mesmo governo. A *descontinuidade* atinge grande parte das criações institucionais em todos os períodos analisados. A intermitência dos conselhos e coalizões formadas pode ser atribuída à heterogeneidade dessas coalizões e a crises externas às arenas (políticas ou econômicas), e que restringem o seu espaço de diálogo e negociação. Como exemplo podemos citar o fim das Câmaras Setoriais no primeiro governo FHC, quando, para manter a estabilidade econômica, subordina a política industrial (e seu espaço no interior do governo) à política monetária. Da mesma forma, a falta de sustentação de uma ampla coalizão leva o segundo governo Lula a abrir mão da política industrial setorial e com foco na inovação (PITCE), voltando-se a uma

postura mais pragmática, atendendo a amplos setores, como no PAC e na PDP. O ímpeto reformista do governo petista e a coalizão de apoio foram abalados no primeiro mandato pelas denúncias de corrupção do Mensalão em 2005 e no segundo mandato pela crise internacional de 2008, fragilizando as políticas e arenas construídas no período.

Outra dimensão a que devemos atentar diz respeito à *diferença entre existência formal da instituição e sua efetividade*. Um órgão pode existir mesmo esvaziado, e, nesse caso perde sua capacidade de atuação, como no exemplo apresentado por Monteiro e Cunha: o CNPIC desde 1944 teve suas funções reduzidas, mas só foi extinto dois anos depois, em 1946. (MONTEIRO E CUNHA, 1974, p. 5). Em nossa história recente esses casos continuam acontecendo, como podemos notar no próprio CNDI no governo Lula. Após a saída do Ministro Luiz Furlan do MDIC e da presidência do CNDI (meados de 2007), esse Conselho continua existindo, apesar de não serem convocadas reuniões até o fim do governo Lula, em 2010.

Conforme pode ser observado a partir do Quadro 2.1 e nos capítulos seguintes, grande parte das arenas criadas para tratar de política industrial e planejamento mostraram-se permeáveis à presença do empresariado, mesmo quando sua representação não estava prevista no regulamento. Nos governos autoritários do período militar, também se viram instituições com representação empresarial. E quando estas arenas não contaram com a presença de empresários, como no caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) nos 1970, analisado por Codato –seu funcionamento foi precário, pois não dispunham de legitimidade junto ao meio empresarial.

Os conselhos aqui analisados enquanto arenas de poder, na conceituação de Lowi (1969, 2009), tratam da política industrial distributiva e regulatória no interior do Estado, em articulação com o sistema corporativo tradicional, cuja representação é uma constante. Portanto, o que se conclui é que a estrutura corporativa se mantém ao longo do século XX e início do século XXI, como canal de acesso dos empresários ao Estado. Essa relação de representação via organismos corporativos envolve a sua participação nos conselhos e agências governamentais, seja através das lideranças das associações, seja

individualmente, no caso dos grandes expoentes do empresariado industrial. As duas arenas - conselhos e corporativa - portanto não se opõem e operam paralelamente, com forte inter-relação.

Contrastando com a trajetória intermitente das instituições de planejamento e política industrial, nos deparamos com as instituições da área financeira, como Banco do Brasil, a Sumoc, o BNDES e o Banco Central que apresentaram nesse período, uma trajetória estável, se enraizaram na estrutura burocrática e se mantiveram ativas ao longo dos diferentes governos. Uma característica delas é seu insulamento, ainda que o BNDES e o Banco do Brasil tenha tido como presidentes empresários e políticos.

Podemos perceber, ao percorrer o caminho da construção institucional contínua pela qual passamos desde os anos 1930, que a questão da coordenação da política pública, em especial no que tange à política industrial, foi uma questão de grande relevância, que perpassou os diferentes governos, democráticos ou não. Foram muitas as tentativas de criar um órgão superior que conseguisse orquestrar os diferentes Ministérios e órgãos envolvidos, que na maior parte das vezes “nasceram e morreram” num mesmo governo, sem uma continuidade que permitisse o enraizamento institucional e amadurecimento dos instrumentos criados. A sobreposição de funções e atribuições em diferentes organismos passa a ser a regra ao invés da exceção. Mesmo durante o regime militar, as tentativas de estabelecer um organismo central que atendesse à necessidade de coordenar e planejar a política econômica e industrial não obtiveram sucesso.

