UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MICHELLI GONÇALVES STUMM

IDEIAS E POLÍTICA INDUSTRIAL:
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS PETISTAS

CURITIBA
2019

MICHELLI GONÇALVES STUMM

IDEIAS E POLÍTICA INDUSTRIAL:
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS PETISTAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Renato Perissinotto.

CURITIBA
2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Stumm, Michelli Gonçalves
Ideias e política industrial: uma análise dos governos petistas. / Michelli Gonçalves Stumm. – Curitiba, 2019.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.
Orientador: Prof. Dr. Renato Perissinotto

1. Política industrial – Mudanças – Brasil. 2. Brasil – Condições econômicas. 3. Partido dos Trabalhadores (Brasil). I. Perissinotto, Renato. II. Título.

CDD – 338.0981

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016067P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **MICHELLI GONÇALVES STUMM** intitulada **IDEIAS E POLÍTICA INDUSTRIAL: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS PETISTAS** sob orientação do Prof. Dr. RENATO MONSEFF PERISSINOTTO, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.
A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 16 de Agosto de 2019

RENATO MONSEFF PERISSINOTTO
Presidente da Banca Examinadora

PAULO ROBERTO NEVES COSTA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

FLAVIO ALFREDO GAITÁN
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA)

ARMANDO JOÃO DALLA COSTA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPGDEMP)

RESUMO

O debate internacional sobre política industrial experimentou diversos *plot twists*. Acompanhando as discussões mundiais, os ciclos nacionais de políticas industriais também passaram por profundas transformações nos últimos anos. Depois do predomínio de políticas intervencionistas, entre as décadas de 1980 e 1990 assistiu-se à ascensão de outro conjunto de ideias sobre política industrial que evitava a participação mais ativa do Estado. Recentemente, esse processo de "negação" foi revertido com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004), da Política de Desenvolvimento Produtivo (2008) e do Plano Brasil Maior (2011) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tendo em vista tal contexto, buscou-se responder as seguintes questões: (i) por que, diferentemente dos governos anteriores, o Partido dos Trabalhadores lançou políticas industriais? (ii) quais ideias circunscreveram e orientaram as políticas industriais petistas (PIP)? (iii) por que tais iniciativas fracassaram? Como marco teórico, adotou-se a abordagem neoinstitucional sobre a relação entre ideias, instituições e política. Para operacionalizar o problema de pesquisa, foi criado um quadro conceitual que rastreou: (i) os problemas do setor industrial brasileiro; (ii) a mudança ideacional em torno da antiga política; (iii) a tipologia e intensidade das transformações da nova política. Tal exercício, evidenciou que o expressivo distanciamento entre os planos conceptivo (*policy in book*) e operacional (*policy in action*) foi um dos responsáveis pelo fracasso das PIP. Além disso, diversos fatos explorados também comprovaram que, a despeito do lançamento de políticas "explícitas" intencionalmente contrárias às ações liberais, a suposta mudança de conduta petista não resultou em transformações institucionais de grande vigor. Nesse sentido, as PIP representaram somente um irrisório experimento intervencionista com níveis nulos de viabilidade técnica, efetividade administrativa e legitimidade política.

Palavras-chave: Partido dos Trabalhadores; Política Industrial; Ideias; Mudança Política.

ABSTRACT

The international discussion about industrial policy has experienced several plot twists. Following world discussions, national industrial policy cycles have also been through deep changes in recent years. After most policies between the 1980s and 1990s were interventionist, it was possible to notice another set of ideas about industrial policies avoiding the state´s greater role. Recently, this denial process was reversed with the launching of the Industrial, Technological and Foreign Trade Policy (2004), the Productive Development Policy (2008) and the Brasil Maior Plan (2011) in Luiz Inácio Lula da Silva´s and Dilma Rousseff´s government. Given the context, the following questions have been attempted to answer: (i) why, unlike the previous ones, did the Labor Party launch industrial policies? (ii) which ideas circulated and guided the Labors Party Industrial Policies (LPIP)? (iii) why did such initiatives fail? As a theoretical background was adopted a neo-institutional approach to the relationship between ideas, institutions and politics. To operationalize the research problem, a conceptual framework was created that tracked: (i) brazilian industrial sector´s problems; (ii) an ideal change around the old politics; (iii) a new policy´s typology and transformation intensity. Such exercise, evidenced the significant distance between the conceptual (politics in book) and operational (politics in action) plans, was one of the responsible for the failure of the LPIP. In addition, several facts presented also proved that, despite the launching of "explicit" policies intentionally contrary to liberal actions, a change of Labors Party´s conduct did not result in major institutional transformations. In this way, the LPIP represented only a derisory interventionist experiment with no levels of technical viability, administrative effectiveness and political legitimacy.

Keywords: Labor Party; Industrial policy; Ideas; Political change.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **8**
Objeto de Estudo 8
Objetivos e Hipótese 11
Referencial Teórico 12
Metodologia 15
Estrutura do Trabalho 20

CRISE E POLÍTICA INDUSTRIAL **23**
Introdução 23
Políticas Intervencionistas 24
Políticas Liberais 32
Crise do Setor Industrial 47
Conclusão 51

MUDANÇA IDEACIONAL **54**
Introdução 54
Policy Entrepreneurs e Movimentação Política 55
Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial *55*
Central Única dos Trabalhadores *65*
Confederação Nacional da Indústria *74*
Humor Nacional e Convergência Ideacional 82
Mudanças no Governo e Coalização Política 86
Intellectual Carriers e Primeval Soup 91
Conclusão 97

MUDANÇA INSTITUCIONAL **101**
Introdução 101
Policy in Book 102
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior *102*
Política de Desenvolvimento Produtivo *106*
Plano Brasil Maior *110*
Policy in Action 115
Ações e Instrumentos *115*
Alcance e Direcionamento *121*
Governança *123*
Resultados 130
Conclusão 134

IMPACTO POLÍTICO **137**
Introdução 137
Viabilidade Técnica 137
Efetividade Administrativa 150
Legitimidade Política 157
Conclusão 163

CONSIDERAÇÕES FINAIS **166**

REFERÊNCIAS **170**

ANEXOS **191**

INTRODUÇÃO

OBJETO DE ESTUDO

Nos últimos anos, uma quantidade significativa de novos trabalhos sobre o papel das ideias em mudanças políticas surgiu (Hay 2011; Goldstein & Keohane 1993; Berman 1998; Blyth 2003; Blyth 2001; Schmidt 2010; Schmidt 2011)[1]. Cada um desses estudos trata de questões específicas, mas em conjunto revelam que resultados políticos não podem ser explicados apenas por alterações em condições objetivas ou interesses materiais e, dessa maneira, fornecem explicações alternativas que incorporam fatores ideacionais. Algumas pesquisas têm utilizado ideias como variáveis independentes para demonstrar sua influência em certos resultados políticos. Outros estudos analisam como diferentes instituições canalizam, moldam e adotam ideias semelhantes. Existem aqueles, ainda, que exploram a relação (mais direta) entre ideias e políticas econômicas (P. Hall 1989; Sikkink 1991; Goldstein 1988; Blyth 1997; Campbell 1998), política externa (Goldstein & Keohane 1993), partidos políticos (Berman 1998), crises (Hay 1996), poder legislativo (Ferejohn 1993; Novelli 2001) e organizações internacionais (Acharya 2004; Arts & Buizer 2009). Considerando esse campo de estudo, o presente trabalho centra-se na relação entre ideias e política industrial[2].

Como analisado por Chang e Andreoni (2016) e Naudé (2010), o debate internacional sobre política industrial experimentou diversos *plot twists*. Após um período de certo "silêncio", as discussões emergiram com a reconstrução do Japão e da Europa, depois da II Guerra Mundial, e com os processos de independência de colônias latino-americanas e africanas. Na época, preocupações com falhas de mercado e insuficiências de produção estavam no centro dos debates, proliferando o discurso sobre a necessidade de industrialização via domínio estatal, particularmente orientada à indústria nascente (Naudé 2010). Na década de 1980, coincidindo com as ideologias liberais de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, o debate sobre política industrial emergiu novamente, porém em direção diametralmente oposta. Agora intervenções mais diretas na área deveriam ser evitadas em

[1] Para o recenseamento exaustivo da literatura, ver Perissinotto e Stumm (2017).

[2] Devido às inúmeras definições de política industrial encontradas na literatura, sistematizadas no Anexo I, julgou-se necessário o delineamento inicial de pelo menos três características genéricas que circunscrevem o termo. Em primeiro lugar, considera-se política industrial uma política de estado ou governo que corresponde a decisões e não decisões para a resolução de problemas públicos. Em segundo lugar, entende-se que política industrial pode ser direcionada a setores industriais gerais ou específicos ou concomitantemente a áreas que afetam indiretamente o desenvolvimento industrial. Nesse sentido, pode ser direcionada a todas as áreas industriais ou somente a atividades incipientes, inovativas, com perspectivas de crescimento ou que tenham impacto mais transversal, como educação e pesquisa. Em terceiro lugar, acredita-se que a política industrial pode ter a finalidade de desenvolver setores industriais ou a economia como um todo. Sob tais premissas, a política industrial é normalmente acionada para o aumento da produtividade, competitividade e o crescimento econômico.

função de falhas de governo[3] e perigos do *rent-seeking* (Chang & Andreoni 2016). Após a crise financeira de 2008, discussões sobre excessos do liberalismo e intervencionismo ganharam a pauta do dia, criando abordagens "mais pragmáticas" situadas entre os dois extremos ideológicos, que atualmente permeiam as discussões sobre política industrial mundo afora (Bianchi & Labory 2010; Chang & Andreoni 2016).

Acompanhando as discussões mundiais, os ciclos nacionais de políticas industriais também passaram por profundas transformações nos últimos anos. Conforme analisado por diversos estudiosos da área, as primeiras ações públicas brasileiras, com objetivo de induzir o setor industrial, ocorreram com as políticas de substituição de importações e protecionismo nacional entre as décadas de 1930 e 1970. A partir de pequenas mudanças incrementais, consequência de uma séria de circunstâncias internas e externas, tais políticas intervencionistas[4] tiveram seu *core* quebrado no início da década de 1980, período em que o país passava por um profundo processo de reestruturação em função do agravamento da dívida pública.

Dada a seriedade da crise econômica brasileira e o fracasso de diversos planos consecutivos, assistiu-se à ascensão de outro conjunto de ideias sobre política industrial no cenário político-econômico, que negava a participação mais ativa do Estado[5]. A nova orientação "importada do Norte" rejeitava de forma radical a estratégia intervencionista, pois ligava a ideologia ao atraso econômico, ao populismo e à hiperinflação. O resultado desse processo culminou, nos governos Collor, Itamar e FHC, em certa "coalizão", que adotou a agenda de reformas neoliberais como novo *core* e "negou" a política industrial por quase duas décadas. Recentemente, esse processo de "negação" foi revertido com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004), da Política de Desenvolvimento Produtivo (2008) e do Plano Brasil Maior (2011) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Como será demonstrado, além de ocupar espaço na história das políticas industriais brasileiras, o lançamento das Políticas Industriais Petistas (PIP)[6] marcaram o retorno de

---

[3] Representada, por exemplo, pela ineficiência das empresas estatais.

[4] Dentro do escopo específico do presente trabalho, política industrial intervencionista visa a proteção ou o desenvolvimento da indústria nascente, a geração de externalidades positivas sobre a economia, a criação de economia de aglomeração, o incentivo à exportação e entrada de investimentos estrangeiros e a superação de falhas de coordenação. Resultado de certo ativismo estatal, a ação desse tipo de política é antecipatória, sendo planejada para apoiar o desenvolvimento industrial de maneira ativa. Nesse sentido, existe um programa industrializante por trás, ou seja, há planeamento da política industrial, sistematizada em um documento de divulgação pública. Normalmente todos os instrumentos de política econômica (cambial, monetária e fiscal) são colocados a serviço desse tipo de política. Além disso, políticas de todas as áreas, como educação, ciência e tecnologia, são comumente acionadas (para detalhamento, ver Anexo II).

[5] Aqui entendidas como políticas industriais liberais. Visando basicamente a correção de falhas de mercado, o incentivo às exportações e à entrada de investimentos estrangeiros, tais políticas pressupõem a participação reduzida do Estado que atuaria somente no âmbito regulatório. De natureza passiva ou reativa, isto é, destinada a resolver problemas já existentes ou consolidados, a política industrial liberal normalmente não possui um programa industrializante com planejamento de ações direcionadas especificamente ao setor. Além disso, os instrumentos desse tipo de política são normalmente voltados ao combate à: (i) concentração de mercado na mão de poucos produtores e/ou consumidores; (ii) existência de informação incompleta ou assimetria informacional; (iii) presença de externalidades negativas; (iv) ausência de bens públicos socialmente desejáveis (para detalhamento, ver Anexo II).

[6] Por Políticas Industriais Petistas entende-se as *policies in book* e *action* dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, instituídas em âmbito federal entre 2004 e 2014. Efetivamente compreende tanto o

políticas intervencionistas, fruto de um processo de mudança ideacional em torno do constructo liberal. Tal processo foi resultado da emergência de coalizões de defesa e movimentos de oposição (*outside initiative*[7]) que mobilizaram seus vieses em defesa da indústria nacional e ajudaram na construção de imperativos de mudança política, reforçando o "coro" por outras estratégias de desenvolvimento industrial para o Brasil.

No entanto, ainda que a superação do viés liberal se apresentasse como a principal faceta das PIP, para os diversos especialistas na área as inciativas tinham mérito em função: (i) da "criação de setores intensivos em tecnologia" e do "fomento à inovação nos setores portadores de futuro [...] nos quais o Brasil ainda não é competitivo" (Almeida 2009); (ii) do incentivo à "mudança do patamar competitivo da indústria brasileira rumo à diferenciação e inovação de produtos, estratégia competitiva" (Salerno 2004); (iii) da "sinergia da política industrial com a de comércio exterior e foco na inovação" (Coronel *et al.* 2014); (iv) do "deslocamento da ênfase da política industrial da substituição de importações para a constituição de capacidades e competências" (Suzigan e Furtado 2006).

De acordo com tais autores, parece inegável que os governos petistas foram marcados por uma guinada em relação às políticas industriais, caracterizada por certo ativismo estatal. Assim, o grande mérito foi, sem dúvida, a reinserção do desenvolvimento industrial na agenda pública e o reconhecimento da indústria como vetor de desenvolvimento econômico (Ferraz 2009; Suzigan & Furtado 2006; Almeida 2011; Coronel *et al.* 2014; Almeida 2009).

No entanto, mesmo o governo se mostrando favorável à utilização de políticas industriais "mais ativas", as medidas propostas estiveram longe de atingir os resultados pretendidos, alcançando menos da metade das metas estabelecidas. Os objetivos não concretizados diziam respeito a aspectos importantes, como aumento das exportações, elevação dos investimentos, acréscimo de valor agregado e ampliação da escolaridade dos trabalhadores (Stumm 2016)[8].

---

planejamento previsto na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004), na Política de Desenvolvimento Produtivo (2008) e no Plano Brasil Maior (2011) quanto suas efetivas ações e seus resultados.

[7] Para Cobb *et al.* (1976), a transição das questões presentes na agenda pública para a agenda governamental ocorre de três maneiras distintas. O primeiro modelo, denominado de *outside initiative*, se aplica a situações em que grupos externos não governamentais: (i) articulam uma queixa; (ii) tentam expandir seus interesses para outros grupos da população; (iii) criam pressão suficiente sobre os tomadores de decisão e forçam a entrada de questões na agenda governamental. O segundo modelo, chamado pelos autores de *mobilization*, descreve casos em que líderes políticos iniciam uma política, mas exigem ou necessitam de apoio público para sua implementação. No terceiro modelo, designado por *inside iniciation*, as questões surgem dentro da esfera governamental e seus partidários não tentam expandi-las para a agenda pública. Tal modelo descreve, portanto, a construção da agenda que exclui a participação do público em geral, pois as propostas surgem e se mantêm no âmbito das unidades governamentais ou em grupos próximos ao governo e seus iniciadores não fazem nenhum esforço para a inserção na agenda pública.

[8] Além desse balanço negativo, as ações propostas não alteraram a estrutura industrial brasileira. Como pode ser observado no capítulo 3, a representatividade do setor industrial na produção, nos empregos e nas importações se manteve inalterada. No contexto internacional, os objetivos da política industrial lulista de melhorar a capacidade inovadora das empresas, fortalecer a economia do país, incentivar as exportações e alavancar a competitividade nos mercados interno e externo também apresentaram baixa efetividade. No *ranking* mundial dos principais indicadores de desempenho industrial, apesar de ter ganhado posições em variáveis de volume, como PIB e produção industrial, o Brasil perdeu espaço em quesitos mais qualitativos, como exportações tecnológicas, pesquisa e desenvolvimento. No que diz respeito à competitividade, inovação e complexidade econômica, o desempenho brasileiro no ranqueamento mundial também não apresentou melhoras significativas nos últimos anos.

No que concerne aos meios utilizados para implementação, é preciso registrar que as PIP foram acompanhadas por uma complexa rede de instrumentos. A partir de 2004, importantes instituições[9] foram criadas, marcos legais[10] estabelecidos, instrumentos de desoneração[11] e financiamento[12] implementados e consideráveis investimentos governamentais[13] foram realizados (Stumm 2016). Além dessa estrutura, foi construída uma arena tripartite, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)[14] e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) – concebendo a política industrial de forma *bottom-up* e sua implementação de maneira *top down*.

Esses instrumentos de implementação e tomada de decisão mostram que o Estado sob a gestão petista buscou certa inserção com setores importantes da sociedade – notadamente com setores empresariais – procurando fornecer canais institucionalizados de (re)negociação de políticas industriais. No entanto, ponderando meios de implementação e resultados, percebe-se que os esforços estabelecidos pelo governo foram maiores que as consequências de suas ações, ou seja, os custos foram superiores aos benefícios, evidenciando a ineficácia das políticas industriais estabelecidas no período.

Isso posto, faz sentido questionar-se sobre os motivos que desencadearam o fenômeno descrito – isto é, tentar compreender por que, ao surgir como um conjunto ovacionado de ideias e lançar mão de um complexo arranjo institucional, as PIP não trouxeram efetivos resultados para desenvolvimento industrial brasileiro. Algumas causas vêm sendo levantadas de maneira fragmentada pela literatura brasileira, sendo necessário um esforço mais sistêmico de entendimento da problemática.

OBJETIVOS E HIPÓTESE

Tendo em vista tal contexto, o presente trabalho busca responder as seguintes questões: (i) por que, diferentemente dos governos anteriores, o PT lançou políticas industriais? (ii) quais ideias circunscreveram e orientaram as PIP? (iii) por que tais iniciativas fracassaram? Como hipóteses, acredita-se que: (i) o descontentamento com as políticas liberais e o crescimento de coalizões de defesa em prol da indústria nacional ajudaram na construção de imperativos de mudança política; (ii) o PT apresentou um projeto com *policy*

---

[9] Foram doze entidades instituídas no período, sendo: (i) sete destinadas à pesquisa e ao desenvolvimento, como a Academia da Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento e a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii); (ii) duas voltadas ao fornecimento de crédito ou garantias, como a Agência de Crédito à Exportação do Brasil (EXIM Brasil) e Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF); (iii) uma criada para promover as exportações, como o Centro de Distribuição de Produtos Brasileiros no Exterior; (iv) uma responsável pela regulação do setor, como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); (v) uma voltada à missão de desenvolver ações estratégicas para a política industrial brasileira, como Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

[10] Dentre os principais estão a Lei da Inovação, a Lei do Bem e o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

[11] No período foram criados e/ou reformados mais de 14 tipos de regimes tributários cujas desonerações somaram mais de R$ 1,5 trilhão, sendo R$ 500 milhões direcionados à manutenção de políticas industriais.

[12] Por meio do BNDES houve a criação de mais de 20 linhas de financiamento direcionadas especificamente à indústria, liberando cerca de R$ 1,7 trilhão entre 2004 e 2014.

[13] O governo também ampliou o investimento público em empresas estatais, como a Petrobras e Eletrobras. Segundo dados do Ministério da Fazenda, esse montante bateu a casa de R$ 1,3 trilhão no período de 2004 e 2014.

[14] Órgão colegiado deliberativo composto por representantes do poder executivo e da sociedade civil designado para propor políticas nacionais e medidas específicas destinadas ao desenvolvimento industrial.

core muito parecido ao estabelecido pelos *policy entrepreneurs e* trouxe para dentro do Estado ideias mais intervencionistas sobre política industrial; (iii) a despeito dos esforços governamentais, as PIP não completaram o ciclo de transformação institucional, principalmente por não apresentarem viabilidade técnica, efetividade administrativa e legitimidade política.

Como marco teórico, adotou-se a abordagem neoinstitucional sobre a relação entre ideias, instituições e política. Para operacionalizar a tese, criou-se um quadro conceitual para identificação e análise da mudança política a partir de indicadores que sistematizam minimamente os diversos argumentos defendidos pelos teóricos ideacionais. Esses pontos serão tratados a seguir.

REFERENCIAL TEÓRICO

Dentre as várias concepções sobre ideias[15], Hall (1989; 1993) e Goldstein & Keohane (1993) entendem o conceito como um quadro que especifica a natureza de determinado problema e os instrumentos necessários para enfrentá-lo. Nesse sentido, ideias se constituem como *causal beliefs* que norteiam a ação para alcançar determinado objetivo, constituindo-se como um guia, resultante do consenso entre atores de determinada área. Nesse sentido, ideias ajudam a ordenar o mundo, pois agem como "vendas" que reduzem o número de alternativas possíveis e servem como *invisible switchman*, pois direcionam a ação para determinados caminhos.

Além disso, ideias em momentos de crise ou instabilidade institucional ajudam a reduzir situações de incerteza e permitem aos agentes (re)interpretar o contexto em que se inserem. Essas (novas) interpretações se constituem como primeiro passo para a construção de novas instituições, pois agem como estruturas interpretativas que descrevem e representam sistematicamente o funcionamento da política atual, definindo elementos constitutivos e fornecendo compreensão das inter-relações próprias e impróprias. Tais ideias agem, dessa forma, como estruturas críticas da política existente, criando um *intellectual path dependence* que altera radicalmente a coordenação de expectativas dos agentes em torno da crise ou instabilidade. Ideias se constituem, assim, em dispositivos explicativos que reduzem a incerteza em momentos de crise e moldam as bases para a construção institucional subsequente. Além de reduzir incertezas, ideias facilitam a construção de coalizão entre atores que, em períodos de crise e incerteza, tentam reestruturar caminhos alternativos de

[15] Por exemplo, para Mehta (2011) e Schmidt (2011) especificamente, o uso de ideias tende a ocorrer em três níveis principais de generalidade. O primeiro nível engloba ideias políticas específicas ou soluções políticas propostas por decisores políticos. O segundo nível abrange ideias programáticas que sustentam as soluções políticas e podem ser expressas por: (i) *paradigms*; (ii) *frames of reference*; (iii) *programmatic beliefs*; (iv) *policy cores*; (v) *problem definitions*. No terceiro nível estão as ideias filosóficas, ou seja, visões de mundo que sustentam ideias políticas e ideias programáticas organizando concepções, valores e princípios do conhecimento e da sociedade em determinado tempo e espaço (Schmidt 2011; Mehta 2010). Para Campbell (2002) e Schmidt (2011), enquanto ideias políticas e programáticas podem ser vistas em primeiro plano, uma vez que tendem a ser discutidas e debatidas com mais regularidade, ideias filosóficas geralmente sentam-se ao fundo como pressupostos subjacentes raramente contestados, exceto em tempos de crise. Independentemente do nível de generalidade, Campbell (1998) e Schmidt (2011) defendem que ideias podem ser entendidas por meio de duas dimensões: cognitiva e normativa. Sob o ponto de vista cognitivo, compreendem "o que é" e "o que deveria ser", enquanto no sentido normativo indicam "o que é bom ou ruim" sobre "o que é" à luz do "que devemos fazer". Assim, no primeiro plano, ideias fornecem receitas, diretrizes e mapas, justificando a ação política e, no segundo, atribuem valores e referências, legitimando tal processo (Campbell 1998; Schmidt 2011).

ação. Ideias permitem também a superação de problemas de *free-rider* ao agirem como "histórias causais" sobre o funcionamento e as disfunções de determinado fenômeno, permitindo a redefinição da relação do agente com a crise e especificando parâmetros para a ação coletiva (Blyth 2002).

Partindo de tais concepções, os teóricos ideacionais sugerem quatro formas genéricas pelas quais ideias mudam a política. Em primeiro lugar, ideias participam da construção de problemas e soluções que entram na agenda. Ideais atuam, dessa maneira, como *focal points* "peneirando" a lista de questões mais urgentes da agenda (Goldstein & Keohane 1993). Em outras palavras, ideias participam da construção dos problemas que os atores políticos podem e querem resolver (Béland 2009b). Em segundo lugar, ideias servem como *roadmaps* demarcando caminhos a serem seguidos em situações instáveis, complexas e incertas (Goldstein & Keohane 1993; Blyth 2002). Em terceiro lugar, ideias podem assumir a forma de pressupostos que legitimam ou desafiam instituições e políticas existentes (Blyth 1997; Blyth 2002). Em tal contexto, os atores podem recorrer a ideias alternativas e/ou rivais a fim de resolver novos quebra-cabeças, pondo em ação uma das principais fontes de mudança política ou de mudança na política (Blyth 1997; Blyth 2002; Béland 2009b). Em quarto lugar, ideias podem se tornar armas ideológicas que permitem aos agentes desafiar os arranjos institucionais e a construir imperativos de reformas (Blyth 1997; Blyth 2002). Essas ideias formam e conformam o discurso público que, por meio de *framing processes*, ajudam a convencer decisores políticos, grupos de interesse e a população sobre a necessidade da mudança (Béland 2009b).

Mas quais circunstâncias permitem algumas ideias se tornarem e permanecerem forças políticas? Para responder tal questão, o modelo de Kingdon (1995; 2014) é o mais referenciado pelos teóricos ideacionais (Anderson 2008; Barcelos 2015; Aragão 2011; Bleich 2003; Béland & Cox 2011; Béland & Hacker 2004; Béland 2009a; Béland 2005; Checkel 1993; Cox & Béland 2013; Hogan & O'Rourke 2014; Hogan & Howlett 2015; Lieberman 2002).

Para Kingdon (1995; 2014), ideias sobre políticas são conformadas por meio da interação de três fluxos autônomos nas quais atores se mobilizam com o intuito de promover determinadas ideias (Capella 2006b). O primeiro fluxo, denominado *problem stream*, refere-se à definição de problemas que entram na agenda. Segundo Kingdon (1995), esse processo normalmente acontece por meio: (i) da análise de indicadores[16]; (ii) do acontecimento de grandes eventos[17]; (iii) da avaliação de políticas públicas existentes[18].

O segundo fluxo, chamado *policy stream,* diz respeito à definição de soluções. Para Kingdon (1995), as ideias geradas nesse fluxo não estão ligadas diretamente a problemas, pois atores dificilmente realizam esse tipo de conexão. Assim, as questões presentes na

[16] Não determinam isoladamente a existência concreta de problemas, pois são interpretações ou representações de determinada realidade. No entanto, contribuem para a transformação de *conditions* em problemas na medida em que revelam a magnitude ou o custo de questões públicas.

[17] Concentram a atenção pública em determinado assunto. Isoladamente não são capazes de elevar determinado assunto à agenda, pois geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção pré-existente de um problema.