O mesmo se dá na Nova República, quando algumas agências passam a incluir os representantes dos trabalhadores na mesa de negociação da política industrial (como o exemplo das Câmaras Setoriais). Apesar desta inclusão, que é a grande novidade do período, essas agências também enfrentam problemas para se enraizarem na estrutura burocrática, tendo uma vida curta.

A única instituição que se sustenta ao longo do período analisado e que reúne as funções das demais agências é o BNDES. Ele tem uma atuação contínua no planejamento da política industrial (até mesmo quando o cenário não é favorável), investe e age como banco de exportação, fomenta grandes grupos

nacionais a competirem no exterior e apoia a pequena e média empresa. Por isso é considerado por Peter Evans (2004) como a agência piloto do desenvolvimento brasileiro.

Uma das questões relevantes para avaliarmos a questão inicialmente proposta é até que ponto o governo Lula estaria inovando na construção de arenas com uma representação mais diversificada e abrangente. O que podemos observar, a partir da pesquisa é a inclusão do trabalhador a partir do período de redemocratização na década de 80, mesmo que essa inclusão se dê em menor proporção, se compararmos com a representação industrial nas Câmaras Setoriais e Fóruns de Competitividade.

Há também um aprofundamento na perspectiva do desenvolvimento, e do novo paradigma da política industrial, associada ao comércio exportador. Essa mudança de perspectiva já aparece no governo Fernando Henrique Cardoso. A alteração da própria nomenclatura do Ministério da Indústria e Comércio, que passa a agregar os termos *Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* (denominação que foi mantida no governo Lula) são reveladores de uma nova visão, onde estes conceitos aparecem integrados: aliar o desenvolvimento industrial ao comércio exterior é uma opção para a política econômica do país e passa a ter destaque nas iniciativas governamentais, incluindo a inovação como foco.

Ainda nos anos 1990, também no governo FHC é que são estabelecidos os Fóruns de Competitividade, bem como um conjunto importante de marcos regulatórios. O governo Lula dá continuidade e aprofunda o processo de abertura ao diálogo institucionalizado com a sociedade. A retomada dos Fóruns, logo no princípio de seu governo – mesmo que os Fóruns tenham sofrido períodos de inatividade posteriormente – dá mostras dessa preocupação.

A criação de inúmeros conselhos de interação Estado-sociedade, que marcam o governo petista, aprofundam o diálogo social e o acolhimento das suas demandas no governo. A partir da análise do CDES, maior exemplo de arena de diálogo no período, podemos observar as dificuldades de sua implementação e, mais ainda, de sua manutenção na estrutura governamental. Não obstante os reveses e dificuldades, o CDES neste período teve continuidade em suas atividades, sem interrupção mesmo nos momentos de aguda crise política. E a sua secretaria – a SEDES – teve papel fundamental neste processo. As diferenças entre o CDES e

seu congênere no planejamento industrial, o CNDI, apontam para outras questões relevantes, apesar das arenas aqui analisadas serem relativamente novidades no arranjo institucional do país e, portanto, ainda em fase de amadurecimento e consolidação.

Se ambos os conselhos se caracterizam pela representação social – mesmo que igualmente tenham uma sobre representação do setor empresarial –, o CDES sem dúvida é mais amplo e heterogêneo em sua composição, tendo caráter societal enquanto o CNDI mantém como característica a representação tripartite clássica que inclui governo, empresários e trabalhadores. No entanto, no que se refere a sua inovação, é a primeira vez que uma arena de cúpula reúne as três partes envolvidas na política industrial.

A diferença entre os dois conselhos no que se refere à visibilidade e transparência de ações, pode ser claramente observada, quando se busca informações acerca do seu funcionamento. O CDES possui grande visibilidade no interior do governo, que dispõe de sítio na internet para divulgar suas atividades e produção, aparecendo na mídia com certa constância. Uma grande quantidade de material é disponível para acesso público em seu sítio na internet, que além da produção interna agrega artigos e trabalhos acadêmicos acerca do CDES. Já no CNDI, as informações sobre as reuniões e debates do Conselho Industrial são sigilosas e indisponíveis ao grande público, o que talvez possa ser explicado por ser uma arena que envolve tanto o alto escalão do governo quanto representantes de destaque do empresariado industrial. O acesso ao material de pesquisa desta tese só foi possível após entrevistas com burocratas da ABDI em Brasília.