[18] O monitoramento de gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, as possíveis reclamações de atores e o surgimento de consequências não antecipadas também são mecanismos que transformam *conditions* em problemas, chamando atenção dos formuladores de políticas.

agenda não se apresentam em pares, como problemas e soluções[19] (Capella 2006b). Pelo contrário, a geração de soluções tem dinâmica própria, pois são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em uma espécie de "caldo primordial de políticas" (*policy primeval soup*). Nesse "caldo", algumas soluções sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas ou são descartadas. Nesse processo contínuo de "seleção natural", soluções ou alternativas que possuem viabilidade técnica ou baixo custo geralmente sobrevivem, assim como aquelas que apresentam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas.

Por fim, o terceiro fluxo, denominado por Kingdon (2014) como *political stream*, está ligado à política propriamente dita. Nesse segmento, diversos fatores exercem influência sobre a definição de agenda pública. O primeiro está ligado ao clima ou humor nacional (*national mood*), situação na qual diversos atores compartilham imagens e sentimentos semelhantes durante determinado período. Segundo o autor, esse parece ser o fator com maior força no *political stream*, pois quando há percepção sobre clima favorável, os participantes do processo decisório têm incentivo para tratar de certas questões (Rua & Romanini 2013). O segundo elemento é composto por diferentes forças políticas organizadas e exercidas, principalmente, por meio de grupos de pressão que expressam consensos e conflitos, sinalizando o momento propício para o tratamento de determinadas questões. Finalmente, o terceiro fator que afeta o *political stream* se refere a mudanças de governo quando um novo partido ganha ou quando há alterações internas na estrutura governamental (*turnover*).

Os fluxos ligados a *problems*, *policies* e *politics* são acoplados em momentos conjunturais críticos (*critical junctures*) e abrem janelas de política (*policy windows*) que se constituem em oportunidades de acesso à agenda e modificação da política propriamente dita. Segundo Kingdon (2014), a presença de *policy entrepreneurs*, definido pelo autor como pessoas que investem seus recursos a favor de determinadas políticas, influencia a convergência dos fluxos e o aproveitamento de janelas de oportunidade[20].

> *The separate streams of problems, policies, and politics come together at certain critical times. Solutions become joined to problems, and both of them are joined to favorable political forces. This coupling is most likely when a policy window [...] is open. Policy windows are opened either by the appearance of compelling problems or by happenings in the political stream. Hence, there are "problems windows" and "political windows." [...] Some windows open largely on a schedule; others are quite unpredictable. But a window closes quickly. Opportunities come, but they also*

[19] Assim como o modelo de Cohen *et al.* (1972) em que soluções e problemas não possuem "ordem de nascimento" dentro do processo fluído e desestruturado de conformação de agenda.

[20] Além da presença de *policy entrepreneurs*, alguns teóricos ideacionais também destacam o papel desempenhado pelos *carriers* que permitem algumas ideias se tornarem e permanecerem forças políticas (Sikkink 1991; Goldstein 1988; P. Hall 1989; Goldstein & Keohane 1993; Berman 1998; Schmidt 2010). Para ser ouvida, em um mundo no qual diferentes ideias estão chamando atenção, uma ideia específica deve ser "adotada" por uma pessoa ou um grupo capaz de fazer os outros escutarem ou se tornarem receptivos. Os *carriers* agem, assim, como *intellectual entrepreneurs*, trazendo diferentes ideias para o sistema político. O *status* do *carrier* dentro do sistema afetará a probabilidade de uma ideia ganhar relevância política, pois quanto maior a sua influência, maior a chance da ideia ser "carregada" e maior, portanto, sua importância política (Berman 1998). Além disso, quanto mais longa e mais bem-sucedida for a carreira do *carrier*, maior é a probabilidade de suas ideias ganhem aceitação. Da mesma forma, quanto mais tempo o *carrier* gastar mobilizando apoio e fornecendo incentivos à cooperação, maiores as chances de aceitação de suas ideias. Assim, segundo essa explicação, o principal mecanismo pelo qual uma ideia se torna força política reside na capacidade do *carrier* em construir consenso em torno de uma ideia e "carregá-la" na arena política (Berman 1998).

> *pass. If a chance is missed, another must be awaited. While the governmental agenda is set by events in either the problems or political streams, setting of decision agendas emphasizes, in addition, an available alternative. A worked-out, viable proposal, available in the policy stream, enhances the odds that a problem will rise on a decision agenda. In other words, the probability of an item rising on a decision agenda is dramatically increased if all three elements-problem, proposal, and political receptivity-are coupled in a single package* (Kingdon 2014 p. 195).

Considerando tal dinâmica, quando ideias mudam a política? O modelo desenvolvido por Hall (1989), um dos mais utilizado entre teóricos ideacionais, defende que ideias se tornam políticas quando apresentam simultaneamente três características. Primeiramente, ideias precisam apresentar viabilidade técnica (ou intelectual), isto é, devem possuir aparente capacidade de resolver problemas ou *puzzles* relevantes. Ideias devem convencer, assim, o maior número possível de especialistas e/ou acadêmicos da área. Essa perspectiva parte do pressuposto de que tais atores, conquistados por determinado modelo, podem pressionar o direcionamento de políticas públicas. Em segundo lugar, ideias para serem efetivadas como política pública devem possuir viabilidade administrativa, ou seja, necessitam do reconhecimento de burocratas e da predisposição estatal. Assim, a recepção oficial de novas ideias é também condicionada pela forma como o poder decisório sobre política é distribuído no interior do Estado e pela capacidade do Estado em implementar a nova política. Finalmente, ideias devem possuir viabilidade política que remete, em última instância, ao poder de influência de novas ideias na arena política. Refere, portanto, à capacidade de aderência aos objetivos dos partidos políticos no poder e aos interesses coletivos em potenciais coalizões.

Tendo esses fatores, o efetivo impacto político de ideias resulta de mudanças ideológicas nas esferas técnica (ou intelectual), administrativa e política simultaneamente. Essas transformações de cunho ideológico ou interpretativo são descritas por Hall (1993) como paradigmas de política e resultam em três tipos de mudança institucional: (i) de primeira ordem, na qual apenas as configurações dos instrumentos de política são alteradas e/ou calibradas, enquanto os objetivos permanecem constantes; (ii) de segunda ordem, na qual os instrumentos de política são modificados consideravelmente enquanto os objetivos permanecem inalterados; (iii) de terceira ordem, que corresponde à mudança do próprio paradigma de política e, portanto, dos objetivos das ações públicas.

METODOLOGIA

Alinhada às várias abordagens apresentadas anteriormente, é possível encontrar na literatura especializada diversas maneiras de analisar o impacto de ideias em mudanças políticas[21]. Dentre as diferentes noções disponíveis, o *ideational path dependence* se constitui como uma das mais utilizadas (Hay 2008; Yee 2011; Carstensen 2011; Yee 1996; Cox 2004). Partindo da perspectiva "tradicional", a noção enfatiza processos pelos quais instituições influenciam escolhas de atores dentro de determinados parâmetros ideacionais e como tais escolhas condicionam e determinam decisões futuras. Sob tal perspectiva, instituições são construídas sobre fundações ideacionais que exercem influência persistente sobre decisões futuras (Liebowitz & Margolis 1995; Liebowitz & Margolis 2000; Hay 2008; Yee 2011). A identificação do *ideational path dependence* envolve, portanto, o *tracing* de ideias, eventos e

[21] Para saber mais sobre o assunto, ver Perissinotto e Stumm (2017).

resultados[22], mostrando como tais fatores são contingentes[23], não podendo ser explicados somente com base em condições históricas prévias (Mahoney 2000).

Para Mahoney (2000), existem dois tipos básicos de *path dependence*: sequencias reativas e sequências autorreforçadas. A primeira sequência pode ser entendida como cadeias de ideias, eventos e resultados temporalmente ordenados e casualmente conectados. Essas sequências são "reativas", pois cada elemento se constitui tanto como reação antecedente quanto causa subsequente. A segunda sequência é caracterizada pela formação e reprodução de certas ideias materializadas por determinado padrão institucional que exibe "retornos crescentes". Ou seja, nas sequências autorreforçadas, os passos iniciais em determinada direção induzem mais movimentos na mesma direção de tal modo que ao longo do tempo torna-se difícil ou impossível inverter o curso.

De acordo com o autor, os períodos de gênese institucional nas sequências autorreforçadas correspondem à *critical juncture*. As *critical junctures* são caracterizadas pela adoção de determinada ideia e se constituem como "críticas" porque, uma vez escolhida, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial quando várias alternativas ainda estavam disponíveis. Para Hogan (2006), Hogan e Doyle (2007) e Hogan e O'Rourke (2015), *critical junctures*, dentro do contexto específico de *ideational path dependence*, normalmente envolvem três elementos discretos e interconectados: crise, mudança ideacional e mudança política. "*This framework incorporates ideational and policy change within the critical juncture concept, providing a means of distinguishing between crises that lead to critical junctures and those that do not*" (Hogan & Cavatorta 2013).

É dentro do segundo tipo que se desenvolve o presente trabalho, pois tentou-se sistematizar as diferentes abordagens sobre identificação e análise de mudanças políticas à luz de *critical junctures*. Partindo da discussão teórica apresentada anteriormente e adaptando os estudos de Hogan (2006), Hogan e Doyle (2007) e Hogan e O'Rourke (2015), criou-se então um quadro conceitual que busca identificar e analisar: (i) a crise do setor industrial; (ii) a mudança ideacional em torno da política desejada e executada; (iii) a mudança institucional propriamente dita (Quadro 1).

A ideia do quadro conceitual é apresentar indicadores que sistematizem minimamente os argumentos teóricos apresentados anteriormente. Nesse sentido, o primeiro

---

[22] Para Leibowitz e Margolis (1995; 2000) existem três possíveis resultados em que ideias e eventos passados exercem influência persistente sobre decisões futuras. Os autores denominam de "dependência de caminho de primeiro grau" a situação na qual existe persistência de condições ou decisões prévias, mas sem ineficiência implícita no futuro. Ou seja, a ação inicial direciona para um caminho que não pode ser deixado sem algum custo, mas a permanência no trajeto passa a ser ótima (embora não necessariamente única). Como a informação é sempre imperfeita, é possível que decisões aparentemente eficientes se mostrem inoperantes no futuro. Em tal situação, denominada pelos autores de "dependência de caminho de segundo grau", a persistência de condições ou decisões anteriores leva a resultados ineficientes e custosos de mudar. Por fim, existe a "dependência do caminho do terceiro grau", no qual a persistência leva a resultados ineficientes e custosos, porém remediáveis. Isto é, as trajetórias tomadas na dependência de caminho podem ser melhoradas no percurso.

[23] Para o autor, o efeito *path dependence* é marcado pela contingência que se refere à incapacidade da teoria de prever ou explicar, de forma determinística ou probabilística, a ocorrência de um resultado específico. Um evento contingente é, portanto, uma ocorrência não esperada, dadas certas compreensões teóricas de como os processos causais funcionam. O autor reforça que argumentar que um evento é contingente não significa dizer que o evento é verdadeiramente aleatório e sem causas antecedentes (Mahoney 2000).

eixo proposto busca demonstrar problemas do setor por meio de dois indícios: (i) demonstrativo das causas da crise no setor (indicadores, grandes eventos e avaliação das políticas anteriores); (ii) apontamento das consequências da crise para o setor.

O segundo eixo busca mensurar a mudança ideacional em torno da política pública, sendo subdivida em duas partes. A primeira busca ilustrar o colapso e a virada ideacional por meio de três indicadores: (i) apresentação de crítica ao modelo anterior de política pública; (ii) apreciação de soluções e/ou alternativas ao modelo anterior de política pública; (iii) identificação de especialistas, atores ou grupos de interesses que criticam o modelo anterior e apresentam soluções e/ou alternativas. A segunda parte direciona-se à movimentação política em torno do novo quadro ideacional, observável por meio de mais quatro indícios: (i) identificação de *policy entrepreneurs* e sua movimentação em torno das novas ideias; (ii) análise de coalizões em torno das novas ideias; (iii) reconhecimento do clima ou humor nacional (*national mood*); (iv) observação de mudanças no governo (*turnover*).

Finalmente, o terceiro eixo visa analisar a tipologia e intensidade das transformações das novas políticas públicas por meio de seis indicadores: (i) alteração na configuração dos instrumentos; (ii) substituição dos instrumentos; (iii) modificação dos objetivos; (iv) existência de viabilidade técnica; (v) percepção de efetividade administrativa; (vi) identificação de legitimidade política.

Considerando o objetivo de estudo e a orientação desta pesquisa, o quadro conceitual para identificação e análise da mudança política representa um importante ferramental para a análise das PIP. O quadro irá auxiliar no levantamento das causas e consequências das antigas políticas industriais e por que determinadas questões entraram nas recentes agendas pública e governamental. Também contribuirá para demonstrar por que o governo priorizou determinadas soluções e/ou alternativas em detrimento de outras. Além disso, permitirá a identificação de *policy entrepreneurs* e coalizões em torno das novas ideias sobre política industrial. O quadro irá evidenciar, ao mesmo tempo, a tipologia das PIP na medida em que mostrará a alteração na configuração ou a substituição de instrumentos como também possíveis modificações de objetivos. Finalmente, auxiliará na análise da intensidade das PIP ao demonstrar a existência de viabilidade técnica, efetividade administrativa e legitimidade política.

Quadro 1 - Quadro conceitual para identificação e análise da mudança política

Eixo	Objetivo	Indicadores
Crise	Demonstrar problemas do setor	– Demonstrativo das causas da crise no setor (indicadores, grandes eventos e avaliação das políticas anteriores) – Apontamento das consequências da crise para o setor
Mudança ideacional	Expor o colapso e a virada ideacional	– Apresentação de crítica ao modelo anterior de política pública – Apreciação de soluções e/ou alternativas ao modelo anterior de política pública – Identificação de especialistas, atores ou grupos de interesses que criticam o modelo anterior e apresentam soluções e/ou alternativas
	Identificar a movimentação política em torno do novo quadro ideacional	– Identificação de *policy entrepreneurs* e sua movimentação em torno das novas ideias – Análise de coalizão (ou forças políticas) em torno das novas ideias – Reconhecimento do clima ou humor nacional (*national mood*) – Observação de mudanças no governo (*turnover*)
Mudança institucional	Analisar a tipologia e intensidade das transformações das novas políticas públicas	– Alteração na configuração dos instrumentos – Substituição dos instrumentos – Modificação dos objetivos
		– Existência de viabilidade técnica – Percepção de efetividade administrativa – Identificação de legitimidade política

Fonte: elaboração própria a partir de Hogan e O'Rourke (2015).

Para operacionalizar o modelo, as questões e a hipótese propostos, inicialmente foi realizado um exercício preparatório com um conjunto de textos sobre política industrial. Os artigos foram selecionados por meio de dois mecanismos de busca, *Google Scholar* e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), sendo os critérios[24] especificados no Quadro 2.

Quadro 2 - Critérios utilizados para busca de artigos

Fonte	Critérios
Google Scholar	– Termo "política industrial" no título do artigo – Lançado entre 2000 e 2016 – Excluindo patentes e citações – Pesquisa somente em português
Scientific Electronic Library Online (SciELO)	– Termo "política industrial" no título do artigo – Lançado entre 2000 e 2016 – Artigos somente em português

Fonte: elaboração própria.

Inicialmente, a busca resultou em 309 documentos. Tais ocorrências passaram por alguns critérios de exclusão que procuram eliminar artigos com: (i) pouca influência (menos de 10 citações)[25]; (ii) discussão direcionada somente a alguns setores industriais; (iii) temas periféricos e não estritamente ligados à política industrial; (iv) discussão sobre políticas industriais anteriores a 2003; (v) outros formatos, por exemplo, artigos de jornal. A Tabela 1 descrimina esse processo e mostra que, após a aplicação dos critérios de exclusão, o *corpus* analítico preliminar resultou em 22 artigos acadêmicos[26].

[24] Vale mencionar que tais critérios e mecanismos de busca não foram os primeiros selecionados, pois realizou uma tentativa com as revistas Qualis A1 e A2 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Na ocasião, foram utilizados outros termos de busca, como "desenvolvimentismo", e incluídos outros idiomas. Além de volumosos, os resultados foram imprecisos, pois o conteúdo derivado do conjunto de artigos selecionados era excessivamente genérico e não tratavam de política industrial *stricto sensu*.

[25] Utilizou-se esse critério para selecionar os principais *intellectual carriers*, conforme descrito no capítulo 2.

[26] Ver detalhamento e descrição dos artigos no Anexo III.

Tabela 1 - Critérios de exclusão dos artigos selecionados

Fonte	Resultados iniciais	Critérios de exclusão					Total
		Menos de 10 citações	Discussão setorizada	Discussão periférica	Período anterior	Artigo de jornal	
Google Scholar (a)	303	265	4	12	4	1	17
SciELO (b)	14	-	2	4	-	-	8
Artigos comuns (c)	8	-	2	3	-	-	3
Total (a+b-c)	309	261	4	13	4	1	22

Fonte: elaboração própria.
Nota: busca realizada em 15 out. 2017.

Os documentos foram inseridos no software Nvivo 11 e, para análise de conteúdo mais fiável, os elementos expostos no Quadro 1 foram transformados em nós e os 22 artigos resultaram em 380 referências aos 15 indicadores. Como se pode observar na Tabela 2, a maior quantidade de referências aos indicadores se encontra no segundo elemento (mudança ideacional).

Tabela 2 - Resultados do exercício preparatório

Testes	Artigos	Referências aos indicadores (indícios)
1. CRISE	16	62
1.1 Causa	11	32
1.2 Consequência	10	30
2. MUDANÇA IDEACIONAL	19	215
2.1 Críticas ao modelo anterior	8	26
2.2 Apresentações de soluções e/ou alternativas	18	189
2.3 Movimentações políticas	0	0
3. MUDANÇA INSTITUCIONAL	17	103
3.2 Alterações na configuração dos instrumentos	7	27
3.3 Substituições dos instrumentos	11	32
3.4 Modificações dos objetivos	5	11
4. IMPACTO POLÍTICO	17	33
4.1 Viabilidade técnica	6	8
4.2 Efetividade administrativa	8	16
4.3 Legitimidade política	3	9
Total	**26**	**380**

Fonte: elaboração própria.

O objetivo principal da "aplicação" dos 22 artigos no quadro referencial foi levantar de maneira preliminar afirmações, teses, indicadores, eventos e acontecimentos que iriam compor a "tapeçaria" de cada indicador e, por consequência, dar forma e/ou conteúdo aos fenômenos teóricos observados empiricamente. Após a consolidação da matriz, composta por 380 indícios, o trabalho se direcionou para demonstração, verificação e comprovação de tais indícios, utilizando-se de diversas técnicas quanti e qualitativas ajustadas aos fenômenos previamente levantados. Por exemplo, Almeida (2009) e Bresser-Pereira *et al.* (2016) afirmam que as PIP concentraram esforços em segmentos mais tradicionais da indústria. Buscando demonstrar empiricamente tal argumento, a tarefa se orientou, assim, para o levantamento dos instrumentos de política industrial utilizados no período e setores beneficiados.

Para dar conta da envergadura da matriz proposta, além dos artigos selecionados, também foram levantados outros documentos que tratam do caminho percorrido e das peculiaridades das PIP, como textos oficiais de agências nacionais, matérias de jornais e indicadores econômico-industriais. A fim de abranger a pluralidade envolvida na discussão, o *corpus* analítico incluiu distintas vozes, conforme sistematizado no Quadro 3.

Quadro 3 - Critérios de busca, identificação e seleção de documentos

Tipo	Fonte	Meio de identificação	Critério de seleção
Mídia	Jornais e revistas nacionais e internacionais	Pesquisa no acervo do Ministério das Relações Exteriores, Planalto e Biblioteca da Presidência	Artigos e entrevistas de autoridades governamentais relacionados às políticas industriais
Entidades de interesse	Entidades de representação de interesses mais relevantes (1)	Pesquisa em sites e/ou bibliotecas institucionais	Documentos sobre avaliação e propostas de políticas industriais
Think-tanks	Entidades nacionais dedicadas a produzir e difundir informações sobre política industrial (2)	Pesquisa no Google e Google Scholar	Documentos sobre avaliação e propostas de políticas industriais
Governo	MDIC e ABDI (3)	Pesquisa no acervo do Ministério das Relações Exteriores, Planalto e Biblioteca da Presidência	Documentos e discursos de autoridades governamentais sobre lançamento e balanço das políticas industriais

Nota: (1) elegeu-se a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Nacional (Iedi) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT); (2) tais como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundação Getúlio Vargas (FVG), Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar) etc.; (3) órgãos responsáveis pela condução e pelo acompanhamento das políticas industriais na esfera governamental.

Ao longo da tese, cada um dos elementos do quadro e seus respectivos indícios serão descritos e detalhados. Optou-se pela narrativa coletiva do conjunto de resultados encontrados a fim de expor ideias, eventos e resultados que permearam (ou não) as PIP.

Vale ressaltar que a tese não buscou esmiuçar profundamente cada indício encontrado. O que se pretendeu foi demonstrar de maneira ampla a narrativa que influenciou a construção das PIP, tendo em vista seus efetivos resultados. Assim, não se trata de explorar exaustivamente cada indício encontrado e sim de construir uma visão panorâmica das PIP sob a ótica das teorias apresentadas.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Considerando os aspectos acima mencionados, a tese contará com 4 capítulos. No primeiro capítulo, chamado **Crise e Política Industrial**, será realizado o rastreamento de políticas, eventos e resultados que culminaram na crise do setor industrial no final dos anos 1990 e serviram de contexto para o (re)surgimento de políticas industriais mais intervencionistas nos governos petistas. Para ilustrar tal processo, organizou-se o capítulo em três partes. Na primeira parte, intitulada *Políticas Intervencionistas,* mostram-se as primeiras políticas industriais brasileiras até o final dos anos 1970. Na segunda parte, denominada *Políticas Liberais*, discutem-se as políticas industriais brasileiras implementadas entre as décadas de 1970 e 1990. Na última parte, nomeada *Crise do Setor Industrial*, será demonstrado que os experimentos liberais (abertura comercial, desnacionalização, desregulamentação e privatização) impactaram negativamente o desempenho do setor industrial, causando ajuste defensivo, expansão do capital estrangeiro, aumento do hiato tecnológico, *deficit* comercial e desindustrialização que, em conjunto, caracterizaram a crise da indústria brasileira.

No segundo capítulo, intitulado **Mudança Ideacional**, será analisado o processo de mudança ideacional sobre a política industrial brasileira que ocorreu entre as décadas de 1990 e 2000. Os modelos teóricos que orientam o presente trabalho, ao analisarem o processo de mudança ideacional, reservam especial destaque para os fluxos de problemas, soluções e

políticas que influenciam a formação de determinada agenda pública. Para delinear esse processo, organizou-se o capítulo em quatro partes. Na primeira parte, denominada *Policy Entrepreneurs e a Movimentação Política*, apresenta-se o fluxo de problemas e soluções do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI) que movimentaram suas ideias e criaram oportunidades para influenciar a elaboração das Políticas Industriais Petistas (PIP). Na segunda parte, chamada *Humor Nacional e Convergência Ideacional*, mostra-se que, sob o ponto de vista dos atores analisados, o esfacelamento do apoio político ao governo FHC e a corrosão do constructo liberal serviram como cenário para a (re)convergência em torno de ideias intervencionistas sobre política industrial. Na terceira parte, designada *Mudanças no Governo e Coalização Política*, demonstra-se que, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, começam as primeiras tratativas que simbolizavam um movimento nacional de concertação, delimitando as feições de um novo projeto de desenvolvimento para o setor industrial brasileiro. Na última parte, nomeada *Intellectual Carriers e Primeval Soup*, exibem-se as principais soluções propostas pela comunidade acadêmica na virada do milênio. Como será demonstrado, tais propostas convergem com as ideias dos *policy entrepreneurs* e do novo governo, completando o ciclo de mudança ideacional do período.

No terceiro capítulo, intitulado **Mudança Institucional**, será descrito o processo de mudança institucional estabelecido pelas PIP tendo em vista a tipologia estabelecida por Hall (1993). Segundo o autor, transformações políticas podem resultar em três tipos de mudanças institucionais: (i) de primeira ordem, na qual apenas as configurações dos instrumentos de política são alteradas e/ou calibradas; (ii) de segunda ordem, na qual os instrumentos de política são modificados consideravelmente; (iii) de terceira ordem, que corresponde à mudança do próprio paradigma de política e, portanto, dos objetivos das ações públicas. Considerando tal entendimento, o capítulo foi organizado em três partes. Na primeira parte, chamada *Policy in Book*, as PIP serão apresentadas tendo em vista seus elementos formais, ou seja, aqueles pretendidos e formulados discursivamente pelos agentes que conceberam inicialmente os principais documentos de divulgação das políticas. Na parte seguinte, intitulada *Policy in Action*, analisa-se efetivamente o que foi priorizado pelas PIP em relação: (i) aos objetivos; (ii) à estrutura de governança; (iii) aos setores priorizados; (iv) aos instrumentos utilizados; (v) ao alcance e direcionamento das ações. Por fim, na terceira parte, nomeada *Resultados*, encerra-se com uma breve avaliação das PIP tendo em vista as *policies in book*, *in action* e seus efeitos. Como será demonstrado, apesar de serem caracterizadas como mudança de terceira ordem, em função da inobservância de metas e dos baixos resultados das ações, as PIP falharam ao estabelecer um novo projeto para a indústria nacional.

Finalmente no quarto capítulo, chamado **Impacto Político**, serão examinados os motivos do fracasso das PIP por meio do modelo de análise de transformação institucional estabelecido por Hall (1989). Segundo o autor, a efetivação de ideias como política institucionalizada depende de sua viabilidade técnica, efetividade administrativa e legitimidade política. Dessa forma, o capítulo foi organizado em três partes. Na primeira parte, chamada *Viabilidade Técnica*, as PIP foram analisadas tendo em vista sua capacidade de resolver problemas ou *puzzles* relevantes do setor industrial brasileiro. Na parte seguinte, intitulada *Efetividade Administrativa*, foi examinada a predisposição estatal para a

implementação das PIP, isto é, como a "nova ideia" condicionou o poder decisório no interior do Estado. Por fim, na terceira etapa, nomeada *Legitimidade Política*, as PIP foram avaliadas sob a perspectiva de influência na arena política e nos espaços criados para "validar" as novas ideias. Como será demonstrado, a mudança de postura dos governos petistas ao criarem políticas industriais "mais intervencionais" não resultou em transformações de grande envergadura, constituindo-se simplesmente em pequenas tentativas de intervenção governamental com impacto político nulo.

CAPÍTULO 1
CRISE E POLÍTICA INDUSTRIAL

INTRODUÇÃO

O objetivo do capítulo é realizar o rastreamento (*tracing*) de políticas, eventos e resultados que culminaram na crise do setor industrial no final dos anos 1990 e serviram de contexto para o (re)surgimento de outras ideias sobre políticas industriais (discutidas no próximo capítulo). Entende-se por crise a mudança brusca e repentina da estrutura industrial, envolvendo padrões de empregabilidade, produção, comercialização etc. que podem circunscrever a realidade do setor em determinados períodos. No contexto do presente trabalho, a crise que afetou a indústria brasileira surgiu com a abertura comercial, no início da década de 1990, que juntamente com uma série de medidas liberais, impactaram negativamente o desempenho do setor. Para entender porque a indústria se modificou de maneira tão estrutural, é necessário, no entanto, analisar o contexto de surgimento e estruturação do setor que, por sua vez, está intimamente ligado com a construção das políticas industriais mais intervencionistas no Brasil. Nesse sentido, o presente capítulo também representa uma regressão histórica a dois momentos que se mostram igualmente importantes para o entendimento da crise do setor industrial.