O CDES nos parece ter alcançado um maior grau de estabilidade e enraizamento na arquitetura institucional. Desde sua formação em 2003 não interrompeu suas atividades apesar de ter sofrido mudanças em sua vinculação institucional, conforme descrito no Capítulo 4. Em parte o papel de sua secretaria, a SEDES, parece ter exercido um papel fundamental para a manutenção das reuniões e atividades, mesmo nas mudanças de governo. No caso do CNDI e ABDI a trajetória de conselho e agência não foi comum. A ABDI, tem suas atividades ininterruptas até hoje, na produção de estudos e no trabalho de monitoramento das políticas industriais, denotando uma trajetória de consolidação institucional, ao

contrário do Conselho que foi criado no mesmo momento, tendo uma vida curta mas profícua⁴⁵.

As arenas de intermediação analisadas aqui, mesmo que ainda estejam em fase de consolidação, denotam um esforço governamental no sentido de uma maior abertura ao diálogo e negociação em arenas específicas, visando o desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, como dito anteriormente, a participação empresarial - que mantém a representação corporativista nessas novas arenas, ao lado de outras formas - continua sobre representada, mesmo em conselhos abrangentes como o CDES, como podemos notar no Quadro 4.2.: 44% dos integrantes do CDES, ao longo de oito anos do governo Lula, são representantes do empresariado.

Através das entrevistas e leituras, o que fica claro é que o CNDI, por mais que não tenha se enraizado na estrutura institucional, durante os seus anos de maior vigor – que correspondem a liderança do ministro Luiz Furlan, ente 2005 e 2007 – foi de fato relevante para a eficácia da política industrial, criando compromissos em seu interior, facilitando tanto a coordenação intragovernamental quanto o apoio do setor privado, o que é fundamental para o sucesso da política industrial.

Portanto, retomando as questões levantadas a partir de Evans, podemos admitir o CDES como uma inovação no diálogo do Estado com a sociedade, com uma ampla temática e participação social, não obstante a sobre representação do empresariado industrial. Dali saíram indicações e demandas que passaram a fazer parte do programa governamental, como o PAC e a própria criação do CNDI, o que denota sua relevância e efetividade.

Já o CNDI, apesar de não poder ser considerado como uma inovação institucional por seu modelo tripartite anteriormente utilizado, pode ser considerado inovador no sentido de ser uma arena de cúpula tripartite. Além disso, a sua construção aponta para a direção das recomendações de Peter Evans, em que a democracia no século XXI e a política visando o desenvolvimento é fortalecida pela participação social em canais efetivos no interior do governo, associada às demandas do mercado. Em tempos de descrença e desesperança com a política

⁴⁵Em abril de 2013 a ABDI preparava a primeira reunião do CNDI no governo Dilma. As arenas de diálogo construídas no governo anterior, como CDES (conforme nota 32) e CNDI, perderam espaço, denotando uma dificuldade no diálogo institucionalizado.

tradicionalmente instituída, o caminho parece ter sido profícuo, e se mantido novas avaliações devem ser elaboradas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Série Cadernos da Indústria. DELGADO, Ignácio J. G. (coord). *Estudo comparativo de política industrial: as trajetórias do Brasil, Argentina, México, Coréia do Sul, EUA, Espanha e Alemanha*. (Relatório Síntese). Brasília: ABDI, 2010a.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Política de Desenvolvimento Produtivo: Balanço de atividades 2008-2010*. Brasília, 2010b.

ABRANCHES, Sergio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n.1, p5-38, 1988.

ALMEIDA, Mansueto. Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI. texto para discussão 1452 IPEA. Brasília, dezembro de 2009.

ALMEIDA, Rodrigo de. Entrando no clube: O BNDES e a inserção brasileira no capitalismo internacional. In: BOSCHI, Renato (org). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

AMANN, Edmund; CHANG, Ha-Joon. *Brazil and South Korea: economic crisis and restructuring*. London: Institute of Latin American Studies, 2004.