Para ilustrar tal processo, organizou-se o capítulo em três partes. Na primeira parte, intitulada **Políticas Intervencionistas**, mostram-se as primeiras políticas industriais brasileiras até o final dos anos 1970. Na época, preocupações com insuficiências de oferta e produção interna proliferaram a necessidade de políticas de industrialização sob a égide estatal, particularmente orientadas à indústria incipiente. Como se verá, tais experiências, caracterizadas pela forte atuação estatal, modificaram de forma vertiginosa a indústria brasileira, que saiu da condição de "nascitura" para uma estrutura diversificada e moderna.

Na segunda parte, chamada **Políticas Liberais**, discute-se as políticas industriais brasileiras implementadas entre as décadas de 1970 e 1990. Marcadas pelo Consenso de Washington, que dominou o pensamento ortodoxo na época, tais políticas partiram do princípio que a intervenção governamental seria somente necessária para corrigir falhas de mercado, tornando a presença do Estado "menos frequente". Como será demonstrado, nesse período, a liberalização comercial, a privatização e a atração de investimento do exterior, juntamente com a estabilidade macroeconômica, se constituíram como os requisitos mínimos necessários para o crescimento e a industrialização.

Na última parte, intitulada **Crise do Setor Industrial**, será demonstrado que os experimentos liberais (abertura comercial, desnacionalização, desregulamentação e privatização) impactaram negativamente o desempenho do industrial, causando ajuste defensivo, expansão do capital estrangeiro, aumento do hiato tecnológico, *deficit* comercial e desindustrialização que caracterizaram a crise da indústria brasileira.

POLÍTICAS INTERVENCIONISTAS

No Brasil, o primeiro esboço de política industrial ocorreu na virada do século XIX para o século XX, quando o governo comprou o excedente da produção nacional de café[27] e criou um imposto sobre as exportações do produto, permitindo a transferência de recursos para o setor industrial (Soares 2013; Coronel *et al.* 2014). Como forma de conter a instabilidade cambial, provocada pelos ciclos do café, e promover a diversificação de atividades dos comerciantes importadores, a política industrial brasileira assumiu a forma de substituição de importações (Filho 1997). Esse processo, que visou o aumento da produção interna e a inibição de compra de produtos estrangeiros, foi intensificado no primeiro mandato de Getúlio Vargas (1930-1945) e moldou as políticas industriais brasileiras ao longo do século XX (Tavares 1986; Furtado 2011).

Além da adoção de barreiras alfandegárias e controle administrativo do câmbio com o intuito de reduzir o coeficiente de importação da economia, o governo varguista também se concentrou na criação de uma série de medidas para fortalecer o Estado e na legitimação com o setor industrial que se consolidava rapidamente com o mercado relativamente protegido. Nesse ambiente, em 1931 criou a sindicalização obrigatória e universal para empresários e trabalhadores e responsabilizou as entidades empresariais como órgãos consultivos e técnicos do Estado.

Em 1933, surgiu a Confederação Industrial do Brasil, congregando a representação paulista, mineira, carioca e gaúcha, que permanece em caráter semioficial até 1938 quando, a partir dela, foi criada a Confederação Nacional da Indústria (CNI). À CNI, o governo varguista delegou a responsabilidade do ensino industrial com a criação, em 1942, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Social da Indústria (Sesi), em 1946. Esse processo resultou na estreita colaboração entre entidades empresariais e o governo durante o período de guerra, sobretudo na elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 (Toni 2013).

---

[27] Tal política foi materializada no Convênio de Taubaté, assinado em 1906 por representantes dos três maiores produtores de café (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), com o objetivo de valorizar o produto no mercado internacional por meio do controle da oferta. "As cláusulas eram as seguintes: (i) a fim de garantir o equilíbrio entre a oferta e a demanda do café no mercado internacional, o governo federal interviria no mercado para comprar os excedentes; (ii) o financiamento necessário para essas compras e para a manutenção de estoques seria feito mediante empréstimos estrangeiros; (iii) o serviço da dívida externa resultante seria pago com um imposto em ouro sobre cada saca de café exportada; (iv) os governos dos países produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações" (Sandroni 1999 p. 131).

Outras instituições criadas e/ou reestruturadas que tiveram papel relevante no desenvolvimento econômico brasileiro foram os bancos públicos, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), a Comissão de Mobilização Econômica (CME) e a Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc) foram outras agências relevantes criadas no período varguista (Araujo 2015). Especificamente direcionado à indústria, o Conselho da Economia Nacional (CEN), criado em 1937, foi o primeiro ambiente corporativo do setor, tendo como principais atribuições: (i) planificar a indústria; (ii) orientar, dirigir e controlar a produção industrial; (iii) fixar prioridades na indústria de combustíveis, matérias-primas e transportes; (iv) realizar pesquisas e estudos (Toni 2013).

Posteriormente, no ano de 1943, foi criado o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), representando mais uma tentativa governamental de aproximação com o empresariado industrial que, por meio de expressivas lideranças, pressionava por participação mais intensa na formulação das alternativas de política econômica. Para Diniz (2018), a importância do novo órgão não se manifestaria somente por suas funções formais, mas pela ideia de criação de um órgão central de coordenação da economia brasileira. Após a queda do Estado Novo, em março de 1946, o CNPIC foi extinto. Sua atuação, que consistiu na elaboração de um esboço de projeto de planificação da economia nacional, seria inexpressiva em termos de influência no processo decisório, porém relevante na definição de um projeto de industrialização, cuja viabilidade dependeria do reforço da capacidade de intervenção do Estado no domínio econômico (Diniz 2018).

Apesar de não ter destruído o esforço industrializante que ocorreu no período varguista, o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) paralisou a tendência centralizadora da ação estatal (Araujo 2015).

> 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. [...] 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" (Araujo 2015 pp. 66-67).

No segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954)[28], a base institucional para o planejamento industrial propriamente voltou a ser formada com os diagnósticos de problemas estruturais elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)[29] e, posteriormente, pelo Grupo Misto de Estudos Cepal/BNDE (Guerriero 2012b; Suzigan 1996; Toni 2013). Esse processo se fortaleceu com a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)[30], organismo pioneiro da administração pública cuja tarefa principal era a proposição de medidas para política industrial. Para realizá-la, a CDI contava com a participação de técnicos, militares e empresários e seu principal trabalho foi a elaboração do Plano Geral de Industrialização (PGI), que estabeleceu a classificação das atividades industriais e designou setores prioritários para a atuação governamental (Suzigan 1996). Em resumo, a criação da CDI e as propostas do PGI, embora não implementadas, simbolizam a criação do *locus* decisório sobre política industrial até então inédito no Brasil.

Sob influência direta das inovações institucionais e dos estudos do CMBEU, do Grupo Misto de Estudos Cepal/BNDE e do CDI, foi elaborada, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a primeira experiência efetiva de política industrial *lato sensu*: o Plano de Metas (Suzigan 1996). Subdivido em 30 metas direcionadas a cinco setores (energia, transporte, alimentação, educação e indústria de base), o plano contava com: (i) medidas de planejamento e coordenação; (ii) estabelecimento de diretrizes, objetivos e organização institucional; (iii) identificação de indústrias, setores e tecnologias prioritários; (iv) definição de instrumentos; (v) priorização de investimentos (Suzigan & Furtado 2006b; Soares 2013;

---

[28] Ainda no segundo governo varguista, registrou-se a primeira experiência brasileira de reforma institucional com o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, conhecido como Plano Lafer. Como fruto desse processo, foram criados dois importantes marcos para o desenvolvimento industrial brasileiro: (i) o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituído em 1952 com objetivo de financiar grandes empreendimentos industriais e obras de infraestrutura; (ii) a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras), fundada em 1953 para explorar, em caráter monopolista, todas as etapas da indústria petrolífera brasileira, com exceção da distribuição.

[29] Segundo Araujo (2015), a CMBEU estabelecida em 1951, a partir da iniciativa norte-americana, visava dar assistência técnica aos países latino-americanos e promover 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.

[30] Para Abranches (2018), a "Comissão para o Desenvolvimento Industrial (CDI) foi concebida como forte instrumento de promoção e regulação das atividades industriais. Um colegiado interministerial que centralizaria as principais decisões relativas ao desenvolvimento industrial do país coordenaria e harmonizaria as ações dos grupos executivos criados em diferentes momentos desde o início do governo de Juscelino Kubitschek. A comissão deveria constituir-se em uma instância hierárquica superior na cadeia burocrática de decisões sobre política industrial, agregando os grupos executivos, setorialmente especializados, em uma mesma jurisdição administrativa. [...] Os resultados práticos desta concepção foram, porém, bastante diferentes. [...] O objetivo de longo prazo por trás da criação do CDI foi a maior homogeneidade da política industrial, a centralização da sua formulação e a descentralização de sua implementação em nível de setores econômicos. Entretanto, desde a sua criação, o CDI foi utilizado como instrumento de emergência, servindo a interesses estranhos à política industrial propriamente dita. Diante da prioridade básica de combate à inflação, interessava aos círculos mais diretamente responsáveis por esta política um incremento acentuado do poder de controle sobre as agências mais autônomas do Estado, de modo a conter suas pressões, consideradas, naquele ponto, altamente inflacionárias. Assim, eles procuraram utilizar-se de todos os mecanismos disponíveis para evitar 'ações isoladas' da parte de unidades independentes de governo".

Suzigan 1996).

Para a execução do plano, foram criados órgãos colegiados especiais denominados grupos executivos. Tais grupos[31], integrados por administradores públicos e industriais do setor privado, foram responsáveis pela criação, concessão e manipulação dos instrumentos necessários à implantação do Plano de Metas. A vinculação direta dos primeiros grupos executivos à Presidência da República, além de garantir autonomia em relação aos ministérios e ao Poder Legislativo, trouxe também celeridade em questões burocráticas e na aplicação de recursos financeiros. Nesse sentido, pode-se afirmar que no Plano de Metas houve clara opção pelo desenvolvimento industrial, cuja estratégia política consistiu na organização de uma "administração paralela", na qual grupos executivos criavam instrumentos e orientavam recursos independentemente de apoio específico do Congresso Nacional (Suzigan 1996).

Também subordinada à lógica de substituição de importações, a política industrial do governo Kubitschek reforçou o sistema de proteção da indústria nacional, concedeu grandes aportes de recursos financeiros internacionais e outorgou generosos incentivos fiscais com o objetivo de incentivar a implementação de setores típicos de economias industrializadas em território nacional. O Estado assumiu nesse período a liderança do desenvolvimento, tanto pelo viés pró-industrialização da política econômica como pela intervenção direta, que inclui a formação de poupança forçada para acelerar a acumulação de capital, a coordenação de investimentos, a atração de empresas multinacionais e o investimento das empresas estatais (Filho 1997). Nesse sentido, o Plano de Metas não só referendou a articulação existente na economia brasileira, entre capital internacional, capital nacional e Estado, como modificou, de sobremaneira, a estrutura das relações entre as três instâncias (Miranda 2018).

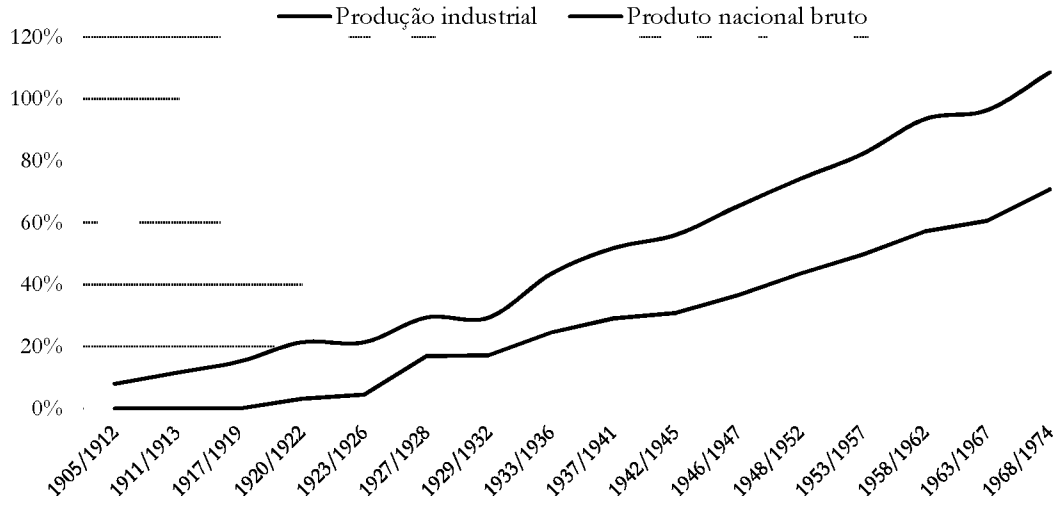
> O governo JK foi um governo notabilizado pelo sincretismo político, garantindo a permanência de uma coalizão partidária durante todo o mandato, que começava no PTB (Partido Trabalhista Brasileiro, base operária e classe média) de João Goulart, e o controle do Ministério do Trabalho, passando pelo PSD (Partido Social Democrático, classe média urbana e elites industriais) dele mesmo, com fortes vínculos rurais, até o apoio parlamentar da UDN (União Democrática Nacional, elites rurais e urbanas). Esta estratégia política, flexível, por vezes dúbia e plena de contradições internas, apoiada na fragilidade da estrutura partidária, garantiu viabilidade para o plano. JK optou por montar uma rede de órgãos paralelos à administração direta, com base na avaliação de que executar uma reforma administrativa seria custoso demais e caminho de menor resistência para as reformas seria de pequenos grupos *ad hoc*. A capacidade de governo repousava, basicamente, na natureza ágil e flexível da estrutura administrativa (as "ilhas de eficácia"), na autonomia financeira e orçamentária dos órgãos envolvidos na execução das metas setoriais e na neutralização da interferência parlamentar e seu poder de veto no processo (Toni 2013).

Os resultados desses esforços foram impressionantes (Gráfico 1). A taxa média de

[31] Durante o governo Kubitschek, foram criados os Grupos Executivos da Indústria Automobilística (Geia), da Indústria de Construção Naval (Geicon), da Indústria Mecânica Pesada (Geimape) e de Assistência à Média e Pequena Empresa (GEAMPE).

crescimento do PIB foi de 7% enquanto o aumento da renda real *per capita* foi de 3,9% entre 1957 e 1962 (Lafer 2018). Para Lafer (2018), tais efeitos devem ser atribuídos ao impacto geral do Plano de Metas, pois as projeções do Grupo Misto de Estudos Cepal/BNDE, publicadas em 1956, eram pessimistas e previam dificuldades caso novas medidas não fossem tomadas para contrabalançar as tendências gerais da economia brasileira.

Gráfico 1 - Crescimento da produção industrial e do produto nacional bruto



Fonte: Suzigan (1975).
Nota: o produto nacional bruto corresponde à soma de todas as riquezas produzidas por um país durante determinado período, em território nacional ou não. As empresas que possuem filiais no exterior também são consideradas no cálculo.

O bom desempenho do Plano de Metas foi comprometido, no entanto, pelo surto inflacionário[32] e pela renúncia do presidente Jânio Quadros (1961), oito meses após sua posse. Com a entrada do vice-presidente João Goulart (1961-1964) na sucessão, a resistência de grupos conservadores e o estabelecimento do regime parlamentarista, o Brasil também passaria por profunda instabilidade no quadro político-institucional que comprometeu a continuidade do nacional-desenvolvimentismo.

Dentro desse cenário foi lançado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que, elaborado pelo Ministro Celso Furtado, propôs oito diretrizes[33] para a ação governamental. Como diretiva, o plano se propunha à continuidade da industrialização que ficaria subordinada, no entanto, aos objetivos de reduzir a pressão inflacionária, controlar o *deficit* público e assegurar o crescimento do PIB a 7%. Nesse sentido, o esforço

[32] A inflação acumulada em 1962 chegou a 50%.
[33] Resumidamente, estes objetivos seriam: (i) manter uma elevada taxa de crescimento do produto; (ii) reduzir de forma gradual o processo inflacionário; (iii) reduzir o elevado custo social, característico do desenvolvimento brasileiro, melhorando a distribuição de seus benefícios; (iv) intensificar a ação do governo nos campos da educação, pesquisa, tecnologia e saúde pública; (v) reduzir as desigualdades regionais; (vi) eliminar progressivamente os "entraves institucionais" à continuidade do desenvolvimento (dentre esses "entraves" destacava-se a estrutura agrária); (vii) refinanciar a dívida externa; (viii) assegurar ao governo uma unidade de comando crescente dentro de sua própria esfera de ação.

industrializante vinculou-se a problemática político-econômica marcada tanto pela reversão do movimento cíclico quanto pela crise institucional (Miranda 2018).

O Plano Trienal, enquanto proposta de continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista, também pressupunha a vigência do populismo como condição de viabilização. No entanto, na medida em que o pacto populista já não mais conseguia enquadrar os antagonismos de seus participantes, abria-se espaço para a radicalização progressiva que impedia a renegociação das relações entre capital e Estado. Assim, já que tais questões não se resolvem a curto prazo, as formas existentes de regularização da economia se tornaram cada vez menos eficazes, aprofundando progressivamente a crise (Miranda 2018).

Com a crise político-econômica, a imposição do regime autoritário e implementação de reformas institucionais, o planejamento do desenvolvimento industrial, conquistado com muito esforço nas décadas anteriores, foi abandonado. Os planos econômicos nacionais, implementados após esse período, assumiram a característica predominante de planos de estabilização e a coordenação econômica passou a ser exercida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) (Suzigan 1996).

Nesse contexto foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que materializou as principais diretrizes do primeiro governo militar durante o mandato de Humberto Castelo Branco (1964-1967). Apresentado por Roberto Campos, designado como Ministro de Planejamento e Coordenação Econômica, o PAEG não tinha a pretensão de se apresentar como "plano global de desenvolvimento", mas como "fórmula bem-sucedida de planejamento democrático" que teria logrado dosar corretamente "rigor científico, bom senso e participação da comunidade" (G. Kornis 2018).

O PAEG, dentro do seu propósito básico de estabilização, desenvolvimento e reforma democrática, apresentou como objetivos: (i) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico; (ii) conter progressivamente o processo inflacionário; (iii) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais; (iv) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra; (v) corrigir *deficits* do balanço de pagamentos (G. Kornis 2018). Não se tratava, assim, de uma política industrial propriamente dita ou pelo menos não colocava visivelmente a indústria no cerne do desenvolvimento econômico.

Nos anos 1968-1973, conhecidos como o período do "milagre econômico brasileiro", a preocupação com o planejamento do desenvolvimento industrial retornou com o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). O PED, implementado pelo Ministro Antônio Delfim Netto entre 1968 e 1970, procurou definir novas estratégias de desenvolvimento, apresentando elementos para o investimento em áreas estratégicas, a programação de instrumentos financeiros e a adoção de medidas para ação indireta sobre o setor privado (M. Kornis 2018).

A estratégia definida pelo plano preconizava o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria, da infraestrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e de áreas sociais (educação, habitação, saúde e saneamento), com o objetivo de diversificar as fontes de dinamismo da economia brasileira, elevar o nível de emprego e promover a expansão do mercado interno. O PED defendia ainda a implantação de fortes medidas para incentivar as exportações e reduzir os custos básicos, além de destacar a importância da modernização das estruturas econômicas e sociais do país, colocando grande ênfase na reforma educacional, na aceleração da pesquisa científica e tecnológica e na reforma administrativa. Para atingir os objetivos básicos, seria necessário ainda manter o controle do balanço de pagamentos, evitar o agravamento das disparidades econômicas (regionais e setoriais) e assegurar estabilidade institucional (M. Kornis 2018).

Dentre as inovações institucionais criadas pelo PED, vale destacar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instrumento financeiro de integração da ciência e tecnologia com a política de desenvolvimento nacional que contava com Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) como secretaria executiva. Inicialmente, o FNDCT foi instituído com o objetivo de apoiar financeiramente programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais. No entanto, a partir da década de 1970, o FNDCT tornou-se o mais importante instrumento de financiamento para a implantação e consolidação institucional da pesquisa e da pós-graduação em universidades e de expansão do sistema de ciência e tecnologia nacional (Brasil 2018c).

Ainda dentro do período correspondente ao milagre econômico brasileiro, foi lançado também o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (PBMAG) no governo de Emílio Médici (1969-1974). Como o objetivo não era implementar um plano propriamente dito, o PBMAG foi completado por três outros documentos: (i) Orçamento Plurianual de Investimentos; (ii) I Plano Nacional de Desenvolvimento; (iii) Programa Geral de Investimentos. O objetivo básico do PBMAG era propiciar o ingresso do Brasil no "mundo desenvolvido", sendo necessário crescimento econômico na ordem de 7% a 9% ao ano, taxa anual de expansão do emprego de 3% e inflação inferior a 10% ao ano. Seria ainda conveniente que: (i) o balanço de pagamentos contivesse o rápido crescimento da dívida externa; (ii) a classe média e os trabalhadores tivessem oportunidades de educação, saúde e saneamento; (iii) os desequilíbrios regionais e setoriais fossem gradualmente corrigidos. Nesse sentido, as prioridades no programa eram: (i) aceleração dos programas de educação, saúde, saneamento e agricultura; (ii) desenvolvimento científico e tecnológico; (iii) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional (Matos 2002).

Seguindo tais diretivas, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) criou o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, destinado a criar grandes empresas nacionais e levar empresas locais a participarem de grandes empreendimentos. O programa apoiou-se na utilização de recursos do BNDE, da Caixa Econômica Federal, do

Banco do Brasil e de outros órgãos financeiros da União (Brasil 1971).

No entanto, a principal inovação do I PND em relação ao Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1967) e o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) foi a transformação do planejamento econômico em projeto de lei. Nesse sentido, enquanto os outros planos traduziam apenas as intenções do Poder Executivo, o I PND passou também pelo aval do Poder Legislativo.

Após seis anos de crescimento consecutivo, a economia brasileira diminuiu o ritmo após o *crash* de 1971 e o primeiro choque do petróleo em 1974. O processo inflacionário se intensifica e a balança comercial apresenta enormes *deficits* causados principalmente pela importação de petróleo. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado em 1974 durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), buscou contornar tal cenário ao priorizar o aumento da capacidade energética e produção de insumos básicos e bens de capital (Fonseca & Monteiro 2008). A meta básica era o ajustamento da economia nacional à escassez de petróleo e ao novo estágio do desenvolvimento industrial.

A substituição de importações e a ênfase no desenvolvimento industrial, científico e tecnológico continuavam no cerne do planejamento estatal. No período, iniciou-se a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu[34], da Usina Nuclear Angra I e da Ponte presidente Costa e Silva, popularmente conhecida como Ponte Rio-Niterói[35]. A novidade do II PND estaria, no entanto, na política de integração nacional, baseada em programas de aplicação de recursos no Nordeste. O plano também previa a ocupação produtiva da Amazônia e da região Centro-Oeste promovidas pela construção da Rodovia Transamazônica (BR-230), da implementação do Projeto Radam, do Programa de Polos Agropecuários e do Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais. O II PND buscava ainda a integração do Brasil no mercado mundial por meio da conquista de mercados externos, sobretudo para produtos manufaturados e produtos primários não tradicionais (Abreu 2018).

Essas e outras ações foram coordenadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), criado em 1974[36]. Durante seu período de atividade, o CDE foi o *locus* das discussões econômicas e representou a tentativa de racionalizar o processo de intermediação de interesses e de eliminação da negociação balcanizada por meio da priorização de demandas privadas. Nesse sentido, a partir da criação do CDE tornou-se extremamente complicado exercer pressão e influência sobre o processo decisório que se desenrolava na cúpula governamental. O Conselho logrou, assim, maior capacidade executiva ao Estado, via insulamento e autonomia de interesses empresariais, e forneceu tecnologia organizativa específica, centralizada no poder presidencial, para implementar as

[34] Atualmente considerada líder na produção de energia.

[35] Considerada a maior ponte de concreto protendido do Hemisfério Sul e a sexta maior do mundo.

[36] No mesmo ano de 1974 foram criadas a Secretaria de Planejamento (Seplan) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), órgãos de alto nível ligados diretamente à Presidência da República (Araujo 2015).

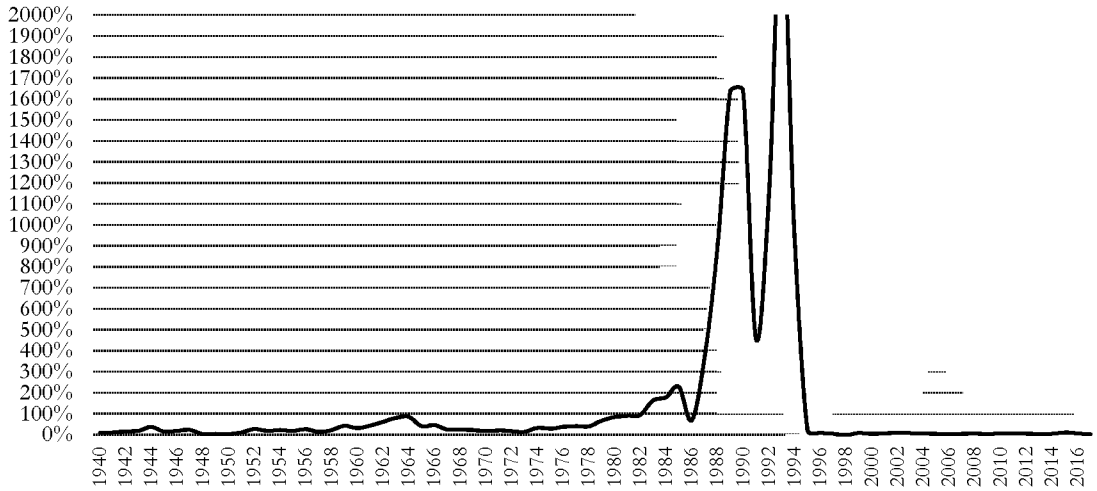
medidas "estatizantes" do II PND (Codato 1995; Toni 2013). No entanto, a crítica mais severa ao CDE reside no distanciamento da sociedade civil, tanto no que se refere à influência no debate interno quanto à falta de transparência de suas discussões (Costa 1994).

POLÍTICAS LIBERAIS

O Brasil entra na década de 1980 ainda apostando em políticas industriais desenvolvimentistas com o III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Lançado no governo de João Figueiredo (1979-1985), a proposta tinha como objetivo combater: (i) a permanência e o desdobramento da crise energética; (ii) a persistência do balanço de pagamentos como restrição crítica; (iii) as crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa; (iv) a substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; (v) a necessidade de crescer para criar o maior número de empregos (Brasil 1979). Para tanto, a política *in book* previa uma série de instrumentos para as áreas macroeconômica, setorial, urbana, regional e para temas especiais como ciência, tecnologia, recursos naturais, descentralização administrativa e desburocratização.

Na prática, o documento não passou de uma carta de intenções, pois a política *in action* do governo Figueiredo esteve voltada essencialmente para questões de curto prazo, em especial, a crise do balanço de pagamentos e a inflação (Gráfico 2) (Filho 1997). Nesse contexto, a estabilização da economia passou a ter prioridade e a política industrial (de longo prazo) perdeu espaço, tornando-se um instrumento pouco explorado e (talvez) inexistente (Ferraz 2009; Coronel *et al.* 2014; Filho 1997).

Gráfico 2 - Inflação brasileira



Fonte: Ipea (2018).
Nota: refere-se ao Índice de Preços ao Consumidor, calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).

A política industrial (de curto prazo), entretanto, continuou a atuar no sentido de extrair renda do Estado. Interessava manter o *status quo* do ajuste macroeconômico para

combater os efeitos internos da crise internacional decorrente da elevação dos preços do petróleo e juros internacionais. Restrições às importações foram intensificadas e subsídios às exportações foram ampliados visando aumentar os saldos da balança comercial (Suzigan 1996).

> O cenário da economia brasileira era de acelerada deterioração das contas externas, associada aos choques de preços do petróleo e ao aumento das taxas de juros internacionais, cuja busca por equilíbrio apoiou-se no aumento das tarifas de importação e na utilização de barreiras não tarifárias, junto à promoção das exportações por incentivos fiscais. O grande protecionismo verificado neste período, em que pesem os benefícios em termos de controle da crise cambial, implicou, salvo algumas exceções muito específicas, a estagnação e a perda de produtividade da indústria, refletindo-se num aumento do *gap* existente entre o Brasil e os países desenvolvidos, consolidado por uma grande defasagem em termos de tecnologias de processo, produto e na organização da produção (Ferraz 2009 p. 237)

Nesses termos, o Brasil praticamente deixou de implementar políticas industriais, apesar de algumas iniciativas governamentais[37] materializadas em documentos que pouco ou nada se concretizaram. Entre essas iniciativas cabe mencionar: (i) a política industrial elaborada pela Comissão para o Plano de Ação do Governo (1984), que feneceu com a morte do presidente eleito Tancredo Neves; (ii) o documento de política industrial elaborado pelo Ministério do Planejamento em 1986, que foi descartado por contrariar o congelamento de preços do Plano Cruzado (Suzigan & Furtado 2006b).

Diante de tal inércia, a partir da primeira metade da década de 1980, houve reversão do processo histórico

> com involução de tecnologias, de estruturas empresariais e industriais e de instituições *lato senso*, isto é, inclusive políticas, e com deterioração das infraestruturas e abandono do SNDCT. [...] Várias tentativas de formular e implementar uma política industrial foram frustradas ou apenas parcialmente implementadas. Todas as formas de coordenação foram abandonadas. A sequência de planos de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento científico e tecnológico foi interrompida, metas e programas setoriais foram desativados. Os instrumentos de políticas que antes serviam à industrialização passaram a ser administrados de acordo com os objetivos da estabilização macroeconômica. Até fins dos anos 1980 restrições não tarifárias fecharam ainda mais o acesso a importações, exportações foram subsidiadas, investimentos públicos em infraestrutura foram reduzidos, os orçamentos públicos para financiamento industrial e para o SNDCT foram drasticamente cortados, os incentivos de fomento também foram reduzidos e os controles de preços e tarifas públicas tornaram-se mais apertados (Suzigan & Furtado 2006b p. 171-172).

O padrão de crescimento coordenado pelo Estado veio ao fim com a desregulamentação financeira nos EUA e a crise da dívida externa no início dos anos 1980. Amadureceu, nessa época, a percepção de que "falhas de governo" seriam tão prejudiciais

[37] Como a criação da Secretaria Especial de Informática que, posteriormente, daria origem à Lei de Informática, promulgada em outubro de 1984 (Suzigan & Furtado 2006b).

para o desenvolvimento quanto "falhas de mercado", seja em função da má alocação de recursos resultante da distorção de preços relativos, seja pelo consumo de recursos escassos em atividades de *rent-seeking* (Barbi & Silva 2008). Ao mesmo tempo, cresceu o número de documentos que ressaltavam a necessidade de abandonar a estratégia de substituição de importações propondo diretrizes para um novo padrão de industrialização (Resende 2000). Nesse período emerge, ainda, a percepção de que o país deveria ingressar na era da revolução tecnológica – baseada no desenvolvimento de novos materiais, microeletrônica, biotecnologia e mecânica de precisão – sob o risco de assumir, definitivamente, posição marginal no mercado internacional (Aguiar e Rua 1995). Essas críticas espelhariam a incompatibilidade entre as medidas liberalizantes, que seriam impostas à economia nacional na próxima década, e a concepção tradicional de política industrial na qual o Estado deveria "governar o mercado" (Barbi & Silva 2008).

Acompanhando tais ideias, sinais tímidos de mudança se evidenciaram quando em 1988, no governo de José Sarney (1985-1990), foi lançada a Nova Política Industrial (NPI), composta por quatro institutos: (i) o Decreto-lei nº 2.433/1988, que revogou grande parte dos incentivos fiscais destinados à indústria e criou também uma série de benefícios fiscais destinados a promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico; (ii) o Decreto-lei nº 2.434/1988, que dispôs sobre a isenção ou redução de impostos na importação de bens e estabeleceu nova Tarifa Aduaneira; (iii) o Decreto-lei nº 2.452/1988, que criou regimes tributário, cambial e administrativo para as Zonas de Processamento para a Exportação (ZPE)[38]; (iv) o Decreto nº 96.760/1988, que elencou as metas e diretrizes da NPI e criou o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) com a finalidade de capacitar o empresariado no campo da tecnologia industrial, por meio da criação e manutenção de estrutura de gestão tecnológica permanente.

Na opinião de Marcovitch (1990), com os decretos formulava-se uma política avançada na escolha de programas setoriais prioritários, tímida no apoio à inovação tecnológica, ousada na liberação das importações, corajosa na desburocratização das exportações e incompleta nos meios de implantação. Apesar da fragilidade instrumental, a Nova Política Industrial representou, na visão de alguns atores, avanço na orientação do desenvolvimento industrial brasileiro, como demonstrado em artigo publicado por José Serra na Folha de S.Paulo.

> **A inércia governamental a respeito de uma política industrial – inexistente desde o término do governo Geisel – foi rompida na semana passada com o anúncio de importantes medidas nas áreas de importações, exportações e tecnologia**. O diagnóstico que esteve por trás das medidas apontadas é razoável

[38] As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro. As ZPE foram instaladas nas regiões menos desenvolvidas, objetivando reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País (Brasil 1988).

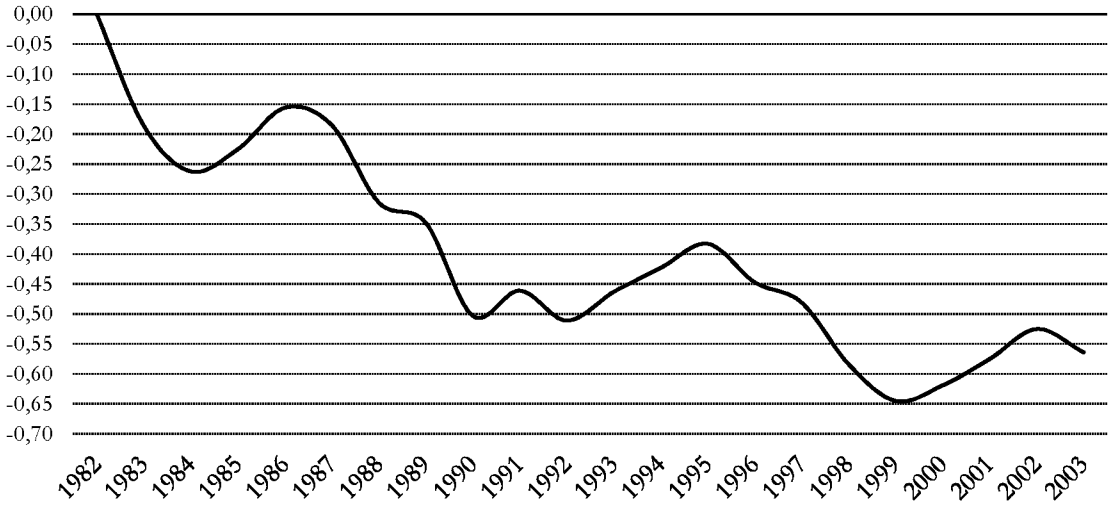
> e já havia sido esboçado de forma mais completa há três anos, pela comissão que elaborou diretrizes de governo para o presidente eleito Tancredo Neves [...]. Em todo caso, antes que ideias falsas se cristalizem ou precipitações ocorram, é útil advertir, como o fez W. Suzigan em artigo que sairá nesta Folha, que: (i) **tais medidas não implicam, ao contrário do que se diz, em menor interferência do Estado na economia**. Não existe política industrial sem ação do governo [...] (Serra 1988).

Apesar das expectativas, a Nova Política Industrial do governo Sarney não foi implementada. Sobreviveram apenas algumas ações, como o programa de redução das tarifas aduaneiras, a Política Nacional de Informática e os investimentos em setores exportadores (Suzigan & Furtado 2006b; Suzigan 1996). A falha foi justificada por: (i) motivos estruturais (crise fiscal, cambial e instabilidade econômica); (ii) motivos políticos (governo impopular e a nova Constituição que assumia cores protecionistas e nacionalistas); (iii) falta de articulação de interesses (governo/sociedade civil) (Filho 1997). Entretanto, foi o insucesso da estabilização inflacionária que sepultou qualquer esperança de retomar o desenvolvimento industrial (Suzigan & Furtado 2006b).

Nesse sentido, os objetivos da política macroeconômica se sobrepuseram a qualquer viés pró-política industrial, de maneira que os instrumentos antes utilizados para industrialização passaram a ser administrados de acordo com as necessidades impostas pela estabilização da economia (Ferraz 2009). Como resultado, o hiato tecnológico, que havia sido reduzido pelo vigoroso *catching up* da década de 1970, voltou a se ampliar. Assim, embora tenha conseguido sobreviver à "década perdida" com certa diversificação e integração da estrutura produtiva, a indústria brasileira chegou ao fim da década de 1980 muito defasada quanto às tecnologias de processo e produto e, particularmente, de organização da produção (Gráfico 3) (Kupfer 2003).

> Em comparação com os padrões internacionais, no início da década de 1990 boa parte da indústria brasileira opera com equipamentos e instalações tecnologicamente defasados e apresenta deficiências nas tecnologias de processo, exibe atraso quanto às tecnologias de produto e dispende pequena fração do faturamento em atividades de P&D. Demonstra, ainda, limitada difusão dos sistemas de gestão de qualidade, tanto de produtos quanto dos processos de fabricação, e apresenta relativa lentidão na adoção das inovações gerenciais e organizacionais, do tipo *just in time, quick response, total quality control* e outras (Coutinho e Ferraz 1994 p. 33 *apud* Guerriero 2012b p. 243).

Gráfico 3 - Hiato tecnológico entre Brasil e Estados Unidos



Fonte: Fröhlich e Nakabashi (2010).
Nota: hiato tecnológico pode ser definido como a diferença entre aqueles que acessam determinada tecnologia de maneira efetiva e aqueles que não têm acesso à tecnologia ou não a utilizam de forma eficiente.

O governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) teve início em cenário bastante diferente ao do governo Sarney. Marcado pela descontinuidade no campo político (com a realização de eleições diretas, mudanças no pacto federativo introduzidas pela Constituição de 1988 e fortalecimento de um partido de esquerda) e pelas transformações no plano institucional (ocasionadas pela introdução de amplas reformas no aparato estatal) a entrada do novo presidente veio cercada de grandes expectativas (Erber & Cassiolato 1997; Aguiar & Rua 1995).

Logo após a eleição, os pronunciamentos do presidente eleito sinalizavam quanto à orientação da economia, tendo como ênfase a redução da intervenção estatal, a diminuição das barreiras ao comércio exterior e o avanço em direção a padrões de qualidade e produtividade tipicamente associados às economias desenvolvidas. Na prática, a política industrial do governo Collor inaugura-se com a formulação, pelo núcleo mais restrito da burocracia governamental, de um conjunto de políticas de natureza predominantemente regulatória (Aguiar & Rua 1995).

> Inscrevem-se, entre elas, as MPs 158 e 161 de 16/3/1990, destinadas, respectivamente, a promover a liberalização das importações com a eliminação das barreiras não tarifárias representadas pela lista de produtos com importação suspensa, pelos programas de importação das empresas e pelos regimes especiais de importação, e a suspender ou eliminar a maioria dos incentivos fiscais e subsídios; a Portaria MEFP nº 363/1990, que redefine o conceito de bens de capital de fabricação nacional; [...] e um conjunto de projetos de lei enviados ao Congresso Nacional versando, entre outros, sobre a modernização dos portos, a reserva de mercado da informática, a Lei de Patentes, o Código de Propriedade Industrial, o Código do Consumidor e a Tarifa Alfandegária Brasileira (Aguiar & Rua 1995 p. 263).

Foi decretado também o fim da (excessiva) proteção ao setor industrial com o lançamento da Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice) (Coronel *et al.* 2014). A prioridade deslocou-se da substituição de importações para o estímulo à competição e competitividade. Assim, o que outrora era admitido como trivial na gestão de política industrial, agora não é mais ideologicamente admitido (Guerra 1997; Aguiar & Rua 1995).

Nesse sentido, buscando aumentar a eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante "formas de atuação governamental e regulação da atividade econômica substancialmente diferente daquelas vigentes ao longo do processo de substituição de importações", a Pice previa "utilizar de forma mais eficaz as forças de mercado para induzir a modernização tecnológica do parque industrial e aperfeiçoar as formas de organização da produção e gestão do trabalho" (Brasil 1990).

Em seu desenho original, a Pice compreendia assim duas linhas de ação. A primeira, denominada de política de concorrência, visava eliminar entraves ao aumento da eficiência do sistema produtivo, induzir a busca pela competitividade e transferir os ganhos de eficiência ao consumidor. Essa política desdobrava-se, por sua vez, em: (i) política de liberalização comercial, orientada à remoção da estrutura de proteção construída nas décadas anteriores e à exposição da indústria brasileira à concorrência externa; (ii) política de concorrência *stricto sensu*, que visava coibir práticas monopolistas e induzir a intensificação do processo de competição no mercado doméstico. A segunda, designada de política de competitividade, foi destinada a apoiar o aumento da eficiência e induzir transformações na estrutura produtiva e contava com três grandes ações: (i) o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira (PACTI); (ii) o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP); (iii) o Programa de Competitividade Industrial (PCI). Estes dois últimos eram considerados os principais mecanismos de implementação da nova política industrial (Guimarães 1996; Guerra 1997; Ferraz 2009; Aguiar & Rua 1995; Resende 2000).

Seguindo tais diretivas, o movimento inicial da Pice foi desmontar radicalmente o sistema de proteção e incentivos, que vigorou ao longo das décadas anteriores, por meio de várias medidas (Bonelli *et al.* 1997). Vale destacar

> o cronograma de redução tarifária que deveria se estender até 1994, mas foi antecipado para 1993. A tarifa aduaneira média foi reduzida de 32,2% em 1990 para 14,2% em julho de 1993, enquanto que a tarifa modal caiu, no mesmo período, de 40% para 20%. Ainda na linha da abertura, foi redefinido para efeito de concessão de benefícios fiscais, financiamentos por entidades oficiais de crédito e compras governamentais o conceito de bens de capital de fabricação nacional, admitindo-se índices de nacionalização de 70% e, posteriormente, de 60% (Guerra 1997 p. 43).

A Pice também instituiu o Programa Nacional de Desestatização, por meio da Lei nº 8.031/1990, com os seguintes objetivos: (i) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor

público; (ii) contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; (iii) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; (iv) contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; (v) permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; (vi) contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por meio do aumento da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o programa. Sob tais premissas, entre 1991 e 1994, foram vendidas 30 empresas estatais com atuação em segmentos básicos que representavam mais de 10% do valor agregado da indústria de transformação brasileira[39] (Lyra 1996).

Tabela 3 - Desestatizações brasileiras

Tipo	Quantidade
Empresas controladas	32
Participações minoritárias	26
Concessões	34
Arrendamentos	7
Total	**99**

Fonte: BNDES (2018).
Nota: refere-se ao período de 1990 a 2015.

Outra inovação institucional da Pice foi a reestruturação de colegiados e conselhos tripartites, paralisados desde os anos 1980, como o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho de Política Aduaneira (CPA) (Toni 2012). Além da reativação dos conselhos, foram criadas também Câmaras Setoriais, como mecanismos de interlocução entre Estado e setor privado, para discutir inicialmente preços e salários. Sua agenda, posteriormente, passou a incorporar temas como comércio exterior, liberalização comercial, sistema tributário e relações entre capital e trabalho, atuando em consonância com outros conselhos e programas pela competitividade industrial, questão em voga desde a redemocratização[40] (Araujo 2015).

Na avaliação de Bonelli *et al.* (1997 p. 60), apesar da implementação de diversas ações, como as Câmaras Setoriais, a Pice nunca passou de "uma listagem mal articulada de objetivos e instrumentos", pois jamais ficou claro como o conjunto de propostas seria articulado. Para Erber e Cassiolato (1997), a Pice era estruturalmente desequilibrada, pois suas "pernas" tinham efeitos distintos em termos de intensidade e *timing* dos incentivos que provocaram reações defensivas e contracionistas dos empresários. Além de supor que os empresários teriam comportamento "schumpeteriano", reagindo de forma altamente inovativa e

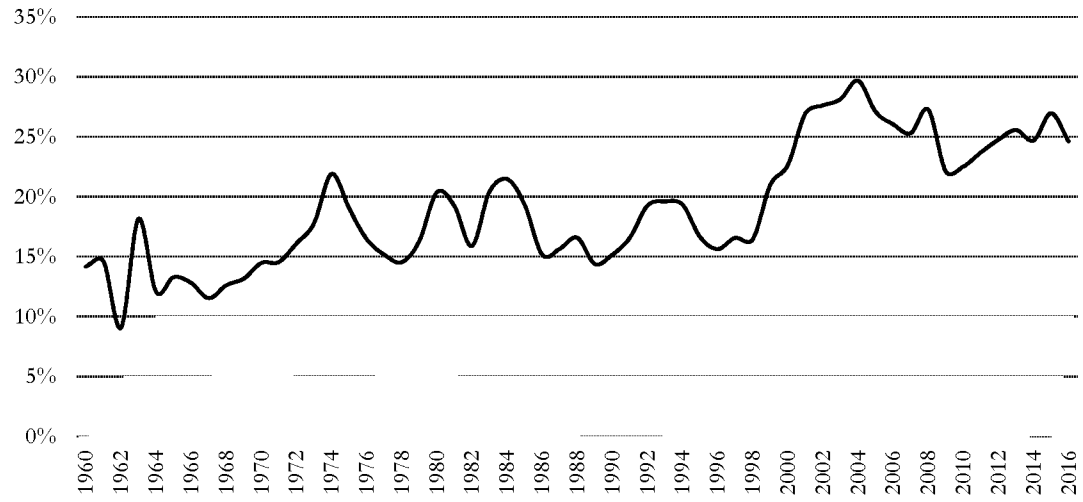
[39] Até os dias atuais, o programa realizou 99 desestatizações federais e obteve receita equivalente na ordem de US$ 63,7 bilhões (BNDES 2018).
[40] No governo Itamar Franco (1992-1994) as Câmaras Setoriais continuam a funcionar, atreladas ao Ministério da Indústria e Comércio e não mais ao extinto Ministério da Economia.

agressiva, a Pice também apresentava contradições internas ao repousar sobre o pressuposto de que a estabilização seria alcançada imediatamente.

> Embora tenha adotado procedimentos heterodoxos, a política de estabilização era de cunho estritamente ortodoxo, centrando-se no controle da moeda. Seu fracasso levou à mudança de orientação e de equipe econômica, tendo a gestão de Marcílio Marques Moreira optado por uma estratégia de controle gradual da inflação, que perdurou até entrada da atual equipe econômica, já no Governo Itamar Franco (Erber & Cassiolato 1997 p. 38).

O fracasso da política de estabilização ortodoxa no governo Collor levou ao abandono da Pice. Ainda que a maioria dos instrumentos tenha sido mantida, o propósito de uma política industrial que acelerasse e dirigisse a modificação do aparato produtivo foi abandonado e deixado para as "forças de mercado". No que se referem aos efetivos resultados, as transformações da Pice foram muito modestas e o único componente efetivamente implementado foi a abertura comercial (Gráfico 4) (Ferraz 2009).

Gráfico 4 - Abertura comercial brasileira



Fonte: World Bank (2018).
Nota: o índice de abertura comercial corresponde à participação das importações e exportações no produto interno bruto. Quanto maior a proporção, mais o país está exposto ao comércio internacional.

Com o processo de *impeachment* de Fernando Collor de Mello, a política industrial não sofreu grandes alterações ao longo do governo Itamar Franco (1992-1994). As medidas de maior relevância introduzidas nesse período foram: (i) a Lei nº 8.661/1993, que definiu incentivos para estimular a capacitação tecnológica por meio do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), estabelecido ainda no governo Sarney; (ii) a Lei nº 8.884/1994, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em autarquia e dispôs sobre a prevenção da ordem econômica; (iii) as Medidas Provisórias nº 616/1994 e 655/1994, que alteraram a legislação *antidumping* para ajustá-la às novas orientações da Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (Bonelli *et al.*

1997).

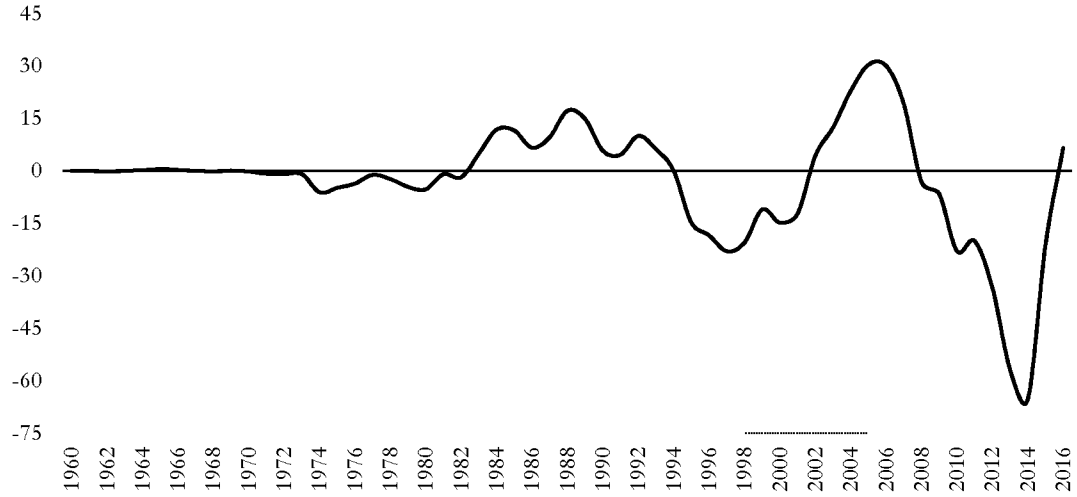
Além disso, a ação mais estrutural colocada em prática no período foi, sem dúvida, o Plano Real, que implementou uma séria de medidas para o controle da inflação, como: (i) condução de política fiscal contracionista com redução de gastos públicos e aumento dos impostos como forma de controlar as contas governamentais; (ii) implementação de mecanismos de indexação da economia (URV); (iii) criação de nova moeda (o Real); (iv) administração de política monetária contracionista com aumento da taxa de juros e do depósito compulsório; (v) fixação de controle cambial. Com tais medidas, o Plano Real passou a funcionar, a partir de 1994, como um dos principais instrumentos de política industrial.

> A âncora cambial foi introduzida para cortar a cadeia perversa do automatismo dos repasses dos custos (salário e insumos) para os preços, que gerava a famosa ciranda inflacionária. No período de julho/1994 a janeiro/1999 – com taxa de câmbio rígida – os acréscimos de custos não podiam ser repassados automaticamente para os preços, pois havia a opção do produto similar importado a preço constante. Com isso, o empresário tinha que assimilar os acréscimos de custos, quando fosse o caso, e procurar aumentar a eficiência e a produtividade não só para suportar as pressões de custo, mas também para enfrentar o concorrente externo (Resende 2000).

No entanto, a manutenção de altas taxas de juros (para atrair entradas de capitais), o financiamento do desenvolvimento com poupança externa (por meio de *deficits* em conta corrente) e o uso da taxa de câmbio como âncora contra a inflação (sobrevalorização cambial) aprofundaram ainda mais o grau de exposição internacional da indústria brasileira (Kupfer 2003; Bresser-Pereira *et al.* 2016; Castro 2009). Para Salerno (2004), o Plano Real, ao introduzir a paridade cambial e mantê-la durante longo tempo, acentuou a desvantagem competitiva da estrutura produtiva, levando a *deficits* comerciais expressivos (Gráfico 5).

> Os impactos da valorização cambial, do processo eufórico de abertura (desmonte dos mecanismos de proteção tarifária e não tarifária), do aprimoramento da infraestrutura de importações (redes de crédito, fornecimento e distribuição) e do próprio crescimento industrial passaram a gerar persistentes *deficits* na balança comercial. O efeito de todo esse processo causou uma alteração sensível no *mix* entre produtos importados e produtos domésticos. A demanda reprimida por produtos importados (décadas de fechamento) fez surgir uma onda de importações sem precedentes. A pauta de importações tornou-se mais rígida. A grande interrogação que surge é se esse novo patamar de importações (novo coeficiente de importações) recuará ou será definitivo (Resende 2000).

Gráfico 5 - Saldo da balança comercial brasileira



Fonte: World Bank (2018).
Nota: saldo da balança comercial corresponde à diferença entre exportações e importações em US$ bilhões.

Com a mudança de gestão, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) manteve-se inicialmente imobilizado, emitindo pequenos sinais sobre o direcionamento da política industrial. A ideia era continuar com foco na estabilidade econômica, porém agora com objetivo de aumentar a produtividade via política industrial.

> O avanço da produtividade interna é condição essencial para a competitividade externa numa economia globalizada. **A melhora de produtividade é fundamental para a estabilidade do câmbio**, que é a âncora mais sólida para a estabilidade da moeda. **Reforçar nossa produtividade, através de uma coerente política industrial**, é o meio mais eficaz de evitarmos a trajetória de insucessos que marcou recentemente algumas economias emergentes [...]. Os projetos prioritários visam oferecer aos setores empresariais múltiplas oportunidades rentáveis de produção e de circulação de bens. Dessa forma, estamos **articulando a política industrial e de investimentos com a política de combate à inflação e de estabilidade monetária** (Cardoso 1995).