ANTERO, Samuel A. Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais: a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções. *Revista de Administração Pública*, Fev, vol.40, no.1, p.57-79, 2006.

ARBIX, Glauco. Social-Democracia sem concertação? As Câmaras Setoriais no ostracismo. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 43, pp. 113-128, novembro de 1995.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Relatório 2006. *A Política das Políticas Públicas. Progresso Econômico e Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2007.

BIERSTEKER, Thomas. O triunfo da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, J. E CZEMPIEL, E. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2000.

BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: Uma discussão a partir da América Latina. In: BOSCHI, Renato (org). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BOSCHI, Renato. Setor Privado, reestruturação econômica e democratização na América Latina. In DOMINGUES, J. M. e MANEIRO, M. (orgs) *América Latina Hoje. Conceitos e Interpretações*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e DINIZ, Eli. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. *Novos Estudos CEBRAP*, julho, pp. 83-99, 2009.

CARDOSO JR., José Celso. *Diálogos para o Desenvolvimento: A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*. Vol2. Ipea, 2010.

CASTRO, Antonio B. *Da Semi-Estagnação ao Crescimento num Mercado Sino-Cêntrico*. Mimeo, 2007.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The Hole of Institutions in Economic Change. In: DE PAULA, Silvana and DYMSKI, Gary A. *Reimagining Growth Towards a Renewal of Development Theory*. Palgrave USA, 2005.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004a.

CHANG, Ha-Joon. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2004b.

CODATO, Adriano N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Editora HUCITEC/ANPOCS, 1997.

CONDÉ, Eduardo Salomão. A Rota da Diversidade - Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento. *Perspectivas Sobre o Desenvolvimento*, v. 6, p. 1-29, 2009.

COSTA, Karen Fernandez. *BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula*. XXX Encontro Anual ANPOCS, 2006.

_____. *A transformação do BNDES e sua influência na política de Estado do Brasil na década de 90*. XXVIII Encontro Anual ANPOCS, 2004.

COSTA, Vanda M. R. *O CDES e a Agenda Nacional de Desenvolvimento: um modelo de diálogo social*. 2010. (disponível em www.cdes.gov.br)

_____. CDES: o aprendizado do pacto. *Revista Inteligência*, n. 41, pp. 138-151. 2008.

_____. Os Conselhos do CDES: experimento sem conclusão. *Revista Inteligência*, n. 32, pp. 146-161. 2006.

CROUCH, Colin. *Capitalism diversity and change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. New York, Oxford University Press Inc., 2005.

CROUCH, Colin & STREECK, Wolfgang (Editors). *Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Cheltenham: Edgar Elgar, 2006.

DELGADO, Ignacio Godinho (coord). *Estudo comparativo de política industrial: as trajetórias do Brasil, Argentina, México, Coréia do Sul, EUA, Espanha e Alemanha*. (Relatório Síntese). Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010.

_____. *A Política Industrial Brasileira para Setores Selecionados e a Experiência Internacional*. Relatório parcial de pesquisa, Volume 4. ABDI-FUNDEP/UFGM. 2009.

DELGADO, Ignacio Godinho. *Política industrial na China, na Índia e no Brasil: legados, dilemas de coordenação e perspectivas*. IPEA - Texto para Discussão nº 2059. Brasília, 2015.

DELGADO, Ignacio. Godinho. *Variedades de Capitalismo e os Caminhos da Política Industrial Brasileira - elementos para uma análise comparativa*. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 1 p. 29-50, 2010a.

DELGADO, I. G. (2010) *Desenvolvimento, Empresariado e Política Industrial no Brasil*. In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, M. A. & IGLECIAS, W. (org). *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novasteorias, novastrajetórias*. São Paulo: Editora de Cultura. Pp.115-141. 2010b

DELGADO, I. G. ; CONDÉ, E. S. ; ESTHER, A. B. ; SALLES, H. M. . *Cenários da Diversidade variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coréia, Argentina, México e Brasil (1998-2008)*. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 53, p. 959-1008, 2010.

DELGADO, I. G. . *A Política Econômica do Governo Lula na Perspectiva Empresarial*. *Tempo Presença*, Rio de Janeiro, v. 333, n. 333, p. 33-37, 2004.