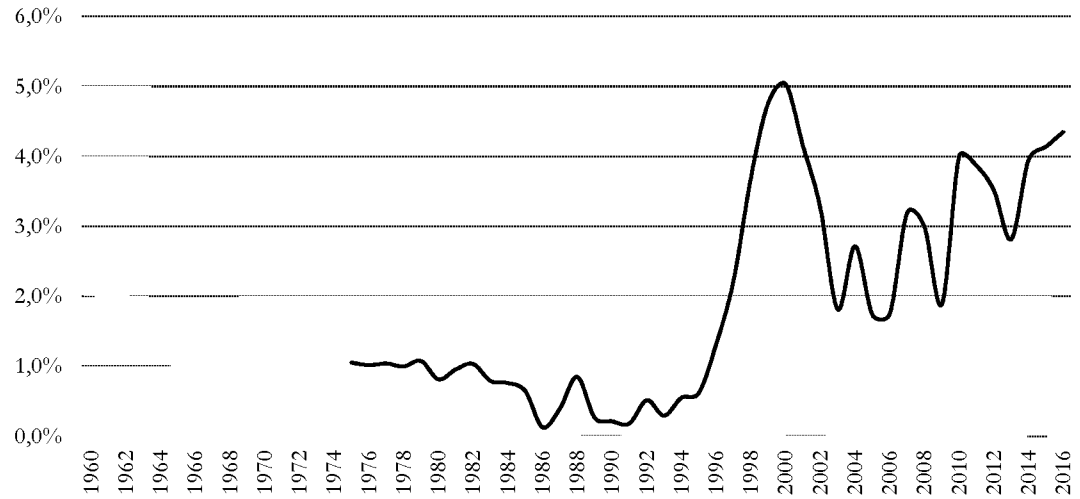
Assumindo tal posicionamento, no primeiro ano de governo foram lançadas três medidas pontuais de grande impacto: (i) a criação do Programa Brasileiro do Design (PBD)[41], destinado a promover o desenvolvimento do design e da inovação nos sistemas produtivos industriais; (ii) a revogação de medidas discriminatórias contra capital externo com a aprovação da Emenda Constitucional nº 6/1995; (iii) o direcionamento do BNDES ao suporte financeiro, administrativo e técnico dos processos de privatizações de empresas estatais, afastando-se, assim, do fomento industrial.

As consequências de tais medidas foram estruturais. A partir da segunda metade de

[41] O projeto encontra-se ativo nos dias de hoje. Histórico das ações do PBD estão disponíveis em: http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/design/o-programa-brasileiro-de-design-pbd/historico. Acesso em: 21 out. 18.

1995, o fluxo de Investimento Direto Externo (IDE) aumentou consideravelmente. Esse processo, aliado ao Programa Nacional de Desestatização, em vigor desde o governo Collor, levou a economia brasileira a um enorme processo de desnacionalização[42], pois grande parte do investimento estrangeiro foi direcionada especialmente a segmentos estratégicos de grande participação no PIB industrial, como setores de telecomunicação, energia e siderurgia (Gráfico 6 e Gráfico 7) (Almeida 2009; Amadeo 2002; Coutinho 2002; Castilhos 2005; Cano & Silva 2010; Salerno & Daher 2006; Salerno 2004).

Gráfico 6 - Investimento direto externo brasileiro

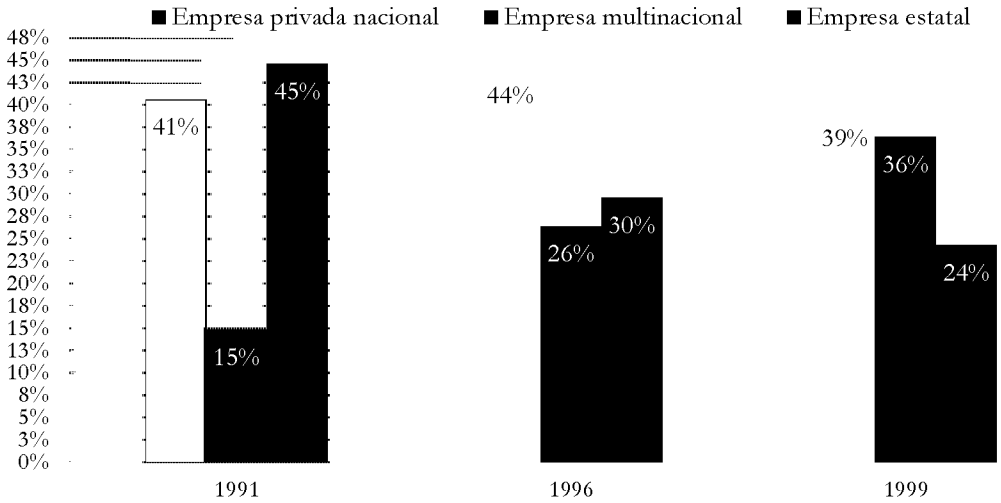


Fonte: World Bank (2018).
Nota: corresponde à participação do investimento direto externo no produto interno bruto brasileiro. Investimento estrangeiro direto é todo aporte vindo do exterior aplicado na estrutura produtiva doméstica de um país, isto é, na forma de participação acionária em empresas já existentes ou na criação de novas empresas.

Além disso, com a consequente ausência de crédito e restrição na obtenção de financiamento, as indústrias brasileiras passaram a concorrer em forte desvantagem, com limitada escala e capacidade de acumulação *vis-à-vis* os concorrentes internacionais. Como resultado, as estruturas patrimoniais da indústria brasileira ficaram menos concentradas e relativamente descapitalizadas em relação a outros países industrializados (Laplane 2004).

[42] Segundo Resende (2000), a desnacionalização avançou de forma tão acelerada que o capital estrangeiro participou de metade dos 285 negócios de compra, *joint venture* ou tomada de controle fechados até setembro de 1996. Esse processo continuou até culminar, em julho de 1998, com a desnacionalização do Sistema Telebrás.

Gráfico 7 - Composição das receitas de empresas líderes brasileiras por capital



Fonte: Kupfer (2003).

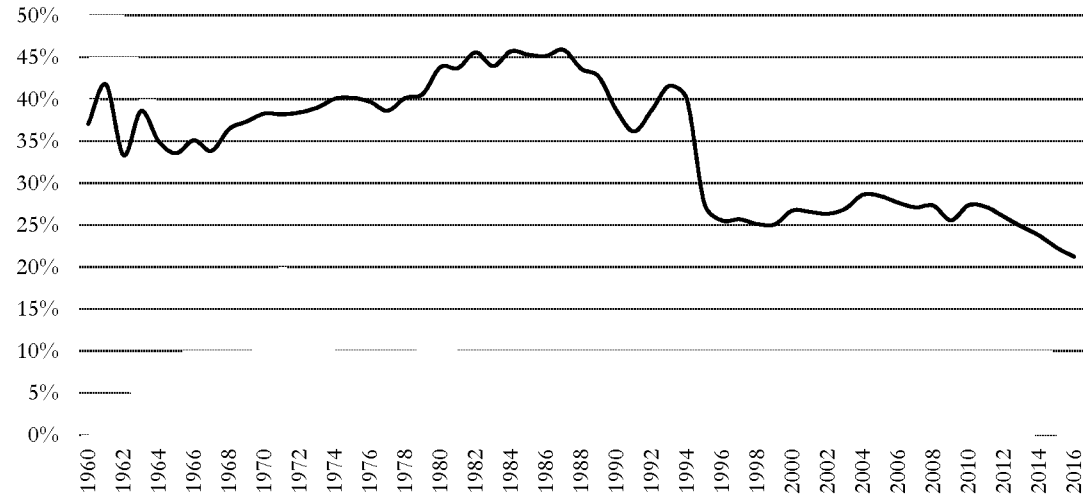
As reações ao primeiro ano de política industrial efeagacista foram instantâneas (como se verá de forma mais aprofundada no próximo tópico). Para Luiz Marinho[43], na época vice-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, a política neoliberal do governo, "orientada pelas supostas vantagens do livre comercio", levaria à destruição da indústria nacional (Marinho & Grana 1995). Luciano Coutinho[44] também se mostrou insatisfeito com a condução da política industrial da época. Para o economista, começava "a ficar indisfarçável o viés antiprodução no país (e pró-importação) da atual política" que estaria levando o Brasil a um processo de desindustrialização (Gráfico 8) (Coutinho 1997).

> Não há dúvida de que a forte sobrevalorização da taxa de câmbio, com juros muito elevados, num contexto de franca abertura comercial, foi vital para o Plano Real. Esta combinação de políticas provocou uma verdadeira avalanche de importações em 1994-1995. Estas saltaram de US$ 25,4 bilhões para US$ 49,7 bilhões - quase 100% em dois anos! Frente a isto, a abertura comercial dos governos Collor e Itamar Franco parece brincadeira de criança. A pressão dos produtos importados foi fundamental para conter e baixar a inflação para níveis muito baixos. [...] Mas, de outro lado, essa maré de importações causou crescente desindustrialização e vem inviabilizando até mesmo empresas competitivas do ponto de vista técnico e gerencial. [...] A desindustrialização só não atingiu os nossos setores competitivos de grande escala - cerca de 1/3 da indústria - baseados em recursos naturais e energia abundante. [...] A compressão das margens de lucro provocada pela avalanche importadora, câmbio valorizado e juros estratosféricos deixou muitas vítimas. Desestruturou empresas competentes e está levando a uma desnacionalização sem precedentes em vários segmentos (Coutinho 1996 s.p.).

[43] Luiz Marinho foi ministro do Trabalho e Emprego e ministro da Previdência Social no governo Lula. Foi também prefeito de São Bernardo do Campo entre 2009 e 2016.

[44] Luciano Galvão Coutinho é doutor em Economia pela Universidade Cornell. Foi secretário executivo do Ministério de Ciência e Tecnologia no governo Sarney e presidente do BNDES no governo Lula.

Gráfico 8 - Desindustrialização brasileira



Fonte: World Bank (2018).
Nota: desindustrialização refere-se à queda da participação da indústria no produto interno bruto.

Mesmo diante de severas críticas, o governo se manteve inflexível e, em discurso de setembro de 1997, é possível observar a postura favorável à abertura comercial de Fernando Henrique Cardoso.

> Então, nós fomos capazes – como seremos, eu tenho certeza – de continuar na política social ativa, de manter uma política de crescimento da economia, de basear esse crescimento não numa desnacionalização, não numa desindustrialização, que são fenômenos que não estão ocorrendo no Brasil. A privatização, no Brasil, não está levando a uma desnacionalização. É só olhar os dados. E, tampouco, nós deixamos de ter uma política industrial no Brasil, política essa que não está baseada mais numa economia fechada. **Portanto, não adianta vir pedir que feche a economia, porque não vou concordar. Não está baseada mais em subsídios para grupos especiais, o que também não será possível, mas, sim, na ampliação da capacidade tecnológica do País e, sobretudo, na capacidade de o Governo criar um fundo de financiamento que permita, aí sim, igualdade na competição, porque essa é a demanda legítima dos empresários** (Cardoso 1997).

Para tentar implementar tais ideias, o governo lançou a "Nova Política Industrial: desenvolvimento e competitividade" em 1998. Ao prever a promoção de competitividade, a modernização empresarial e produtiva, a redução do custo Brasil, a criação de ambiente institucional favorável à competitividade, o estímulo à educação e qualificação do trabalhador, o plano claramente descartava qualquer papel "mais ativo" do Estado se posicionando a favor de intervenções seletivas.

> Neste novo ciclo, apesar de **restar ao Estado um papel de menor expressão na execução direta do investimento**, em relação ao que se observou no passado, sua contribuição, seja como regulador, seja como indutor por intermédio de suas diversas agências, não deve ser minimizada. Pelo contrário, é nessas áreas que um Estado ágil e moderno tem condições de atuar mais eficientemente. Para

> tal, o Estado deverá ser reorganizado institucionalmente e dotado de maior capacitação técnica e gerencial. Essa capacitação refere-se à recuperação das atividades de formulação de políticas e de desenvolvimento de instrumentos de atuação condizentes com a nova configuração macroeconômica do País e com a necessidade de intervenção seletiva que deverá caracterizar a atuação governamental nos próximos anos. A Nova Política Industrial, implementada pelo atual Governo, também conhecida como Política de Desenvolvimento e Competitividade, está definida no contexto de um novo paradigma de relacionamento Estado-sociedade, em que a ação do agente público procura sobretudo criar um ambiente de negócios favorável ao investimento produtivo, cabendo ao agente privado identificar oportunidades e realizar investimentos. A Nova Política Industrial vigente no Brasil apresenta diretrizes **distintas das que orientaram a ação do Governo Federal durante as seis décadas de substituição de importações**. A abertura e a estabilização econômica são elementos fundamentais das transformações em curso, que envolvem uma ampla restruturação industrial. **A ação do agente governamental não traz a marca do "voluntarismo desenvolvimentista",** e orienta-se para estimular o setor privado a promover a restruturação industrial, que já se traduz em melhoria da produtividade e leva a economia brasileira a tornar-se mais competitiva [...]. **O Estado deixa o papel de empresário para se concentrar na função reguladora e arbitral**, visando à superação de carências competitivas da economia e abrindo espaço para que produtores e consumidores possam exercer seus direitos. A postura de empresários e trabalhadores deve corresponder a este novo momento, com a adoção de práticas gerenciais e processos produtivos mais eficientes e com a promoção da inovação tecnológica (Brasil 1998).

Na prática, assim como a Nova Política Industrial do governo Sarney, a proposta efeagacista não passou de outra carta de intenções, pois grande parte das propostas não chegou a ser formalizada (Guerra 1997; Suzigan & Furtado 2006b; Delgado *et al.* 2010; Bonelli *et al.* 1997). Seguindo tal tendência, no segundo mandato de governo, não houve lançamento de propostas para o setor e as únicas medidas efetivamente implementadas foram os Fóruns de Competitividade e Fundos Setoriais (Delgado *et al.* 2010).

Criados em 1999, os Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia foram constituídos como instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação[45]. O modelo de gestão baseou-se em comitês que possibilitaram a participação de diversos segmentos da sociedade e permitiram, ao mesmo tempo, a gestão compartilhada de planejamento, concepção, definição e acompanhamento das ações de CT&I. Os Fundos Setoriais, ainda em vigor[46], se conformaram como importante instrumento de integração nacional, pois pelo menos 30% de seus recursos eram obrigatoriamente dirigidos às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, promovendo a desconcentração das atividades de C&T e

[45] Atualmente existem 16 Fundos Setoriais, sendo 14 relativos a setores específicos e dois transversais. As receitas dos Fundos são oriundas de contribuições incidentes sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União, parcelas do Imposto sobre Produtos Industrializados de certos setores e de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre os valores que remuneram o uso ou aquisição de conhecimentos tecnológicos/transferência de tecnologia do exterior. Com exceção do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), gerido pelo Ministério das Comunicações, os recursos dos demais Fundos são alocados no FNDCT e administrados pela Finep, como sua Secretaria Executiva.

[46] Para acessar funcionamento atual, ver Finep (2018).

a consequente disseminação de seus benefícios (Finep 2018). Para Schapiro (2015 p. 20), os fundos setoriais

> tiveram o mérito de aumentar o volume de recursos orçamentários na área. Até então, as atividades de inovação contavam basicamente com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Com criação dos novos fundos, os recursos destinados à inovação que, desde os anos 1980, amargavam perdas orçamentárias significativas, motivadas pela crise fiscal do Estado, voltaram a apresentar uma variação nominal positiva. No entanto, Almeida (2009a, p. 226-230) salienta a ocorrência de um hiato persistente entre o volume de recursos disponíveis e o montante efetivamente executado. Tal diferença deve-se à utilização desses recursos como reserva de contingência para a economia do setor público. Consequentemente, os fundos têm sido uma ferramenta com mais potencial do que capacidade de realização.

Em 2000, entram em atividade os Fóruns de Competitividade, em substituição às Câmaras Setoriais que haviam sido desmobilizadas no primeiro mandato de FHC. Contudo, agora o trabalho era diferente. Anteriormente, nos governos Collor e Itamar, o foco recaía sobre a política de preços em condições de alta inflação. Sob a estabilidade, a temática dos Fóruns de Competitividade passou a incluir o diagnóstico dos principais gargalos que dificultavam o desenvolvimento da indústria nacional (Araujo 2015).

Apesar de não existir um documento que formalizasse a política industrial para o segundo mandato, o restabelecimento de arenas de diálogo institucionalizado, bem como o estímulo à inovação e desenvolvimento, via Fundos Setoriais, se ajustavam bem aos discursos de FCH na época, como representado nas passagens a seguir.

> Acredito nesse redesenho da ideia de um Brasil competitivo, de um Brasil onde a política industrial não signifique mais fechar a economia e dar subsídios, mas que signifique criar investimentos produtivos capazes de competir. E, certamente, aí há um papel para o Governo, para o BNDES e outros bancos mais, nesse redesenho, **mas no qual a sociedade civil tem que ser muito ativa, porque ela não pode simplesmente esperar, de braços cruzados, que haja um caminho definido, de antemão, pelas forças do Estado, senão que tem que haver aí um *interplay* entre as forças do Estado e as forças da sociedade civil, no qual o dinamismo essencial, na área económica, deriva hoje do mercado e não do Estado** (Cardoso 1998).

> Ouço, frequentemente, referências a uma política industrial. É preciso evitar incompreensões sobre essa matéria. Nós temos uma política industrial. Nós precisamos de mais políticas industriais em áreas diversas, mas temos uma política industrial. Essa política industrial se faz através dos fóruns de competitividade, se faz através das análises das cadeias de produção, se faz através da necessidade eventual de medidas que desobstruam obstáculos que possam ocorrer numa ou noutra área. Mas essa política industrial não pode ser, como foi em outras épocas – e espero que ninguém deseje de novo –, **simplesmente a escolha de vencedores, ou seja, o dedo político do Presidente da República, ou do poderoso que seja no seu sistema, de poder decidir que setor, que empresário, que empresa vai ganhar,** porque isso tem como resultado uma ineficiência futura e um custo para a sociedade. Então, uma política industrial, sim, sob condição de que se entenda que têm que ser medidas de alcance geral e que não se pode confundir, embora legítimos, os interesses de um pedacinho com os interesses do conjunto. E, havendo contradição, é preciso decidir em função

> do interesse do conjunto, não se pode decidir em função do interesse imediato sem se considerar o interesse de médio prazo e tem que se decidir em função desses interesses de mais médio prazo. [...] Essa mistura entre uma abertura maior do mundo, uma abertura maior nossa e, simultaneamente, medidas dentro desse espírito moderno de uma política industrial que permita uma substituição de importações, é isso que faz com que possamos verificar que estamos efetivamente avançando nesse setor (Cardoso 2002).

CRISE DO SETOR INDUSTRIAL

Do pós-guerra ao final da década de 1970, o Brasil assistiu um crescimento industrial vertiginoso. Tal desempenho é normalmente explicado em função de algumas ações estatais e fatores conjunturais como: (i) a política macroeconômica expansionista; (ii) a proteção à produção interna[47]; (iii) os investimentos estatais em infraestrutura e setores produtivos; (iv) a elevada disponibilidade de mão de obra pouco qualificada; (v) os programas de incentivos fiscais[48]; (v) a oferta de programas de financiamento; (vi) o estímulo à exportação[49]; (vii) a expansão do crédito direto ao consumidor; (viii) a alta capacidade ociosa na indústria; (ix) a grande liquidez no mercado financeiro mundial; (x) a prosperidade econômica internacional (Singer 1972; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007; Costa 1994).

Nesse período, além do aumento considerável do PIB industrial houve também o fortalecimento de setores industriais tradicionais (e.g. fabricação de alimentos), consolidação da indústria de base (e.g. siderurgia e metalurgia), a instalação de indústrias incipientes (e.g. energia, petroquímica e construção naval) e a construção de infraestrutura básica. A matriz industrial se diversificou setorial e regionalmente, ocupando tanto espaços urbanos quanto rurais. Houve também o desenvolvimento institucional do ensino técnico e desenvolvimento científico. Novos atores políticos surgiram, se fortaleceram e se integraram aos processos decisórios.

Prevalecia o nacionalismo e o intervencionismo estatal que amalgamavam forças políticas e interesses econômicos entorno de um projeto industrializante (Suzigan & Furtado 2006b). A substituição de importações se torna política de Estado e o tripé do governo (direcionando a infraestrutura e as indústrias de base), capital estrangeiro (voltado a indústrias dinâmicas) e capital nacional (dedicado a indústrias tradicionais), se constituem como marco histórico no desenvolvimento das políticas industriais no Brasil (Ferraz 2009; Barbi & Silva 2008).

"Nasce" nesse período um dos conjuntos de ideias mais discutidos no âmbito da política industrial brasileira: o desenvolvimentismo. Correspondendo ao projeto de superação do subdesenvolvimento por meio da ação estatal planejada, o desenvolvimentismo

---

[47] Tais como imposto de importação e barreiras não tarifárias, exame de similaridade, índices de nacionalização, contingenciamento, licenciamento prévio das importações, preferência nas compras governamentais (Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007).

[48] Como isenção e redução de impostos e aceleração da depreciação do capital (Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007).

[49] Em função do câmbio favorecido para exportação de manufaturados e isenções fiscais (Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007).

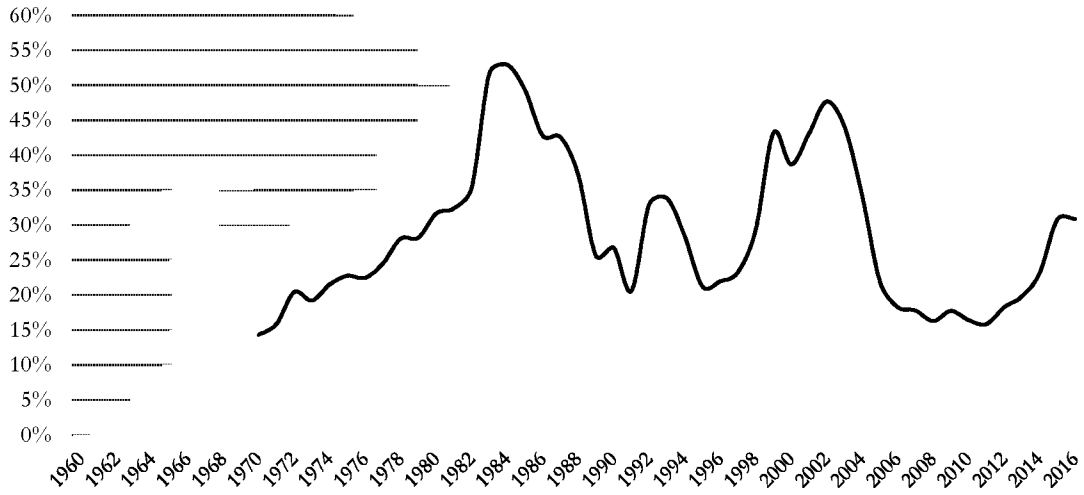
estava ligado à ideologia de transformação da sociedade cujo epicentro reside na industrialização como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para outros setores da economia (Fonseca 2015).

Com base em tais ideias, fez-se o "milagre econômico brasileiro" no qual o Estado assumiu a liderança do desenvolvimento, tanto pelo viés pró-industrialização da política econômica como pela intervenção direta, que incluiu a formação de poupança forçada para acelerar a acumulação de capital, a coordenação de investimentos, a atração de empresas multinacionais e o investimento de empresas estatais (Filho 1997). A aceleração da industrialização no Brasil foi, então, acompanhada de planejamento explícito e deliberada intervenção estatal, não apenas de maneira indicativa, mas coordenando a ação privada e atuando diretamente na produção por meio de empresas estatais (Guerriero 2012b). Embora de forma intermitente, houve também coevolução de tecnologias, estruturas econômicas e instituições (Suzigan & Furtado 2006b).

Sobre as externalidades negativas do projeto implementado, a controvérsia é polêmica. O resultado mais complexo e impactante foi, sem dúvida, o protecionismo excessivo, não seletivo e sem metas ou prazos de *phasing out* (Toni 2013). Sem contrapartidas de desempenho, modernização tecnológica ou melhoria de produtividade, os setores protegidos rapidamente perderam competitividade quando a economia acelerou o ritmo de internacionalização. Assim, se por um lado as políticas desenvolvimentistas instituídas no pós-guerra consolidaram e diversificaram o parque industrial brasileiro, por outro contribuíram para relativo insulamento econômico em função da: (i) excessiva proteção; (ii) ênfase tardia e insuficiente no fomento à exportação; (iii) ausência de foco na capacitação tecnológica e inovação; (iv) ampla concessão de incentivos fiscais e financeiros sem contrapartidas; (v) forte intervenção reguladora do Estado sobre preços e salários; (vi) não sequencialidade de planos e políticas (Toni 2013; Suzigan 1996).

Após anos de experiências planejadoras, o Brasil entrou na década de 1980 com forte concentração de renda, hiperinflacionado e profundamente endividado, resultado de décadas de arrochos salariais, políticas sistemáticas de controle de preços e distribuição de dinheiro público à iniciativa privada (Gráfico 9) (Barbi & Silva 2008; M. Kornis 2018). Assim, se aparentemente as políticas industriais do período tiveram êxito em modificar a estrutura institucional-produtiva brasileira, não há evidências de que conseguiram promover crescimento sustentado (Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007).

Gráfico 9 - Dívida externa brasileira



Fonte: World Bank (2018).
Nota: corresponde à participação da dívida externa na renda nacional bruta. Dívida externa corresponde à dívida contraída pelo governo no exterior para financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica, tais como controlar o nível de atividade, o crédito e o consumo.

A partir do processo de redemocratização brasileira, iniciado na metade década de 1980, observa-se o fim da agenda desenvolvimentista, o esgotamento do modelo de substituição de importações e a ascensão de ideias liberais no âmbito da ação estatal, com ênfase na estabilização econômica e nas reformas institucionais que facilitassem a ação dos mercados. Assistiu-se, desse modo, a uma mudança no papel do Estado brasileiro que passou de indutor do desenvolvimento industrial para regulador de mercados (Erber & Cassiolato 1997; Barbi & Silva 2008).

Com os governos Sarney, Collor e Itamar, o Brasil promoveu a abertura unilateral da economia e criou programas para incentivar a competitividade da indústria. Nos governos FHC, além da intensificação do processo de liberalização comercial, o Estado adotou a convicção de que sólidos fundamentos econômicos era a condição necessária para a alavancagem do setor industrial (Coronel *et al.* 2014).

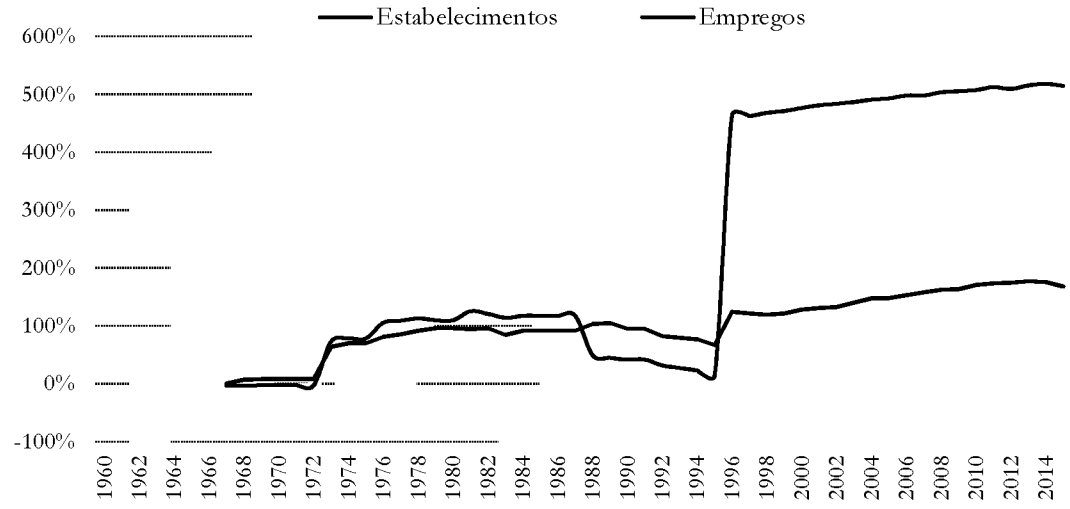
Tais condutas criaram duas correntes interpretativas sobre a política industrial do período, ambas cristalizadas no pensamento liberal. A primeira afirma que, entre as décadas de 1980 e 1990, o Brasil lançou algumas medidas pontuais, mas seguiu a ideia de que "a melhor política industrial era não ter política industrial" (Guerra 1997; Cano & Silva 2010; Salerno & Daher 2006). Já a segunda considera que a gestão do período engendrou dois componentes de política industrial: um implícito, subordinado aos ditames do Plano Real e do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, metas de inflação e metas fiscais); e outro explícito, apoiado em políticas de regulação e incentivo à inovação (Bonelli *et al.* 1997; Resende 2000).

Porém, independentemente da forma de interpretação, é consenso que tais governos pareceram supor que as forças de mercado se encarregariam de implementar e organizar um núcleo de indústrias geradoras e difusoras de inovações tecnológicas na matriz econômica brasileira. Pareceram supor ainda que, com a estabilidade criada pelo Plano Real e as facilidades criadas ao investimento internacional, esse núcleo surgiria naturalmente.

Na prática, os instrumentos previstos pelos diversos planos, quando executados, foram implementados de forma desarticulada, orientados a solucionar problemas localizados, sem a preocupação com a geração de efeitos sinérgicos (Resende 2000). Como resultado, alterou-se o comando de cadeias produtivas importantes e, com o repentino diferencial de custos frente ao concorrente externo, lançou-se também um "movimento nacional" de racionalização de operações produtivas e mudanças na organização do trabalho (Salerno & Daher 2006).

Assim, a transição institucional em direção ao novo paradigma liberal promoveu o que a literatura consagrou como o "ajuste defensivo", retirando a indústria brasileira do Estado de "hibernação" produtiva (Gráfico 10) (Kupfer 2003; Castro 2009; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007). Certas empresas optaram por paralisar, sucatear ou vender unidades industriais menos eficientes ou com elevada capacidade ociosa. Outras recorreram à terceirização de diversas atividades e compactaram os processos produtivos, por meio de cortes e programas de reestruturação (Guerra 1997).

Gráfico 10 - Crescimento de estabelecimentos e empregos ligados à indústria brasileira



Fonte: IBGE (2018).

Em termos de organização gerencial, observou-se maior racionalização de tarefas, sempre em torno das atividades-núcleo das empresas. Esse processo de queima de "gorduras" reduziu substancialmente os postos de trabalho, sobretudo aqueles vinculados a níveis mais baixos de capacitação da mão de obra. Estratos hierárquicos foram comprimidos,

na tentativa de conferir maior flexibilidade administrativa às empresas e de tornar mais ágil a tomada de decisões. No que se refere ao *mix* de produtos, também se observou intensificação do processo de "maquilamento" e especialização, com o avanço da desverticalização e o aumento da compra de componentes externos (Gonçalves 1998).

A situação da indústria brasileira foi agravada ainda pelo direcionamento do BNDES às privatizações, pelo enfraquecimento do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (SNDCT) e pela "revitalização orçamentária" dos Fundos Setoriais. Com a criação desses fundos, em 1999, o setor produtivo passava a participar do incentivo à inovação no Brasil. Tinha-se a garantia de volume mínimo de recursos para o financiamento de políticas de CT&I e a segurança de desembolsos para regiões de menor dinamismo econômico. No entanto, os recursos financeiros passaram a ser contingenciados ao longo dos anos. Além disso, havia limitações legais quanto à parceria universidade-empresa e projetos de apoio governamental à CT&I que não podia assumir a forma de subvenção econômica (Almeida 2009). Assim, além da ausência de crédito devido ao novo funcionamento do BNDES, o setor industrial brasileiro também contava com barreiras à adoção e ao desenvolvimento de novas tecnologias (Castro 2009; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007; Suzigan & Furtado 2006b; Salerno 2004).

No plano institucional, o período de "negação" da política industrial (ou de implantação de "medidas implícitas") fez com que o Estado brasileiro perdesse a capacidade de formulação e execução de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do setor (Salerno & Daher 2006). Como consequência, houve involução das instituições até então estabelecidas e abandono das formas de coordenação (Suzigan & Furtado 2006b). A articulação com o setor privado mostrou-se também limitada e restrita às discussões em câmaras setoriais remanescentes e fóruns de competitividade praticamente impotentes (Suzigan & Furtado 2006b).

CONCLUSÃO

No Brasil, ideias sobre políticas industriais mais intervencionistas mantiveram *policy monopoly*[50] por quase quatro décadas. Durante esse período, medidas direcionadas à

[50] Para examinar por que ideias e processos políticos exibem longos períodos de estabilidade, passam por interrupções e, novamente, retornam à estabilidade, alguns teóricos ideacionais utilizam a noção de *policy monopoly* (Barcelos 2015; Béland 2005; Hogan & O'Rourke 2014; Hogan & Howlett 2015). Elaborado por Baumgartner e Jones (1993), o conceito possui basicamente duas características. Em primeiro lugar, *policy monopoly* dispõe de uma estrutura institucional identificável, responsável pela formulação de políticas públicas, que mantêm o processo decisório limitado e restrito. Em segundo lugar, *policy monopoly* normalmente estão associados a *core political values,* que podem ser comunicados diretamente por meio de imagens e discurso retórico (*policy image*). *Policies monopolies* representam, assim, um conjunto de entendimentos insulados sobre determinadas questões que se tornam dominantes e a partir do qual alguns atores controlam sua interpretação. Esses *policies monopolies* possuem a dupla função de manter a estabilidade na formulação de políticas públicas e restringir o acesso de novas questões à agenda (Capella 2016). Em função dessas características, *policy monopoly* é também a força motriz da instabilidade política que se processa normalmente de forma rápida e não incremental. Tais rupturas são induzidas pelo próprio *policy monopoly,* já que normalmente se refere à mobilização de atores

substituição de importações e ao protecionismo nacional influenciaram a formulação de políticas públicas e mantiveram processo decisório limitado e restrito.

A partir de pequenas mudanças incrementais, consequência de uma série de circunstâncias internas e externas, as políticas intervencionistas tiveram seu *policy core* quebrado no final da década de 1970, período em que o país passava por um profundo processo de reestruturação em função do agravamento da dívida pública. Dada a seriedade da crise econômica brasileira, o fracasso de diversos planos e o enfraquecimento das lideranças nacionais, assistiu-se na época à ascensão de outro conjunto de ideias sobre política industrial no cenário político-econômico que negavam a participação mais ativa do Estado.

A nova orientação "importada do Norte", rejeitava de forma radical a estratégia nacional-desenvolvimentista, pois ligava a ideologia ao atraso econômico, ao populismo e à hiperinflação. O resultado desse processo culminou, nos governos Collor, Itamar e FHC, em certa "coalizão", que adotou a agenda de reformas neoliberais como *policy core* (Bresser-Pereira & Diniz 2009). Para o novo conjunto de ideias políticas, o mercado iria garantir a alocação eficiente dos recursos. O papel do Estado se direcionaria somente em prover o melhor ambiente possível para o desenvolvimento mercadológico, regulando produção, trabalho e capital, garantindo a estabilidade macroeconômica e financeira com enfoque apenas em "condições estruturais".

Assim como o antigo, o *policy core* vigente manteve o processo decisório concentrado e circunscrito por quase duas décadas de governos liberais (Sarney, Collor, Itamar e FHC). Durante esse período, foi decretado o fim do modelo de substituição de importações e da proteção ao setor industrial, promovendo-se a abertura unilateral da economia brasileira. Paralelamente, foram lançados programas de privatização, desregulamentação e desnacionalização. Desde então, sob a égide de ideias menos intervencionistas, o Estado brasileiro passou a dar prioridade à estabilidade econômica com ênfase ao combate ostensivo

---

previamente afastados do processo decisório. Enquanto uma visão coletivamente compartilhada sobre problemas, soluções e relações causais prevalecer a respeito de uma determinada política, ou seja, enquanto a *policy image* permanecer inalterada, o *policy monopoly* se conserva, restringindo o acesso daqueles atores que não concordam com tais ideias. Tem-se, então, a prevalência de pequenas mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando certo equilíbrio na formulação das políticas públicas. No entanto, em alguns momentos, *political entrepreneurs* conseguem "quebrar" ou alterar a *policy image*, criando instabilidade e oportunidade de mudança na agenda. Quando esses eventos acontecem, o *policy monopoly* deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a alteração na atenção pública abre espaço para o surgimento de diferentes *policies images* e novos *policies monopolies*. Tais arranjos institucionais tendem a permanecer ao longo do tempo, criando um novo Estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, pode voltar à instabilidade (Capella 2016). De acordo com Capella (2016), uma das principais ações do *political entrepreneurs* consiste na (re)definição de questões, ou seja, na criação e manutenção de representações simbólicas a respeito de determinados temas, tornando-os atrativos a grupos previamente apáticos que, caso optem por ingressar na disputa política, podem desorganizar *policies monopolies* existentes. O eixo fundamental para a explicação tanto do equilíbrio quanto da ruptura política, segundo Baumgartner e Jones (1993), é, então, a (re)definição da *policy image* e o papel dos *political entrepreneurs* em tal processo. Os autores preconizam, assim, que há estabilidade nas políticas públicas, com pequenas mudanças incrementais, até que eventos no ambiente político provoquem a ruptura desse equilíbrio, abrindo espaço para a inserção de novas demandas na agenda.

à inflação.

Tais experimentos impactaram negativamente o desempenho do setor, causando ajuste defensivo, expansão do capital estrangeiro, aumento do hiato tecnológico, *deficit* na balança comercial e desindustrialização. Assistiu-se, dessa maneira, a uma mudança brusca e gradual da estrutura industrial, envolvendo padrões de empregabilidade, produção, comercialização etc. que circunscreveram a realidade do setor durante as décadas de 1980 e 1990 e "abriram" o processo de crise da indústria brasileira (Quadro 4).

Quadro 4 - Elementos constituintes da crise do setor industrial

Causas	Consequências
– Abertura comercial – Desnacionalização – Desregulamentação – Privatização – Estabilização macroeconômica como prioridade – Abandono das formas de coordenação	– Ajuste defensivo – Expansão do capital estrangeiro – Aumento do hiato tecnológico – *Deficit* comercial – Desindustrialização – Ausência de crédito – "Involução" das instituições

Fonte: elaboração própria.

É nesse contexto, portanto, que emergiu o colapso ideacional do *policy core* até então dominante, gerando conflitos entre Estado e atores com interesse no desenvolvimento industrial. Criou-se, dessa maneira, um momento conjuntural crítico (*critical juncture*), caracterizado pela abertura do *problem stream*, em que atores transformam *conditions* em problemas (Kingdon 2014; Kingdon 1995). Tal processo será detalhado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2
MUDANÇA IDEACIONAL

INTRODUÇÃO

O objetivo do capítulo é analisar o processo de mudança ideacional sobre a política industrial brasileira que ocorreu entre as décadas de 1990 e 2000. Os modelos teóricos que orientam o trabalho, ao analisarem o processo de mudança ideacional, reservam especial destaque para a definição de problema e soluções na formulação de determinada agenda pública. Dentro de tais concepções, a forma como um problema é enquadrado[51] tem implicações significativas sobre os tipos de soluções desejáveis que, por sua vez, fornecem caminhos a serem perseguidos para realizar determinado fim[52]. Para terem força política, as ideias presentes nos fluxos de problemas e soluções precisam "encontrar" o fluxo político. Conforme demonstrado por Kingdon (2014), esse acoplamento ocorre sob a influência de determinados fatores, como: (i) o clima ou humor nacional, que representa imagens ou sentimentos predominantes no conjunto da sociedade acerca de determinadas questões, podendo favorecer a germinação de ideias específicas; (ii) o apoio ou oposição de forças políticas organizadas, que expressam consensos e conflitos em relação à determinada questão; (iii) a mudança de governo, que pode resultar de novas eleições ou alterações na estrutura do aparelho do Estado (*turnover*); (iv) a defesa de comunidades acadêmicas ou de especialistas, que ajuda a "carregar" soluções para agenda pública. Para delinear esse processo, tendo em vista a conformação das PIP, organizou-se o capítulo em quatro partes.

Na primeira parte, intitulada **Policy Entrepreneurs[53] e a Movimentação Política**, apresenta-se o fluxo de problemas e soluções do Instituto de Estudos para o

---

[51] Segundo Kingdon (1995), esse processo possui duas etapas. Na primeira, diversos atores formam entendimentos coletivos sobre *conditions* quando valores fundamentais são violados, quando questões ganham atenção na comparação com outros países ou quando determinados assuntos podem ser classificados de várias maneiras diferentes. Tais *conditions* são transformados em problemas por meio de três formas: (i) indicadores; (ii) grandes eventos; (iii) avaliação das políticas públicas existentes.

[52] Kingdon (1995) considera que ideias geradas nesse fluxo não estão ligadas diretamente a problemas, pois atores dificilmente realizam esse tipo de conexão. Assim, as questões presentes na agenda não se apresentam em pares, como problemas e soluções (Capella 2006b). Pelo contrário, a geração de soluções tem dinâmica própria, pois são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em uma espécie de "caldo primordial de políticas" (*policy primeval soup*). Neste "caldo", algumas soluções sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas ou são descartadas. Nesse processo contínuo de "seleção natural", soluções ou alternativas que possuem viabilidade técnica ou baixo custo geralmente sobrevivem, assim como aquelas que apresentam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas.

[53] *Policy entrepreneurs* é usado por Kingdon (2014) para descrever os atores que usam seu poder e conhecimento sobre o processo político para promover seus propósitos e interesses.

Desenvolvimento Industrial (Iedi), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que movimentaram suas ideias e criaram oportunidades para influenciar a elaboração das PIP. A escolha desses atores se deu de maneira arbitrária, baseada na quantidade de pareceres produzidos sobre política industrial. Para sistematizar as ideias de tais atores, foram avaliados diversos documentos produzidos no período, bem como declarações feitas por diversos dirigentes, empresários e diretores executivos, manifestadas em jornais ou textos assinados individualmente. Além disso, utilizaram-se vários estudos específicos sobre os atores em questão, como Vieira (2017), Nunes (2016), Mancuso (2007) e Delgado (2003; 2001).

Na segunda parte, chamada **Humor Nacional e Convergência Ideacional**, mostra-se que, sob o ponto de vista dos atores analisados, o esfacelamento do apoio político do governo FHC e a corrosão do constructo liberal serviram como cenário para a (re)convergência em torno de ideias intervencionistas sobre política industrial. Como será demonstrado, a crise do setor industrial aliada à ausência de políticas pró-crescimento representou principal combustível para a emergência de diversas manifestações políticas, consolidando uma "voz única" em defesa da indústria nacional.

Na terceira parte, designada **Mudanças no Governo e Coalização Política**, demonstra-se que com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2002, começam as primeiras tratativas que simbolizavam um movimento nacional de concertação, visando a instituição de um novo pacto social e delimitando as feições de um novo projeto de desenvolvimento para o setor industrial brasileiro.

Na última parte, nomeada **Intellectual Carriers**[54] **e Primeval Soup**, exibem-se as principais soluções[55] propostas pela comunidade acadêmica na virada do milênio. Representada pela análise de 22 artigos[56], as ideias dos principais *intellectual carriers* da área reforçavam o movimento por outras estratégicas de ação e descrevem a "sopa primordial de políticas" necessárias para o desenvolvimento industrial brasileiro. Como será demonstrado, tais propostas convergem com as ideias dos *policy entrepreneurs* e do novo governo, completando o ciclo de mudança ideacional do período.

POLICY ENTREPRENEURS E MOVIMENTAÇÃO POLÍTICA

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) foi criado em 1989

---

[54] Definido como pessoas ou grupo capazes de trazer novas ideias para a arena política. Diferentemente dos *policy entrepreneurs*, os *carriers* normalmente se caracterizam pela proeminência no campo acadêmico (Sikkink 1991; Goldstein 1988; P. Hall 1989; Goldstein & Keohane 1993; Berman 1998; Schmidt 2010).

[55] O fluxo de problemas foi tratado no item "Crise do Setor Industrial".

[56] Ver Anexo III.

a partir da iniciativa de 30 empresários nacionais[57] ligados ao setor industrial. De acordo com o instituto, "o cenário de grande instabilidade macroeconômica, com baixas taxas de investimento e de crescimento e maior desemprego nos anos 1980 motivou um grupo de empresários industriais brasileiros a conceber um instituto privado de estudos sobre a indústria e o desenvolvimento nacional". Ao entenderem que "pensar o desenvolvimento de seu país é uma importante e indelegável tarefa", o Iedi "continuamente estuda e formula recomendações de aperfeiçoamentos e reformas" se constituindo como importante *policy entrepreneurs* para o setor (Iedi 2018).

Desde sua criação, o Iedi se colocou como forte defensor da adoção de política industrial e da valorização da produção nacional. Em seus primeiros documentos, o instituto já destacava a necessidade de uma política de desenvolvimento liderada pelo governo e negociada com o empresariado. Na época, o instituto entendia que a nova política deveria supor a superação do modelo de substituição de importação e propor medidas de adaptação à abertura comercial (Vieira 2017).

> No que se refere ao diagnóstico, nesse final dos anos 90, a crise da economia brasileira, que reduziu drasticamente os índices de crescimento e agravou ainda mais as condições de vida da maior parte da população, tem fundamentalmente uma natureza estrutural. Para a superação de tal crise, **faz-se necessário um novo projeto de desenvolvimento** para o país. Devem ser considerados índices econômicos e sociais mais elevados, tendo como alvo padrões que mais se aproximem daqueles do primeiro mundo. Isto é, um projeto que seja concebido com o propósito voltado não apenas para o crescimento econômico, mas também para a redução das desigualdades latentes no Brasil. Nesse processo, **o país deve buscar maior abertura ao comércio internacional**. Nesse contexto, o novo projeto de desenvolvimento deverá perseguir uma nova eficiência sistêmica, cujo pressuposto é a articulação da política industrial às demais políticas setoriais e à política macroeconômica. Importante registrar, contudo, que estes procedimentos não podem ser vistos como um fim em si mesmos, mas como requisito para viabilizar as transformações estruturais que se fazem necessárias. **O fechamento da economia brasileira trouxe várias distorções – intensificadas pela recessão – que devem ser corrigidas, obedecendo as prioridades** que vierem a ser elencadas pelo projeto de desenvolvimento. Contudo, é fundamental equilibrar as questões de curto e de longo prazos, sob pena de tudo ficar condicionado ao imediatismo. Caso isso ocorra desafortunadamente, o país retrocederá, ao invés de avançar rumo ao primeiro mundo (Iedi 2014).

[57] Fundadores por ordem alfabética e empresa: Abraham Kasinsky (Cofap), Amarílio Proença de Macêdo (J. Macedo), Bruno Nardini Feola (Indústrias Nardine), Celso Lafer (Metal Leve), Claudio Bardella (Bardelha), Eggon João da Silva (WEG), Eugênio Emílio Staub (Gradiente), Francisco Roberto Andre Gros (Aracruz Celulose), Hugo Miguel Etchenique (Brasmotor), Ivan Muller Botelho (Cia. de Força e Luz Cataguazes-Leopoldina), Ivoncy Brochmann Ioschpe (Ioschpe), João Pedro Gouvêa Vieira Filho (Ipiranga), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau), José Ermírio de Moraes Filho (Votorantim), Luiz Alberto Garcia (ABC-Empar), Luiz de Mello Flores Guinle (Elebra), Max Feffer (Suzano), Ney Bittencourt de Araujo (Agroceres), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha), Paulo Diederichsen Villares (Villares), Paulo Francini (Coldex Frigor), Paulo Guilherme Aguiar Cunha (Ultraquímica), Paulo Mário Freire (Cimento Portland Paraíso), Paulo Setubal Neto (Duratex), Pedro Franco Piva (Klabin), Raul Mena Barreto dos Reis (Sadia-Concórdia), Raul Schmidt (Tupy), Ricardo Frank Semler (Semco), Sérgio Marcos Prosdócimo (Refrigeração Paraná) e Sylvio Tuma Salomão (Açotécnica).

O instituto entendia que o modelo de desenvolvimento brasileiro adotado anteriormente apresentou falhas, tornando as indústrias nacionais excessivamente dependentes do mercado interno protegido. Ao considerar o processo de abertura uma realidade, o Iedi inicialmente se mostrava preocupado com o desmonte do parque industrial nacional. A necessidade de preservar a produção interna contra a concorrência de países desenvolvidos exigia medidas de transição e salvaguardas que garantissem certa calma na reestruturação produtiva. Contudo, com a eleição de Fernando Collor que, de forma abrupta, implementou inúmeras medidas de liberalização dos mercados, as expectativas do instituto foram destruídas como se evidencia na fala de Paulo Cunha[58], então presidente do Iedi e do Grupo Ultra[59](Vieira 2017).

> **Aí chegou o Collor e puf! Faz a abertura, enfim, a tapa, a facão, a machado, de uma maneira completamente**... E nós vínhamos discutir com o pessoal do governo, continuamos a interagir com o governo. Deixou de ser Delfim, deixou de ser Maílson, deixou de ser, enfim, e passou a ser Zélia, passou a ser Zélia, [inaudível], passou a ser o pessoal de Collor. **A discussão a gente via que era uma discussão sem pé, nem cabeça, porque havia uma visão quase que preconceituosa contra a indústria no Brasil e um certo ressentimento da indústria no Brasil**, que eu acho que foi um pouco um rescaldo até da abertura política. "Esses caras se beneficiaram do governo militar, esses caras se beneficiaram da proteção, esses caras se beneficiaram de favores do Estado. Em compensação, olha em que Estado eles deixaram o país. O país não cresce, o país é desigual, o país tem essa inflação infernal. O responsável pela inflação são os empresários". Quer dizer, havia claramente uma culpabilização do empresariado, que era uma maneira primitiva, até compreensível pela época, pelo fenômeno político da época, mas claramente você via que era uma coisa preconceituosa (Vieira 2017).

Conforme Vieira (2017), o fator tempo era questão central nos estudos do Iedi, pois a implementação imediata da abertura comercial traria prejuízos enormes para a indústria nacional, que se adaptaria de forma pouco planejada. A decisão do governo era, na visão desses empresários do Iedi, "uma medida que colocava em risco a indústria nacional e escondia os verdadeiros entraves do desenvolvimento brasileiro, pois ao culpar os empresários pela crise inflacionária e pelos altos índices de desemprego, as medidas do governo escondiam os problemas estruturais do país" (Vieira 2017).

O cenário de estagnação econômica favorecia a visão propagada de que as empresas nacionais, atrasadas e pouco competitivas, cresceram graças às vantagens estatais. Tal

---

[58] "Paulo Guilherme Aguiar Cunha formou-se em Engenharia pela PUC-Rio e no início dos anos de 1960 ingressou na Petrobras. Em 1967, Paulo Cunha entrou no grupo Ultra, onde atuou na Ultrafértil, na área de desenvolvimento de fertilizantes; colaborou na criação da Petroquímica União e foi fundador da Oxiteno. Em 1981 tornou-se presidente do Grupo Ultra até 2006, quando se dedicou exclusivamente à presidência do conselho de administração. Além disso, foi presidente da Abiquim na década de 1970 e durante o governo de Collor foi membro do Conselho Monetário Internacional. Como um dos fundadores do IEDI, presidiu-o de 1993 a 1997" (Vieira 2017).

[59] Atualmente a *holding* controla: (i) a Ipiranga no segmento de distribuição de combustíveis; (ii) a Ultragaz na distribuição de GPL; (iii) a Oxiteno na produção de tensoativos e especialidades químicas; (iv) a Ultracargo no armazenamento de granéis líquidos; (v) a Extrafarma no varejo farmacêutico.

entendimento, considerado "preconceituoso" pelos empresários, teve impacto direto na confiança e, consequentemente, nos investimentos industriais (Vieira 2017).

Com o processo de *impeachment* e a posse do Itamar Franco, setores próximos ao empresariado paulista assumiram posições importantes no governo federal, dando início ao Plano Real que conseguiu reduzir a inflação com base na supervalorização cambial. A expectativa dos empresários, ligados ao Iedi nesse período, era que o governo acenasse para uma nova política de desenvolvimento capaz de inserir a economia brasileira no mercado internacional e procurasse preservar a indústria nacional, garantir novos investimentos e ampliar as exportações (Vieira 2017).

Nesse sentido, em junho de 1994, o Iedi elaborou propostas para a campanha eleitoral sob o título de "Industrialização Competitiva, Emprego e Bem-estar social: rumo ao Brasil desenvolvido". Tal documento defendia a tese de que, para alcançar padrões internacionais de desenvolvimento, o Brasil necessitaria de uma indústria mais competitiva, o que exigiria o estabelecimento de parcerias entre Estado, empresariado e trabalhadores em prol da industrialização (Vieira 2017).

> A próxima eleição cria uma oportunidade especial para a discussão de um novo projeto de desenvolvimento: instrumento indispensável para dar conteúdo orgânico às mudanças inadiáveis e para superar o quadro de carência de perspectivas e de incredulidade crescente da sociedade brasileira em relação à capacidade das instituições de adotar soluções [...]. O Iedi, consciente de sua responsabilidade e em estreita consonância com os seus objetivos, traz a público o que entende ser o núcleo desse projeto, em suas grandes linhas, acreditando ser esta a melhor contribuição que pode dar ao debate das campanhas à Presidência da República, ao Congresso Nacional, aos Governos estaduais e às assembleias legislativas. Espera, assim, que seja útil à formulação dos programas dos candidatos, sobretudo à Presidente da República. **O projeto idealizado tem como núcleo a indústria, o emprego e o bem-estar social. Parte do princípio de que é com mais industrialização e não menos, com indústria de primeira e não de segunda classe, que o país poderá alcançar os padrões de desenvolvimento vigentes no Primeiro Mundo**. Também trata de grandes parcelas do todo, pois não se imagina, por exemplo, que a indústria possa fazer a reestruturação que ainda será obrigada a realizar sem que se progrida em segmentos de tecnologia de ponta, em um ambiente sistêmico desfavorável. O significado disso é que, para ser eficaz, a política industrial necessita estar contida em um projeto de desenvolvimento, cuja noção de competitividade não se restrinja ao nível microeconômico – ainda que se deva esperar que todas as empresas busquem, incessantemente, ser mais competitivas. Em outros termos, o Brasil tem que ser tão ou mais competitivo do que os seus concorrentes, não deixando de tirar de muitos deles exemplos das reais condições que criam para favorecer o investimento produtivo, num patamar desejável de geração de empregos e de crescimento da renda per capita. Isto é tanto mais indispensável na medida que a competitividade das empresas é função, também, da maior ou menor competitividade da economia nacional (Iedi 2014).

As discussões apresentadas no documento mostram que, na visão do instituto, a economia nacional apresentava condições favoráveis ao crescimento, com ampliação da demanda interna e controle inflacionário. No entanto, eram necessárias mudanças na

condução da política econômica para estimular os investimentos produtivos (Vieira 2017).

A possibilidade de vitória de FHC nas eleições de 1994 despertou expectativas positivas em vários empresários do Iedi, que viam o futuro presidente como aliado político da indústria e capacitado para implementar a mudança propagada pelo instituto. Nesse contexto foi criado o Fórum Iedi, formado por políticos, economistas e empresários, com o objetivo de produzir propostas para o aperfeiçoamento de políticas. Entre os participantes estavam os empresários Paulo Cunha, Paulo Villares[60], Abraham Kasinski[61] e Eugênio Emílio Staub[62] e os deputados federais Antônio Kandir[63] e Delfim Neto (Nunes 2016).