DINIZ, Eli. *Depois do Neoliberalismo: discutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio*. In: BOSCHI, Renato (org). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

_____. *Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes*. *Desenvolvimento em Debate*. vol. 1, nº 1, **p.7-27**, 2010.

_____. *Empresário, Estado e Democracia: uma avaliação dos dois primeiros anos do governo Lula*. 2006. In: DIAS, M. R.& PÉREZ, J. M. S. *Antes do Vendaval: Um diagnóstico do governo Lula antes da crise política de 2005*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

_____. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. *Reformas Econômicas e Democracia no Brasil nos anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação*. *Dados*, v. 37, nº 2, 1994.

_____. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930 – 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007

DINIZ, Eli. & BOSCHI, Renato. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

_____. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

_____. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Volume 18, nº 52, 2003.

DRAIBE, Sonia. *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.

DULCI, Luiz Soares. Participação e mudança social no governo Lula. In: SADER, Emir e GRACIA, Marco Aurélio (org.). *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

EVANS, Peter. Constructing the 21st century Developmental State: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, OMANO (editor). *Constructing a democratic developmental State in South Africa: potentials and challenges*. South Africa: HSRC Press, 2010.

_____. Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation. In: LANGE, Mathew & RUESCHEMEYER, Dietrich. *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. London: Palgrave Macmillan, 2005a.

_____. The Challenges of the "Institutional Turn": New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory. In: NEE, Victor & SWEDBERG, Richard. *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton University Press, 2005b.

_____. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

_____. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 4, jul./dez. 1998

_____. The eclipse of the State? Reflections on Stateness in a Era of Globalization. *World Politics*. October, 1997.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 1999.

FIGUEIREDO, Ney. *Diálogos com o poder. Políticos, empresários e mídia: verdades e mentiras*. São Paulo: Editora de Cultura, 2004.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos & PIERANTI, Octavio Penna (org.) *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GUIMARÃES, Ivan G. R. *Câmaras Setoriais: histórico, constituição e perspectivas*. São Paulo em Perspectiva, nº 8 v. 3, 1994.

HALL, Peter. & SOSKICE, David. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. As trêsversões do Neo-Institucionalismo. *Revista Lua Nova*. Nº 58, 2003.

HALL, Peter. & THELEN, Katheleen. Institutionalchange in varietiesofcapitalism. *Socio-EconomicReview*, 7, 2009.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

IPEA. *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Livro 10. Brasília, 2010.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Burocracia, Empresariado e Arenas Decisórias Estratégicas: Trajetórias do Neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). *Ciências Sociais Hoje*, 1992.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LIST, Friedrich. *The Nacional System of Political Economy*. Longmans, Green, 1885. Apud: CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004a

LOWI, Theodore. *Arenas of Power*. Boulder – London: Paradigm Publishers, 2009.

_____. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics*. Vol. 16, 1964: 677-715.

LUCAS, Luiz P. V. A política industrial brasileira: avanços e desafios. In: VELLOSO, João P. R. (Coord) *Estratégia industrial e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

MACARINI, J. P. A política econômica do governo Costa e Silva: 1967-69. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, 10(3): 453-489, set./dez. 2006.

MAHONEY, James and THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change: ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, 2010.

MANCUSO, Wagner. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista Sociologia Política*, nº 28, Curitiba, 2007.

_____. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*. V.47 n. 3 Rio de Janeiro, 2004.

MANCUSO, Wagner. P; OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova*. nº 69, São Paulo, 2006.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MONTEIRO, Jorge V. e CUNHA, Luiz R. Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico Brasileiro (1934-1963). *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, nº 1. 1974.

MORAES, Wallace dos Santos. Capitalismo sindicalista de conciliação e “capitalismo de *lascalles*”: Brasil e Venezuela no pós-neoliberalismo. In: BOSCHI, Renato (org). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

NORTH, D. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, (Winter), pages 97-112, 1991.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, nº 44, 1998.

PAMPLONA, Leonardo M. P. *BNDES e o Desenvolvimentismo do Século 21: Estado, Democracia e Sustentabilidade*. Dissertação de Mestrado. UFRJ, 2011.

PIRES, R. & VAZ, A. Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Texto para Discussão IPEA*, nº 1707, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012.

RIBEIRO, Daniela. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento. *Observador On-line*. v. 5, n. 12. Dezembro de 2010.

RODRIG, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: Arbix, G.; Comim, A.; Zilbovicius, M.; Abramovay, R. (org.) *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2002.

_____. *Getting Institutions Right*. Harvard University, 2004.

SADER, Emir & GARCIA, Marco A. (org). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Boitempo, 2010.

SALERNO, Mario S. e DAHER, Talita. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): Balanço e Perspectivas. Brasília, MDIC, 2006. (disponível em <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf>)

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, Jan., 1974, pp. 85-131.

SCHNEIDER, Ben. *Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network and Hierarchical Varieties*. 2007.

_____. Burocracia pública e política industrial no Brasil. São Paulo: Sumaré, 1994.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz F; MICHEL, Renaut. *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005.

STIGLITZ, Joseph. *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João. Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 40 (1): 7-41, janeiro – março 2010.

_____. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

TAPIA, Jorge. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TAVARES, Maria C. e ASSIS, J. C. *O Grande Salto para o Caos: A economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Interesses de Classe e Organização Estatal: o Caso do Consplan. *Dados*. Rio de Janeiro, n. 18, p. 101-121, 1978.

VIZEU, Fábio e BIN, Daniel. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, Rio De Janeiro 42(1): pp. 83-108, Jan./Fev. 2008.

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

WEISS, Linda. *States in the Global Economy: bringing domestic institutions back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. 'The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?' In *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, edited by John Campbell, Colin Crouch, Peer Hull Kristensen, Glen Morgan, Ove Kai Pedersen and Richard Whitley. Oxford: Oxford University Press, 2009.

TESES E DISSERTAÇÕES:

DE TONI, Jackson. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Ciência Política/UnB. Brasília, 2013 (Tese de Doutorado)

FERREIRA, André. Desenvolvimento Regional: Limites e Possibilidades Institucionais - Um Estudo de Caso da Região do Vale do Paraíba - RJ. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento PPED/IE UFRJ. Rio de Janeiro, 2012 (Tese de Doutorado).

DOCUMENTOS:

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Balanco de Atividades da PDP*. Brasília, 2010.

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *O Debate sobre Desenvolvimento no CDES* (Documento Síntese). CDES, 2010.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *PITCE 3 anos*. Brasília, 2007.

_____. *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Brasília, 2008.

Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Cartas de Concertação*. Brasília, 2004.

_____. *10 anos de CDES*. Brasília, 2013.

ANEXO

Lista de Entrevistados

Juiz de Fora, maio de 2012

Entrevistado: Prof. Dr. Ignacio José Godinho Delgado (Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF)

Brasília, abril de 2013

Entrevistado n. 1: Gerente de Planejamento da ABDI

Entrevistado n. 2: Coordenador de Inteligência Industrial da ABDI

Entrevistado n. 3: Pesquisador IPEA

Entrevistado n. 4: Diretor setorial MPOG

Entrevistado n. 5: Secretária da SEDES

Entrevistado n. 6: Diretor da SEDES

Entrevistado n. 7: Ex-presidente da ABDI

Entrevistado n. 8: Diretora da ABDI

Tabela Participação dos Conselheiros da Sociedade Civil – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)
2005 a 2007

Conselheiros da Sociedade Civil	1ª R. Ord	2ª R. Ord	1a R. Extrao F	3ª R. Ord	4ª R. Ord	5ª R. Ord	6ª R. Ord	7ª R. Ord	8ª R. Ord	9ª R. Ord	10ª R. Ord	11ª R. Ord	12ª R. Ord
Armando Queiroz Monteiro Neto	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X
Marcus Vinicius Pratini de Moraes	X	-	X	X	-	-	X	X	-	-	-	-	-
Eugênio Emílio Staub	X	X	-	-	X	-	X	X	-	X	-	-	-
Jorge Gerdau Johannpeter	X	-	-	X	X	X	-	X	X	X	X	-	X
Osmar Zogbi	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	-	X	-
Luiz Carlos Delben Leite	X	X	X	X	-	-	X	X	-	X	-	X	-
Antonio Fernandes dos Santos Neto	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
João Carlos Gonçalves	X	-	-	-	-	X	X	-	X	-	-	X	-
Walquiria Pereira Aires	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Josué Gomes da Silva	X	X	-	-	X	-	-	X	-	X	-	-	-
Paulo Godoy	X	X	-	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X
Amarílio Proença de Macedo	X	X	-	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X
Luiz Marinho (CUT)*	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maurício N Botelho	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	X	-
Artur Santos (CUT)**	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	-	X	-