Especificamente no documento "A Atual Política Cambial e a Indústria Brasileira" predominaram duas questões: câmbio e juros. Segundo Paulo Cunha, presidente do Iedi na época, a discussão sobre câmbio era necessária em função dos impactos negativos da supervalorização que exercia pressão no comércio exterior e, consequentemente, na decisão sobre investimentos (Nunes 2016; Vieira 2017).

> O deputado Delfim Neto, por sua vez, afirmou que na Argentina – cujo processo de estabilização econômica, via âncora cambial, havia precedido o brasileiro – o câmbio havia levado 24 meses para se valorizar como o brasileiro e ironizou: "nós somos um bando de inteligentes e fizemos em uma semana o que outros países levaram 18, 24 meses". Já Paulo Villares ressaltou os danos da política cambial para as exportações: "no nosso caso, de aços especiais, vínhamos exportando 40% da nossa produção. De repente, do dia para a noite, não conseguimos gerar renda no setor de exportação". [...] Para Abraham Kasinski, por exemplo, o investimento seria necessário, mas para ter investimento o empresário precisaria ter lucro, precisaria "ter meios para ter lucro", no entanto, "hoje o mar é do importador, não do produtor" (Nunes 2016 p. 78).

Nas discussões, era consenso que a manutenção do câmbio supervalorizado e da taxa

---

[60] Paulo Diederichsen Villares graduou-se pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo como engenheiro metalurgista, em 1960. Iniciou suas atividades na Villares em 1959, ocupando várias posições. Foi também presidente da GEVISA – uma associação entre Villares e GE; membro do Conselho da IVIX, uma associação entre Villares e IBM; presidente do Conselho do Instituto Nacional de Governança Corporativa (IBGC); membro do Conselho Diretor do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI); e diretor do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL). Foi um dos empregadores de Luiz Inácio Lula da Silva (CCF 2007).

[61] Abraham Kasinsky nasceu na capital paulista em 1917. Formou-se em economia, em 1940, pelo Centro de Estudos Álvares Penteado. Em 1951, fundou a Companhia Fabricadora de Peças (Cofap), em Santo André, e a dirigiu durante quatro décadas. Vendeu sua parte na empresa em 1997. Foi delegado da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e membro do Conselho Superior de Comércio Exterior. Em 1989, assumiu a presidência do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). Faleceu em 2012 (CCF 2007).

[62] Eugênio Emílio Staub é presidente da Gradiente e está na empresa há mais de 40 anos. Carioca, nasceu em 1941 e é formado pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Exerce atividades junto aos seguintes conselhos: do Iedi; Permanente de Negócios do MRE; de Empresários da América Latina (CEAL); Consultivo da Accenture; e Consultivo da Fiesp. Foi fundador, primeiro presidente e membro do Conselho da Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletrônicos) (CCF 2007).

[63] Antônio Kandir graduou-se em Engenharia Mecânica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Fez mestrado e doutorado em Economia. Foi presidente do Ipea e Ministro do Orçamento e Gestão no governo FHC. Como deputado federal, criou a Lei Kandir que desonera os impostos sobre os produtos exportados.

de juros alta, pilares da política de estabilização utilizada no Plano Real, traria enormes prejuízos à indústria. A título de ilustração, Paulo Villares se dizia "preocupado [...] em ter capital barato para investir". Paulo Cunha, por sua vez, achava que o custo elevado de capital havia se transformado "num objetivo da política econômica do governo" (Nunes 2016 p. 78).

De acordo com Vieira (2017), as discussões do encontro foram decisivas na medida em que direcionaram a linha de intervenção do instituto e "enxugaram" a pauta de reivindicações dos empresários em três pontos considerados prioridades: (i) desvalorização cambial; (ii) redução da taxa de juros; (iii) proteção da produção doméstica. Como conclusão do fórum, ficou decidido que o Iedi iria elaborar um relatório sistematizando tais sugestões com o intuito de direcionar a economia para um novo ciclo de investimento (Nunes 2016; Vieira 2017).

Em dezembro de 1994, portanto antes da posse, o referido documento foi entregue ao presidente recém-eleito. Intitulado "A Indústria e o Governo Fernando Henrique: oportunidades e ameaças", o relatório continha um caminho chamado de "estratégia de reafirmação industrial" que representava um "conjunto de sinais e/ou regras" assinalando "o compromisso recíproco entre indústria e governo" (Iedi 2014).

A inquietação com as políticas de médio e longo prazo contribuíram para que o instituto, antes mesmo da posse do novo governo, buscasse interferir nas indicações dos principais ministérios de FHC (Vieira 2017). A reportagem da Folha de S.Paulo do dia 15 de dezembro de 1994 mostra essa movimentação.

> A indicação para o Planejamento do senador eleito José Serra (PSDB-SP) sinaliza uma mudança, embora gradual e paulatina, da política econômica. Na prática, significa que se vai começar a trocar, devagar, a chamada âncora cambial pela âncora fiscal, o que atende a apelos do empresariado industrial, sobretudo o de São Paulo. **A indicação de Serra, aliás, começou a nascer em um encontro entre FHC e os empresários do Iedi** (Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial), realizado na terça-feira passada (dia 6). A tese exposta a FHC foi a de que a sobrevalorização do real em relação ao dólar, somada à abertura para importações, tem enorme eficácia para manter ou conquistar a estabilização da economia. Mas provoca, em contrapartida, sérios problemas para a indústria. Paulo Cunha (Grupo Ultra) usou a sua comparação favorita, a de que é preciso pensar também nas "formigas" (quem produz) e não só nas "cigarras" (quem consome). FHC parece ter comprado as teses. Na conversa que teve no domingo seguinte, em Miami, com a Folha, o presidente eleito fez a seguinte observação: não se pode integrar o país ao mundo ao risco de "desintegrar a indústria". Na entrevista, que será publicada domingo pelo Caderno Mais!, **FHC refere-se à necessidade de fortalecer o Ministério da Indústria e Comércio, tal como pediram os representantes do Iedi.** Aí é que Serra começou a ser ministro do Planejamento. **Os industriais desenharam o perfil ideal do novo titular do MIC: não deveria ser um empresário, mas deveria ser alguém "bilíngue".** Tradução: alguém capaz de falar a linguagem da estabilização, mas também a da produção. **O presidente eleito perguntou: "Que tal o Serra?". "É sopa no mel", responderam em coro os industriais** (Rossi 1994 s.p.).

A confiança e a expectativa dos empresários com o novo governo são marcas do Iedi nesse período. A caracterização do FHC como aliado do empresariado, explicitada em diversos momentos pelos principais dirigentes do Iedi, levou inclusive a mudanças na linha de atuação do instituto, que deixou de dar ênfase à necessidade de uma política de desenvolvimento mais ampla para buscar avanços direcionados especificamente à indústria (Vieira 2017).

No entanto, apesar da mudança de postura e manutenção do diálogo com núcleos governamentais, não houve nenhum movimento para concretizar as propostas defendidas pelo instituto. Assim, a expectativa do Iedi com o governo efeagacista dura pouco e, em 1996, a posição do instituto migra para a frustação. Na visão de Paulo Cunha, presidente do Iedi, a falta de uma estratégia industrial do governo FHC era similar a uma borboleta na tempestade globalizante.

> A globalização é um processo de grande intensidade, uma tempestade, e o Brasil abriu seu mercado de forma hesitante, incompleta e mal planejada. Tudo caracterizando, portanto, muito mais um voo de borboleta do que o salto de um tigre. [...] Não temos uma estratégia afirmativa de conquista de mercados externos, por meio do apoio decidido do governo, como se observa na estratégia de outros países (Seidl 1996 s.p.).

Em documento publicado em maio de 1996, "Rumos Estratégicos da Indústria Brasileira", Paulo Cunha afirma que "enquanto os produtores se veem diante de sinais de mercado a tal ponto modificado, o governo, de sua parte, deixa claro que a alocação dos recursos da economia tornou-se uma responsabilidade a ser assumida, inteiramente, pelo setor privado" (Iedi 2014).

Para o presidente do Iedi, a constatação de que o governo não iria implementar mudanças criava um clima de incertezas que levaria à adoção de medidas defensivas como estratégia de sobrevivência, movimento contrário às necessidades impostas pelo processo de mundialização da economia (Vieira 2017).

> Frente a um ambiente com essas características, longe de escapar das estratégias de sobrevivência diante da megainflação para um quadro de pista livre em direção ao crescimento, as empresas passam a defrontar-se com uma situação confortável, porém opaca. Para muitas delas, as perspectivas que se abrem impõem mais uma vez a busca da sobrevivência – desta feita imposta, sobretudo, pela brutal pressão exercida por produtos que chegam ao País a preços declinantes. Na maioria dos casos, um tal grau de indeterminação acabará resultando num movimento de regressão autodefensiva. A empresa irá reconcentrar-se nos produtos em que tem vantagens consolidadas, passando a importar os produtos em que produzir localmente implica em riscos ou esforço de aprendizado. Ao fazer este tipo de escolha, estas empresas estarão, porém, caminhando na contramão da tendência universal de busca da afirmação pela excelência e o permanente *upgrading* dos produtos. Analogamente, é fácil imaginar que os novos investimentos diretos que cheguem à economia tenderão a refugiar-se onde a competitividade possa ser assegurada por vantagens naturais – ou a competição possa ser evitada *non-tradable*. Em tais condições, não tem sentido supor que os novos investimentos aproximem as empresas domésticas dos produtores que dominam o mercado

> internacional e que caracteristicamente recriam oportunidade à medida que avançam. Muito pelo contrário, há aqui uma escolha implícita por posições estáticas, pela especialização em *commodities* e em *non-tradable* de que resultará o distanciamento destas economias dos mercados mais dinâmicos. Além disto, a especialização em *commodities* fundada em vantagens naturais, implica na escolha por um padrão de comércio externo que opera com baixíssimas margens de lucro, mas está sujeito à alta volatilidade de preços. Sanciona-se, assim, a mediocridade do futuro (Iedi 2014).

Para os empresários do Iedi, a indústria foi colocada em segundo plano na estrutura decisória de FHC, sendo isolados, acuados e posicionados como "os únicos responsáveis por decisões que definem a sorte de numerosos indivíduos" (Iedi 2014). Como comentado anteriormente, o período entre 1994 e 1998 se caracteriza pelo processo de controle inflacionário, a partir da apreciação cambial e elevação da taxa de juros, que combinada com a abertura comercial trouxe profundas transformações no tecido industrial brasileiro. Essas circunstâncias fizeram com que as empresas adotassem medidas de sobrevivência com ampliação de falências, fusões e associações com empresas internacionais, colaborando com os processos de desindustrialização e desnacionalização.

No entanto, mesmo diante de tal cenário, a orientação do governo não se alterou nos anos seguintes. Isso não impediu, contudo, que o Iedi continuasse insistindo na reavaliação da estratégia industrial. Nesse sentido, em junho de 1997, o instituto lança as "Bases para Elaboração de um Projeto Nacional", tendo a produção como centro da proposta. De acordo com o instituto,

> é devido ao fato da produção ter deixado de ser o centro desse projeto que o país andou para trás, perdeu espaço na economia internacional. Com efeito, a década de 80 foi marcada pelo curto prazo, pelo imediatismo ditado pela especulação financeira. Depois, no Governo Collor, a produção foi considerada a causa dos males deste país, classificado pelo Presidente como "produtor de carroças". A punição viria pela forma irresponsável como foi feita a abertura da economia. No governo atual, por sua vez, a produção ainda não entrou na agenda das prioridades nacionais. Temo que não entre tão cedo. Em síntese, **há mais de 15 anos a produção deixou de ser o centro de um projeto nacional de desenvolvimento** (Iedi 2014).

No final do primeiro mandato do governo FHC, foi também publicada a "Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial: proposta Iedi" em que o instituto destacou o aumento da riqueza nacional, a melhoria da distribuição de renda, a ampliação da participação da indústria nacional no PIB mundial, o incremento do valor agregado e a diminuição das desigualdades regionais como objetivos da política industrial brasileira (Iedi 2014). Como propostas, o instituto elencava também:

- O reconhecimento da importância da produção e indústria como partes fundamentais e motores do projeto de desenvolvimento nacional.
- A efetiva formulação e implementação de políticas industriais ativas e continuadas.

- A instituição, no nível da Presidência da República, de um órgão colegiado, com a participação de Ministros de Estado e de representantes da iniciativa privada, cuja função seria formular e acompanhar a política de desenvolvimento industrial.
- O estabelecimento de parceria entre o setor público e o privado com fixação de responsabilidades e compromissos de cada uma das partes.
- O reconhecimento das variáveis câmbio e juros como elementos fundamentais para a atividade produtiva.
- A utilização da empresa de capital nacional como vetor da política de desenvolvimento industrial.
- A concessão de desoneração, simplificação e tratamento tributário diferenciado, principalmente à pequena e média empresa.
- A participação da iniciativa privada em ações de comércio exterior.
- A desoneração total de tributos para a produção nacional destinada à exportação.
- O reconhecimento da isonomia tributária entre a produção doméstica e a importada.
- A recuperação da capacitação científica e tecnológica em universidades, institutos de pesquisas e centros de tecnologia das empresas.
- O aperfeiçoamento de programas de treinamento e educação profissional.

Ao longo do segundo mandato de FHC, algumas medidas de interesse do Iedi foram implementadas em nível federal, como a criação dos Fundos Setoriais, a elaboração do projeto de lei sobre inovação tecnológica e os estudos sobre a situação da inovação no país. Porém, ações mais amplas ligadas à estabilização da moeda foram mantidas, o que impediria, na visão do instituto, a inauguração de um cenário pró-crescimento.

Durante o evento de comemoração de 10 anos do Iedi, o primeiro presidente do instituto, José Ermírio de Moraes Filho[64], expressou descontentamento com o governo de FHC e a condução da política industrial.

> Fiquei sabendo que nesta semana está sendo leiloado o original do alvará emitido pela rainha portuguesa, Dona Maria I, proibindo a instalação de estabelecimentos industriais no Brasil e abolindo os já então existentes. O documento foi assinado em Lisboa, no ano de 1785. Bons tempos aqueles em que o inimigo atacava de frente e, principalmente através de leis sucintas, de fácil entendimento. Naquela época não havia necessidade de se contratar verdadeiros batalhões de advogados para se chegar à conclusão de que é impossível a existência de uma única interpretação sobre determinada legislação. **Transcorridos pouco mais de duzentos anos, os ataques à nossa indústria continuam, cada vez mais fortes, só que sob diferentes roupagens e rótulos vindo de diferentes fronts**

[64] Filho do empresário José Ermírio de Moraes, foi presidente da Votorantim S.A., empresa multinacional brasileira de controle familiar que atua em mais de 20 países com investimentos nos setores de metais, siderurgia, cimento, celulose, energia, financeiro e produção de suco.

> **externos e, o que é pior, muitas vezes do nosso próprio quartel general. Fazem-no a pretexto de um liberalismo ingênuo, de decantadas e quase sempre contraditórias posturas protecionistas de outros países e, como última novidade, a pretexto de uma inexorável globalização.** Já não bastasse o mérito, fazem-no sob a cruel forma de uma infinidade de decretos, medidas provisórias, portarias, etc., etc., etc. Dona Maria I acabou entrando para a História como a rainha louca. Todavia, em 1787, ainda era uma governante lúcida e objetiva. A bem da verdade, começo a achar que loucos foram e continuam sendo aqueles empresários brasileiros, que a despeito de toda a sorte de adversidades, acreditam e lutam por uma indústria nacional. Há dez anos, alguns integrantes desse grupo resolveram criar o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, nosso querido Iedi. Não o fizeram por qualquer tipo de oposição ou mesmo crítica à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Visavam, isto sim, constituir mais uma entidade de classe, somando esforços em prol da já debilitada indústria brasileira. Dez anos depois, o cenário está muito mais difícil. Nem preciso me estender sobre uma dura realidade que todos os presentes tão bem conhecem, especialmente porque minhas modestas palavras serão sucedidas pelas de oradores ilustres, da maior competência e representatividade. Fico muito feliz ao constatar a disposição dos integrantes do Iedi, bem como da consciência de que têm pela frente uma tarefa dificílima. O combate deve ser travado em todos os campos, especialmente no conceitual: não se pode pretender diminuir e eliminar as injustiças e desequilíbrios de um país às custas de uma crescente tributação da produção. Com certeza, nem Dona Maria I, nos últimos anos de sua vida, pensaria de tal maneira. Meus amigos: aceitem essas palavras como o genuíno desabafo de quem está nessa luta há mais de cinquenta anos, integrante de uma família que desde 1918 – quando tiveram início as atividades do Grupo Votorantim – acredita e continuará acreditando neste País. O sucesso da proposta do Iedi tem uma importância fundamental. Uma indústria brasileira forte, geradora de empregos, atuando sob uma legislação realista, é condição indispensável para que o nosso País possa, efetivamente, chegar ao primeiro mundo, com uma sociedade mais justa, à altura do já tão sofrido – porém sempre esperançoso – povo brasileiro (Iedi 1999).

Seguindo a linha crítica à política de austeridade do governo FHC, o Iedi publica em 2000 o documento "Indústria e Desenvolvimento: uma análise dos anos 1990 e uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década". O estudo parte de um amplo retrospecto da economia e do desempenho industrial com o objetivo de identificar problemas, lacunas e restrições ao desenvolvimento industrial e fundamentar recomendações para ações voltadas à transformação e ao crescimento industrial em perspectiva de longo prazo (Iedi 2014).

As propostas apresentadas versavam sobre vários temas pertinentes à indústria e economia nacional, como: (i) organização do setor público e parceria com o setor privado, empresa nacional e mercado interno; (ii) financiamento de investimento e exportações; (iii) desenvolvimento tecnológico; (iv) descentralização da política industrial; (v) políticas para as micros, pequenas e médias empresas (Iedi 2014). Vale destacar que, entre as sugestões, está a criação de dois órgãos colegiados: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e o Fórum da Produção Industrial.

De acordo com o Iedi (2014), a principal função do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial seria a definição das diretrizes e estratégias de política industrial,

devendo subordinar-se, dada a sua importância, à Presidência da República. Sob tal enquadramento, o Conselho teria a participação de ministros, empresários e representante das secretarias estaduais responsáveis pelo desenvolvimento industrial. Já o Fórum da Produção Industrial seria uma iniciativa inteiramente de responsabilidade empresarial, mas acolhida e apoiada pelo governo. O objetivo de criação do Fórum seria constituir um *locus* de discussão empresarial, independentemente de associações de classe e setores de atuação, e contribuir para o estabelecimento da cooperação e de iniciativas coordenadas entre setor público e privado.

Segundo essa postura, os documentos públicos e as declarações dos principais dirigentes do Iedi, na entrada do novo milênio, demonstram maior insatisfação com a condução da política econômica, especialmente com a política comercial.

> A correção do desequilíbrio do setor externo brasileiro causado por um processo de abertura malconduzido e pelas políticas de câmbio, de taxa de juros e tributação da segunda metade dos anos 90 apresenta-se como um dos mais importantes desafios para que a economia brasileira venha a assegurar condições de sustentação em longo prazo de seu crescimento. A remoção da vulnerabilidade externa não excluirá a substituição de importações e o aumento significativo das exportações. A evolução requerida das exportações pode alcançar 12% ao ano em termos reais, um valor que triplicaria as exportações nos próximos 10 anos. No horizonte da nova década, portanto, não há como o Brasil deixar de promover uma forte política de comércio exterior (Iedi 2014).

Em julho de 2002, meses antes das eleições presidenciais, o instituto lança uma carta intitulada "Crenças do Iedi: um roteiro para a construção do desenvolvimento" com projeto que visa o crescimento econômico sustentado, o aumento do emprego, a distribuição mais justa da renda pessoal e regional, a erradicação da pobreza e a preservação ambiental. O documento parte do pressuposto que "o desenvolvimento é inseparável do progresso da empresa e do empresariado brasileiro". O projeto contido na carta defende ainda que o "Estado não substitui a iniciativa privada, mas deve ser o agente fundamental do programa de desenvolvimento, cabendo a ele uma parte ativa que jamais será preenchida por forças de mercado". Nesse sentido, o Estado deve "assegurar condições econômicas para o exercício competitivo da produção e da empresa nacional" por meio da "estabilidade de preços e de políticas cambial, tributária e de taxa de juros adequadas ao investimento e à produção" (Iedi 2002).

As propostas apresentadas na carta não eram novidade, pois estavam presentes em diversos documentos lançados ao longo da história do instituto. Vale reforçar que, mais uma vez, o Iedi estava defendendo um projeto mais intervencionista de política industrial se opondo à estratégia neoliberal adotada pela gestão de FHC.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

A Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983, é uma associação civil

composta por organizações que se propõe a organizar, representar sindicalmente e dirigir, em perspectiva classista, o interesse de trabalhadores brasileiros (CUT 2016). De acordo com Vieira (2017), a criação da CUT deve ser entendida como um processo de interação discursiva estabelecido entre diversos atores a partir das greves dos anos de 1970. No entanto, discussões específicas sobre políticas de desenvolvimento centradas no crescimento industrial, na geração de emprego e renda começaram a se expressar mais fortemente somente a partir da década de 1990. De acordo com Boito (1995), nesse período

> a corrente hegemônica na CUT, a Articulação Sindical, passou, surpreendentemente, a apregoar que seria necessário abandonar o "sindicalismo defensivo" e "meramente reativo" dos anos 80. E passou, desde então, a defender o que ela denominou "sindicalismo propositivo" (ofensivo?), aquele que, em vez de "apenas se opor e ser contra", deveria propor "alternativas concretas" para todos os problemas importantes da política de desenvolvimento (Boito 1995 p. 90-91).

Baseada na nova estratégia, a CUT produziu documentos com propostas de políticas setoriais e passou a defender a constituição de fóruns tripartites e a ampliação das câmaras setoriais. Sendo assim, já no 4º Congresso Nacional da CUT (Concut), realizado em setembro de 1991, a entidade começa a esboçar as linhas gerais de um projeto de política industrial. De acordo com as resoluções do congresso, a CUT deve

> organizar ampla mobilização de massa contra a recessão, envolvendo todos os setores da classe trabalhadora. Para isso a CUT deverá ampliar o "Fórum Antirrecessão", criado por sua própria iniciativa, visando sensibilizar entidades civis, movimentos sociais e partidos políticos e promover maior unidade de ação com as várias organizações sindicais. Por outro lado, a CUT deve elaborar propostas referentes às reformas nas áreas de política industrial, social e em todas aquelas que afetarem os níveis de emprego, salário, renda e vida do trabalhador. Deve ainda reivindicar sua participação nos conselhos e fóruns de decisão públicos e o direito de acesso à informação. As secretarias nacionais da CUT devem sistematizar tais temas, criando grupos de trabalho e realizando encontros ou seminários que possibilitem a definição de propostas e ações específicas (CUT 1991 p. 19).

A partir de tais decisões, a instituição elabora um documento intitulado "Política Industrial, Reestruturação Produtiva e as Propostas da CUT" com apontamento de princípios gerais para a ação pública. Como primeiro ponto, é apresentado um diagnóstico da política industrial, com ênfase na aplicação do "projeto liberal". Na visão da CUT, a abertura comercial associada à grande recessão econômica teve como repercussão: (i) a redução de investimentos em construção e ampliação da capacidade instalada, acompanhada da realização de investimentos destinados à "modernização" de empresas líderes; (ii) a terceirização de mão de obra; (iii) a diminuição de gastos em P&D; (iv) a compressão do "mercado das empresas"; (v) o crescimento do desemprego estrutural aliado a processos de demissão em massa (Vieira 2017).

De acordo com a instituição, o ambiente econômico imposto pelo "projeto

neoliberal" seria nocivo à indústria nacional, ao crescimento econômico e, principalmente, aos trabalhadores que sofrem diretamente com os impactos da reestruturação produtiva. Para a entidade, o grande desafio é a "construção de um sistema democrático, onde haja maior equilíbrio para o embate entre capital e trabalho, capaz de permitir a proteção dos direitos básicos para todos e o desenvolvimento de um sistema de contratação coletivo articulado" (Vieira 2017 p. 166).

De acordo com Vieira (2017), ao admitir como desafio a construção de um sistema democrático capaz de estabelecer certo equilíbrio entre capital e trabalho, a entidade aponta para a construção de um projeto de desenvolvimento alternativo ao neoliberalismo. Tal modelo teria como base a garantia de direitos básicos e o aumento de pisos salariais, sustentados pelo crescimento econômico via intervenção estatal. Nesse sentido, era necessária "a superação da instabilidade econômica, a recuperação do parque produtivo, a elevação da renda e a solução da crise social [...] articuladas dentro de um projeto de reformulação do papel do Estado, de um novo modelo produtivo, da inserção do Brasil na economia internacional e regional e de novos parâmetros para o desenvolvimento econômico e social" (Vieira 2017 p. 167).

Em "Modelo de Desenvolvimento, Política Industrial e Reestruturação Produtiva: propostas da CUT", lançado em 1994, percebe-se o aprimoramento das soluções. Agora a entidade passa a defender a vinculação do crescimento econômico com a promoção da cidadania e ampliação dos direitos e da renda dos trabalhadores (Vieira 2017). Para tanto, aponta dez ações consideradas centrais na elaboração desse projeto de desenvolvimento:

- Adoção de política industrial alicerçada em cinco pontos: (i) valorização do mercado interno como forma de reverter o processo de exclusão social e concentração de renda; (ii) existência de incentivos vinculados a contrapartidas; (iii) gradualismo e seletividade na liberalização das importações; (iv) exigência de contrapartidas sociais por parte do capital externo; (v) valorização do Estado como agente principal do projeto de desenvolvimento.
- Desenvolvimento de política agrícola baseada na segurança alimentar e reforma agrária.
- Integração regional da economia brasileira com países do Mercado Comum do Sul (Mercosul).
- Criação de políticas de emprego e proteção aos trabalhadores com ênfase: (i) no investimento em pequenas e médias empresas, cooperativas e setores intensivos em mão de obra; (ii) na criação de um Sistema Nacional de Emprego para gerir o seguro-desemprego e a qualificação profissional; (iii) na adoção de políticas específicas para grupos sensíveis ao desemprego (como jovens, mulheres, idosos e trabalhadores rurais) (Vieira 2017).
- Utilização dos fundos sociais dos trabalhadores, como o Fundo de Garantia por Tempo

de Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), como instrumento para enfrentar a ausência de financiamento de longo prazo (Vieira 2017).

- Criação de política pública de formação profissional para garantir competência técnico-instrumental, conhecimento científico e saberes culturais necessários à formação crítica e cidadã dos trabalhadores (Vieira 2017).
- Criação de linhas especiais de financiamento para preservação de empresas controladas por trabalhadores que, em decorrência da crise econômica, decretaram falência (Vieira 2017).
- Utilização do poder de compra do Estado como fomento à ampliação da produção nacional, ao aumento da capacidade inovativa e ao crescimento do emprego (Vieira 2017).
- Fortalecimento das cooperativas urbanas e rurais como estratégia para enfrentar a informalidade (Vieira 2017).
- Combate ao trabalho infantil e à precarização laboral (Vieira 2017).

Ao defender os dez pontos apresentados, a CUT vincula seu projeto à concepção desenvolvimentista, defensora do Estado como agente organizador do crescimento econômico. Negando a visão neoliberal, o estímulo ao mercado interno e à produção nacional aparece como estratégia central. Ao contrário do modelo de substituição de importação, o projeto industrial cutista se preocupa com o aumento da competitividade e, nesse sentido, defende a liberação das importações de maneira gradativa e selecionada. A crítica à abertura comercial abrupta emerge também com a defesa de um período de adaptação para a indústria nacional, principalmente entre setores com maior capacidade tecnológica, com objetivo de evitar demissões e redução de direitos trabalhistas (Vieira 2017).