* A partir da 4a Reunião aparece no CNDI como Ministro.

** Entra como representante da CUT a partir da 6a Reunião

Jorge Nazareno Rodrigues	Sindicado dos Metalúrgicos de Osasco e Região	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
José Calixto Ramos	Central Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
José Lopes Feijó	CUT																			
Juçara Dutra	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Julio Aquino	Conselho Nacional dos Seringueiros																			
Laerte Teixeira da Costa	UGT	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Manoel da Cunha	Conselho Nacional dos Seringueiros																			
Manoel José dos Santos (De Serra)	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Marcio Lopes de Freitas	Organização das Cooperativas Brasileiras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Moacyr Auersvald	Nova Central Sindical dos Trabalhadores NCST																			
Nair Goulart	Força Sindical da Bahia																			
Paulo Pereira da Silva	Força Sindical	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ricardo Patah	UGT																			
Roberto Franklin de Leão	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação – CNTE																			
Rozani Holler	Cooperativa dos Agentes Ambientais de marechal Rondon																			
Sergio Rosa	PREVI																			

CDES: Conselheiros Sociedade Civil

Conselheiro	Vínculo	200	2004	2005	2006	2007	2008	200	2010
		3						9	
Adilson Ventura	UBC União Brasileira dos Cegos			X	X	X	X	X	X
Alceu Nieckarz	Pastor – Igreja Universal do Reino de Deus	X	X	X	X	X			
Aparecida Sueli Carneiro	ONG (mulheres negras)	X	X						
Augusto Chagas	União Nacional dos Estudantes - UNE							X	X
Bruno Ribeiro	Instituto Dom Helder Câmara/ Advogado de						X	X	X

José Vicente	Universidade Zumbi dos Palmares									X	
José Zunga Alves de Lima	Instituto Observatório Social de Telecomunicações da Inclusão Digital e Social – IOST									X	
Lucia Stumpf	Coordenadora de Movimentos Sociais								X	X	X
Luiz Aimberé Soares de Freitas	Faculdade de Ensino Superior de Roraima - professor	X	X	X	X						
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo	Economista – UNICAMP	X	X	X	X						
Luiz Gonzaga Schroeder Lessa	Militar – General	X	X	X	X						
Luiz Manoel Rebelo Fernandes	Universidade Federal Fluminense – professor	X									
Luiz Marinho	Conselho Nacional da Previdência Social	X	X	X							
Marcelo Neri	Fundação Getúlio Vargas								X	X	X
Marfan Martins Vieira	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP	X	X								
Maria Lucélia Santos	Atriz	X	X	X	X						
Maria Victória Benevides	Universidade de São Paulo – professora	X	X	X	X						
Miguel João Jorge Filho	Ministro de Estado – MDIC	X	X	X	X						
Miliu Villela	MAM São Paulo	X	X	X	X						
Muniz Sodré de Araújo Cabral	Universidade Federal do Rio de Janeiro - professor	X	X	X							
Naomar Monteiro de Almeida Filho	Universidade Federal da Bahia			X	X				X	X	X
Nilson do Amaral Fanini	Pastor – Convenção Batista Brasileira	X	X	X	X						
Paulo Roberto de Freitas	Botafogo Futebol e Regatas			X	X						
Paulo Roberto de Moraes Rego Figueiredo	Fórum pela Ética na Política do Amazonas	X	X	X	X						
Paulo Speller	Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira									X	X
Pedro de Assis Ribeiro de Oliveira	Comunidades Eclesiais de Base	X	X	X	X						
Pedro Luiz Teruel	Deputado federal PT/Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania – CIVES	X	X								