A defesa do Estado como fomentador e a criação de financiamento via fundos sociais são fatores de destaque, pois permitiria discutir com o empresariado industrial uma proposta de desenvolvimento sustentada na elevação da produção e do mercado interno. Nesse cenário, as contrapartidas sociais defendidas seriam viáveis, na visão do instituto, na medida em que a ampliação do mercado consumidor geraria riqueza e alimentaria o modelo (Vieira 2017). Segundo Vieira (2017), apesar de não citar explicitamente, a CUT acaba defendendo a ideia de "mercado de massa", pois praticamente toda explicação parte do estímulo ao aumento da produção, do investimento e da competitividade via valorização do mercado interno.

Durante o 5º Congresso Nacional da CUT (Concut), realizado em maio de 1994, além do aprofundamento da crítica ao projeto liberal, a entidade consolida sua estratégia de intervenção política. Segundo a CUT, no momento em que o neoliberalismo se encontra em

posição ofensiva, caberia ao movimento operário defender uma plataforma que visasse: (i) combater a reestruturação neoliberal, cuja lógica de ampliação de desemprego estrutural, concentração de renda, manutenção de privilégios a alguns setores, estaria levando o país a aceitar condição subalterna no cenário internacional; (ii) buscar a recuperação da capacidade de investimento do Estado brasileiro e frear o processo de sucateamento e privatização dos serviços públicos; (iii) defender a soberania nacional, tendo como base a luta contra o desmonte do Estado brasileiro, a partir da defesa de empresas e serviços públicos (CUT 1994a).

Apesar de marcar posicionamento mais crítico, a avaliação política realizada pela instituição, às vésperas da eleição de 1994, destacava a tendência de fortalecimento de políticas mais hostis ao desenvolvimento nacional, com predominância da hegemonia neoliberal. É dentro desse contexto que a CUT entendia a vitória de FHC à Presidência da República (Vieira 2017).

De acordo com o documento "A CUT e o governo FHC", a vitória do novo presidente era encarada pela entidade como uma aliança conservadora que anunciava alterações estruturais nos cenários social, político e econômico, com impactos diretos em vários setores da sociedade. Especificamente sobre as propostas econômicas do futuro governo, a leitura da CUT apontava para a diminuição do papel do Estado e para a redução de investimentos, principalmente, em áreas sociais (Vieira 2017). Nesse sentido, o governo "deve continuar ignorando a necessidade de políticas industriais, agrícolas, de reconversão produtiva, de promoção de emprego e de qualificação profissional de âmbito regional". Tendo em vista o conteúdo das propostas, a entidade avaliava que haveria "resistências de setores médios, empresariais e de formadores de opinião em reação aos danos que o programa acarreta para a dinâmica econômica e social" (Vieira 2017 p. 182).

Em artigo divulgado na Folha de S.Paulo, Vicente Paulo da Silva[65], presidente da CUT eleito em meados de 1994, mostra preocupação com a manutenção de alguns instrumentos de política industrial diante da possível vitória de Fernando Henrique Cardoso.

> A disputa entre Lula e FHC revela concepções divergentes em relação às câmaras setoriais. As câmaras setoriais não representam consenso dentro do governo. Há quem as considere como prioridade e há os que querem eliminá-las. Apesar destes últimos, é indiscutível que para a sociedade as câmaras setoriais se constituem hoje em um dos poucos instrumentos bem-sucedidos das políticas governamentais. Mais que isso, trata-se de um instrumento verdadeiramente democrático onde, sem abdicar dos seus pontos de vista e interesses distintos, as classes sociais (trabalhadores, empresários e governo) discutem os problemas específicos do seu setor e buscam encontrar determinados acordos que viabilizem a reestruturação e o crescimento econômico, com geração de emprego e recuperação salarial. [...] Entretanto, a disputa presidencial entre Lula e Fernando Henrique revela concepções bastante divergentes em relação às câmaras setoriais.

[65] Vicente Paulo da Silva, conhecido como Vicentinho, é ex-metalúrgico, bacharel em Direito. Foi presidente da CUT entre 1994 e 2000. Foi eleito deputado federal em 2014, para a 55ª legislatura (2015-2019).

> O Programa da Frente Brasil Popular deixa claro o apoio e a importância estratégica das câmaras na ação governamental. Elas continuarão como fórum de democratização das decisões econômicas, de controle dos preços e da reestruturação industrial negociada. E não poderia ser diferente. [...] Em suma, resta saber que rumos vamos adotar em termos de política industrial. A opção de FHC, PFL, PTB etc. é a via do neoliberalismo e representa na prática uma continuidade da política implementada pelo governo Collor. [...] **Não somos contra as importações de veículos e a favor de uma reserva eterna de mercado para os produtores internamente instalados. Mas também não somos ingênuos em adotar uma política liberalizante que poderá conduzir ao aniquilamento da indústria brasileira.** Por isso, desde o início das discussões da câmara setorial, defendemos a proposta de abertura gradativa das importações, com fixação de quotas vinculadas ao crescimento da produção local. Mas não foi isso o que vingou na política governamental até agora. E, como resultado da recessão e da abertura indiscriminada às importações, implementadas pela equipe que agora acompanha Fernando Henrique, verificamos, desde 1990 até hoje, somente na base dos metalúrgicos do ABC, uma quebradeira de dezenas de empresas e a perda de quase um terço da categoria, ou 57.000 postos de trabalho desativados. A opção Lula nos leva ao encontro de uma política industrial que não é "ajeitada" nos gabinetes de certos "iluminados", mas que é arduamente construída e que envolve negociação, acordo, democracia. Uma alternativa que tem como objetivo o crescimento da produção nacional e a expansão do mercado interno. E que já mostrou seus resultados. Sabemos que a proposta de política industrial da Frente Brasil Popular inclui a continuidade e o aprimoramento das câmaras setoriais, como o fórum tripartite de discussão, visando crescimento econômico, melhores condições de vida para os trabalhadores e benefícios para a sociedade. E quanto a FHC? (Silva & Vavarro 1994).

Diante da vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994 e da manutenção de políticas industriais mais liberalizantes, a CUT em plenária realizada em setembro de 1995 destacava a conjuntura econômica marcada pelo aumento do desemprego, redução dos salários, altas taxas de juros e recessão, marginalizando a maior parte da população. Isso exigiria, na visão da CUT,

> [...] uma atuação firme e unificada, tanto nas campanhas salariais em curso, como em uma ação que mobilize toda a sociedade civil. [...] É preciso ter claro que **para bloquear a ofensiva neoliberal** é necessária uma forte articulação com a sociedade civil, buscando a construção de uma ampla frente social. É um trabalho de fôlego que se inicia com nossas mobilizações por emprego, salário, reforma agrária, saúde, combinadas com nossa jornada de setembro, com campanhas salariais unificadas, **contra as reformas neoliberais de FHC, contra as privatizações e o desmantelamento dos serviços públicos, contra os juros altos e a recessão.** Mas esse é um trabalho que não para por aí, pois propõe, através da disputa de projetos, a luta pela hegemonia na sociedade. **Para alcançar nossos objetivos, temos que ter a nossa ação alicerçada em fortes mobilizações, de maneira firme e responsável, evitando o isolamento frente aos trabalhadores e à sociedade** (CUT 1995a p. 1).

Seguindo tal perspectiva, a plenária aprovou uma série de ações políticas, dentre as quais se destaca o "Brasil, Cai na Real", campanha caracterizada pela "luta por emprego, salário, educação, saúde, terra e crédito para a agricultura familiar", envolvendo sindicatos e sociedade civil no combate a políticas recessivas, como juros altos, demissões em massa, arrocho salarial, e a favor da "retomada do desenvolvimento com geração de emprego,

distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida da população" (CUT 1995b). De acordo com Vieira (2017), a intenção da ação era disputar a opinião pública com uma pauta opositiva ao projeto neoliberal, pois

> a maneira como a CUT busca organizar esta campanha favorece a estratégia de almejar o poder através da disputa da sociedade civil, ou seja, conquistar o poder de fato para alcançar o poder legítimo. A opção da central, nesse momento, é beneficiar uma disputa dentro dos espaços democráticos com a apresentação de um projeto alternativo, construído a partir do descontentamento frente ao neoliberalismo (Vieira 2017).

Na plenária de agosto de 1996, a ideia de criar um movimento de questionamento às políticas governamentais e ao projeto neoliberal ainda permanecia. Na ocasião, a CUT avaliava que o Poder Executivo avançava fortemente na aprovação de reformas com apoio do Congresso Nacional. No entanto,

> apesar do forte avanço da implementação das reformas neoliberais, a agenda das reformas, ao longo desse período, foi submetida a intensos processos de negociações e concessões políticas e econômicas, sofrendo alterações de conteúdo importantes. Essas negociações e conflitos, especialmente relativa à Previdência, resultaram em derrotas para o Executivo e, ao mesmo tempo, em uma maior identidade política dos partidos de centro-direita (PFL, PMDB e PPB), em detrimento do papel e peso político do PSDB. Esse quadro político, associado ao desaquecimento econômico, à proximidade do calendário eleitoral e ao elevado desemprego, rompeu, parcialmente, o forte apoio social ao governo e ao mesmo tempo tornou o Executivo mais dependente dos maiores partidos da aliança para concluir o processo de reformas e garantir estabilidade ao mandato de FHC (CUT 1996a p. 6).

Com base nessa leitura, o plano de ação da CUT no período tinha como objetivo mobilizar trabalhadores, em conjunto com outros setores organizados, para combater o projeto neoliberal. Nesse sentido, é aprovada a campanha "Reage, Brasil: contra as políticas neoliberais de FHC" que, partindo das mesmas premissas da campanha de 1995, demandaria maior mobilização social. Como ação, a plenária aprovou também a realização da "Conferência Nacional em Defesa da Terra, do Emprego e da Cidadania" com o objetivo de

> discutir de forma ampla e permanente o Brasil do desemprego, do latifúndio, da violência, do trabalho escravo e do trabalho infantil, da exclusão social, da degradação da saúde e da educação, da concentração da renda e da terra, unificando as lutas populares com propostas concretas, desenvolvidas a partir de consultas as nossas instâncias e das outras organizações da sociedade (CUT 1996b).

No 6º Congresso Nacional da CUT, realizado em agosto de 1997, a instituição afirma que o projeto neoliberal é sustentado pela coalizão política no poder, mas não recebe apoio incondicional do empresariado industrial. De acordo com a CUT, o cenário desfavorável à adoção de políticas desenvolvimentistas contribui para o fortalecimento da postura defensiva da empresa nacional e sua acomodação em posição secundária na estrutura de poder vigente na época (CUT 1997).

Assim, as políticas neoliberais, o modelo de estabilização econômica adotado e a apatia do empresariado industrial colocavam novos dilemas para a ação sindical: "a ampliação da resistência contra os ataques aos direitos dos trabalhadores, a elaboração de propostas alternativas e a construção de uma política de alianças para resistir ao neoliberalismo" (CUT 1997). Nesse sentido, a CUT lançou em 1998 o documento intitulado "Política Industrial e de Geração de Empregos: as propostas da CUT" em que discutia oito eixos considerados como bases fundamentais do desenvolvimento centrado na integração dos trabalhadores no mercado de trabalho, na democratização da terra e na valorização do papel do Estado:

- Conciliação de estabilidade econômica com crescimento e geração de empregos e renda.
- Necessidade de solvência fiscal do Estado como forma de garantir investimentos produtivos e sociais.
- Investimentos em setores produtores de bens de consumo de massa e intensivos em mão de obra.
- Criação de um Fundo Nacional de Emprego e Educação Profissional financiado a partir de recursos do FAT, do Sistema S, dos fundos de promoção regionais (Sudam, Sudene, Finor) e das contas antigas do PIS/Pasep administradas pelo BNDES.
- Adoção de medidas contra a guerra fiscal entre Estados e Municípios.
- Criação do Sistema Público de Emprego para combater o desemprego estrutural e estimular a elevação de empregos que necessitem de maior qualificação (Vieira 2017).
- Valorização do salário mínimo como instrumento de redução das desigualdades de renda e geração de empregos (Vieira 2017).
- Redução da jornada de trabalho para 40 horas sem redução de salário.

Essas reivindicações foram lançadas às vésperas das eleições presidenciais de 1998. Apesar de não constar confirmação direta, as medidas anunciadas no documento estavam mais sintonizadas com o discurso de Lula, que na época estava disputando a terceira candidatura à Presidência da República. Contudo, ao final do processo eleitoral, FHC é reeleito com apoio das "elites conservadoras tradicionais, que há décadas controlam as decisões, a renda, a propriedade e as instituições no país" (CUT 2000 p. 8).

> A aliança política conservadora praticamente monopolizou os meios de comunicação, as instituições e as decisões políticas, marginalizando e criminalizando os setores críticos e que ofereceram resistência. As reformas administrativa (flexibilização do emprego público), previdenciária (arrocho dos benefícios), econômicas (concessões, privatizações etc.) e "política" (reeleição) se deram por meio de processos legislativos nos quais a maioria governista vetou qualquer possibilidade de debate (CUT 2000 p. 10).

No entanto, diante da desvalorização do real, do aumento da inflação e da publicitação dos esquemas de corrupção que cercaram os processos de privatização, a

popularidade de FHC caiu, atritos da aliança governista explodiram e aliados se afastaram paulatinamente. Nesse sentido, o ano de 1999

> [...] assistiu ao crescimento do movimento social, com manifestações de vários setores, como os caminhoneiros, os agricultores, os sem-terra e diversas categorias sindicais. O ponto culminante dessa reação social foi a "Marcha dos 100 Mil a Brasília", em agosto, na qual todas as forças políticas e sociais da oposição, reunidas no Fórum Nacional de Luta, demonstraram que havia sido readquirida a capacidade de se mobilizar e de desafiar o governo. No seio da nossa Central não existe diferença com a palavra de ordem exigindo o "Fora FHC e o FMI". O governo FHC leva a nação brasileira ao desastre, aplicando fielmente as exigências dos sucessivos acordos firmados com o FMI. Não há saída para o povo brasileiro com a permanência desse governo no poder central do nosso país, pois com essa manutenção se aprofundam o desemprego, a fome e a miséria. Há a destruição dos serviços públicos e de seus servidores; a liquidação das empresas estatais com a privatização, entregando nosso país ao grande capital internacional. Com o quadro apresentado, temos como uma das tarefas prioritárias para este ano o investimento de nossa militância nas disputas eleitorais municipais, denunciando o quadro de cidades com finanças arrasadas pela política econômica que vem sendo adotada pelo governo FHC e seus aliados, o rompimento do pacto federativo e ainda a ausência de uma política urbana nacional. **A ofensiva contra o "projeto hegemônico" representado por FHC inclui a disputa de espaços na mídia, ocupação dos espaços alternativos das organizações dos trabalhadores e outras do campo democrático popular e, especialmente, a mobilização e organização dos trabalhadores.** [...] Devemos acreditar que é possível derrotar o que representa FHC em nosso país. **Todavia, o eixo da política nacional continua a repousar na luta entre o neoliberalismo e sua substituição por um novo modelo que promova o desenvolvimento com inclusão social, democracia e justiça** (CUT 2000 p. 11).

O discurso político cutista durante o segundo governo reforça a denúncia contra o projeto neoliberal, construída pela instituição no decorrer do primeiro mandato. Os pontos mais destacados pela CUT continuam a ser: o desmonte do Estado, a desnacionalização do país via aumento das privatizações, os baixos níveis de crescimento, o desemprego endêmico, a queda do nível de renda e, consequentemente, o aumento da pobreza. O questionamento ao modelo econômico neoliberal hegemônico reforçaria, na visão da instituição, a necessidade de outro governo, de nova coalização e da defesa de uma política de desenvolvimento baseada no Estado. Na análise de Vieira (2017 p. 194),

> ao afirmar que a década de 90 será lembrada pela fome, a miséria, o desemprego, a violência e o arrocho salarial, o objetivo da CUT é demonstrar a urgência de um novo governo comprometido com o desenvolvimento. [...] A meu ver os trechos acima demonstram o escopo fundamental da política da central para a construção de sua estratégia de ação durante o período final do governo Fernando Henrique. Ao construir um discurso, justificado pelos fatos, de que a mudança de modelo econômico se vinculava à alteração do grupo político no poder, a CUT [...] indica a necessidade de favorecimento de uma nova coalizão de poder. A base desse novo governo é a defesa de uma política de desenvolvimento com elevação dos níveis de emprego/renda sustentado na valorização do mercado interno e no papel do Estado como impulsionador desse processo.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) é uma associação sindical de grau superior, fundada em agosto de 1938[66], constituída para fins de representação, estudos e coordenação dos interesses das categorias econômicas da indústria. Dentre seus objetivos estão: (i) representar, defender e coordenar os interesses gerais da indústria, contribuindo, direta ou indiretamente, para fomentar a expansão e a competitividade do setor industrial e o desenvolvimento econômico e social do país; (ii) colaborar e desenvolver iniciativas visando à formulação da política de desenvolvimento industrial do País; (iii) estudar e propor soluções para as questões e os problemas que se relacionem com a economia brasileira (CNI 2017 p. 7).

Representa 27 federações de indústrias e 1.250 sindicatos patronais, aos quais são filiadas quase 700 mil indústrias. Administra diretamente o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Com eles, compõe o Sistema Indústria, que congrega ainda as federações estaduais de indústrias e os sindicatos patronais (CNI 2018). De acordo com a CNI, a instituição

> nasceu com o desafio de ajudar o Brasil a superar os problemas decorrentes da Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, a instituição deu sua contribuição ao país elaborando estudos sobre o planejamento das atividades produtivas, a defesa do trabalho e o reequipamento do parque manufatureiro. Na década de 40, a CNI se preocupou com a formação de mão de obra para a indústria brasileira [...]. **A partir de 1988, o foco da atuação passou a ser a competitividade do produto brasileiro, a inserção das empresas no mercado internacional e a redução do Custo Brasil** (CNI 2018 s.p.).

Com base em tais premissas, a CNI organizou o "Fórum dos Presidenciáveis" durante as eleições de 1989, que contou com a participação dos principais candidatos. No mesmo ano, a entidade elaborou o documento "A Indústria e o Futuro Governo" em que apresentava suas principais reivindicações, tais como austeridade e probidade administrativa, reforma do Estado e garantia da competitividade da indústria brasileira (Calicchio *et al.* 2018).

Ao ser empossado em março de 1990, o novo governo lançou um plano econômico anti-inflacionário, conhecido como Plano Collor, que se baseava na redução da moeda em circulação por meio do bloqueio das contas bancárias. Na época, o presidente da CNI, Albano Franco, manifestou apoio às medidas do governo. Segundo ele, o plano realizou "uma revolução pacífica ao promover simultaneamente a recuperação moral e econômica do país, passando por cima dos arcaísmos da esquerda e da direita". Para o presidente da CNI, o Plano Collor devolvia ao BCB, por meio do "surpreendente aperto da liquidez", a capacidade de fazer "política monetária ativa". Além do Albano Franco, os presidentes das federações estaduais da indústria também elogiaram o plano (Calicchio *et al.* 2018 s.p.).

---

[66] Reconhecida por Carta Ministerial de 17 de setembro de 1938, com investidura ratificada pelo Decreto Federal nº 12.321/1943.

Em outubro de 1992, logo após a posse de Itamar Franco como Presidente da República, a CNI divulgou documento no qual reiterava sua convicção nos princípios de livre mercado e apoiava a redefinição do papel do Estado na economia. Segundo a CNI, o novo governo deveria adotar uma política econômica anti-inflacionária baseada em ajuste fiscal, austeridade monetária e redução dos gastos públicos. O documento defendia também a diminuição da intervenção estatal na economia, a continuidade do processo de privatizações e a concessão de maior autonomia ao BCB (Calicchio *et al.* 2018).

Em 1993, a CNI tentou se inserir no processo de revisão constitucional ao iniciar uma série de debates junto ao empresariado industrial. Dente as propostas apresentadas estavam a revisão do sistema tributário, o fim dos monopólios estatais, o término das restrições contra empresas estrangeiras e a flexibilização de encargos sociais. Iniciado somente em fevereiro de 1994, o processo de revisão constitucional acabou se esvaindo sem produzir resultados significativos (Calicchio *et al.* 2018).

Ainda no ano de 1994, após a vitória de FHC nas eleições, a CNI produziu novas propostas, agora sob o título de "Rumo ao Crescimento: a visão da indústria", contendo sugestões da indústria para melhoria da competitividade brasileira. Partindo do pressuposto que o Brasil "perdeu produto e empregos por conta do atraso das reformas estruturais e da incapacidade de estabilizar a economia", a publicação, descrita como "documento-diálogo", continha "as bases necessárias para que o Brasil reencontre [...] seu destino com uma das mais importantes nações industriais" (CNI 1994 p. 7). As soluções propostas pelo documento estavam divididas em dois eixos.

Na primeira parte, foram apresentados três requisitos para a política de competitividade industrial: (i) estabilização econômica; (ii) reordenamento econômico[67]; (iii) condicionantes externos[68]. Além disso, a CNI também destacou, logo no início do documento, a formulação de um novo arcabouço institucional como pré-condição à retomada do crescimento econômico. Para a instituição,

> a fragilidade institucional em política industrial tem, no Brasil, razões bem concretas. De um lado, cabe atribuir o atraso na definição e formulação do novo arcabouço institucional a própria mudança do modelo de política industrial. Instituições que foram funcionais na fase de criação e expansão da indústria brasileira são hoje obsoletas ou, na melhor das hipóteses, apresentam-se insuficientes para enfrentar os novos desafios. A rigor, a maioria das instituições da fase de industrialização por substituição de importações nem mais existe e, o que prevalece, um grande vazio institucional. De outro lado, nosso atraso institucional é tributário da profunda crise em que ficou mergulhado o país a partir

[67] Que incluiria: (i) reformas dos sistemas tributário e previdenciário; (ii) fim das restrições à participação do capital estrangeiro; (iii) sistema de relações trabalhistas centrado nas negociações; (iv) instituições capazes de gerar responsabilidade fiscal e monetária; (v) administração pública profissional e eficiente; (vi) eliminação dos monopólios constitucionais e privatização.

[68] Foram citados pelo documento os seguintes condicionantes: (i) globalização da produção; (ii) novos padrões tecnológicos; (iii) novas formas de protecionismo; (iv) formação de blocos regionais.

da primeira metade da década de 80 (CNI 1994 p. 23).

O principal problema, na visão da CNI, estava na ausência de estruturas eficazes, eficientes e dotadas de recursos humanos e administrativos adequados, com capacidade para: (i) formular, gerir e coordenar políticas e/ou instrumentos; (ii) aplicar e zelar pelo cumprimento de normas e/ou dispositivos legais; (iii) articular e desenvolver mecanismos de consulta (CNI 1994 p. 24).

De acordo com a instituição, a primeira função envolveria atribuições tipicamente governamentais representadas pelo Ministério da Indústria e direcionadas à formulação, gestão e coordenação de políticas para o desenvolvimento industrial. A segunda função corresponderia à aplicação e fiscalização de normas que regem direta ou indiretamente a atividade industrial. Tal tarefa recai sobre um variado número de agências, autarquias e outros órgãos vinculados à administração pública. Para o desempenho da terceira função seria necessário criar instituições aptas para "forjar consensos, aglutinar interesses, alocar responsabilidades, coordenar iniciativas e servir como meio para a troca de informações" entre agentes envolvidos no processo de reestruturação industrial (CNI 1994 p. 24).

Além dos requisitos, a CNI também apresentou propostas de política industrial, política tecnológica e política de comércio exterior. Sobre o primeiro tópico, a CNI (1994) organizou as sugestões de política industrial em instrumentos horizontais e verticais. Dentre os instrumentos horizontais estão: (i) educação e treinamento; (ii) infraestrutura econômica; (iii) financiamento de longo prazo; (iv) micro, pequenas e médias empresas.

Em relação aos instrumentos verticais, a CNI destaca a criação de políticas setoriais que reforcem a competitividade sem a "repetição da fase de substituição de importações", evitando assim "a sobrevivência artificial de segmentos ineficientes". Para a instituição, "nos setores em que a presença do Estado traz externalidades positivas" é importante o papel de coordenação do governo (CNI 1994 p. 43).

Apesar de reconhecer a importância de políticas coordenadas pelo Estado, a CNI destacava alguns limites para o apoio seletivo a setores específicos.

> Em primeiro lugar, não pode comprometer o equilíbrio fiscal necessário à sustentação da estabilidade macroeconômica. Programas cujo uso intensivo de recursos público comprometa este objetivo não devem ser mantidos. Também é necessário agregar as iniciativas de coordenação e apoio, ações que representem ampliação da competição entre as empresas. Neste sentido, é extremamente importante definir metas e padrões de desempenho que reforcem a competição. Outro ponto diz respeito ao caráter temporário das políticas de reestruturação setorial, evitando-se a sobrevivência artificial de segmentos ineficientes pouco atentos à competição. Por último, vale destacar a necessidade de transparência sobre os custos e benefícios das políticas adotadas, de modo a torná-las monitoráveis pela sociedade, evitando-se a captura do Estado por segmentos específicos (CNI 1994 p. 43-44).

A fim de estabelecer medidas que propiciem condições adequadas à indústria

brasileira, a CNI também elencou alguns fundamentos para a política tecnológica no Brasil. Em primeiro lugar é necessário um "ambiente favorável à eficiência e competitividade" marcado pela "concorrência, rivalidade e integração aos fluxos internacionais de tecnologia". Nesse sentido, restrições localizadas no aparato legal e regulatório – como a legislação trabalhista, a lei de propriedade intelectual e as barreiras para aquisição de tecnologia e envio de remessas ao exterior – deveriam ser eliminadas na visão da instituição.

Outro ponto abordado pela CNI refere-se à melhoria da infraestrutura de apoio que corresponde à difusão de informações tecnológicas, à criação de centros tecnológicos setoriais e ao desenvolvimento do design. De acordo com a instituição, o estabelecimento desses serviços apoiaria a indústria brasileira no seu processo de busca por padrões mais elevados de eficiência e competitividade.

O terceiro fundamento para a política tecnológica apresentado reside na questão do financiamento e dos incentivos fiscais. Segundo a CNI, evidências indicavam "que os recursos disponíveis não têm sido utilizados de forma a maximizar a integração entre as entidades públicas e o setor privado, não tendo, portanto, gerado todo o potencial de produção de resultados para o desenvolvimento tecnológico do país". Nesse sentido, haveria necessidade de ampliação do "*funding* das agências financiadoras de tecnologia" e a "criação de incentivos fiscais ao desenvolvimento tecnológico da indústria" (CNI 1994 p. 49).

O último fundamento apontado pela CNI diz respeito à educação para competividade. De acordo com a instituição, "o novo paradigma de produção demanda uma revolução qualitativa no sistema de educação básica brasileiro, em função das novas tecnologias e dos novos métodos gerenciais voltados para qualidade e competitividade". No âmbito do ensino superior, "o modelo tradicional de gestão de pesquisa centrado no pesquisador isolado, unidisciplinar e com busca de soluções apenas no contexto acadêmico, revela-se inadequado para atender às exigências do novo paradigma tecnológico e da sociedade brasileira". Nesse sentido, há necessidade de outro "estatuto para instituições públicas de pesquisa e serviços tecnológicos, que concilie a orientação e o controle do Estado com métodos de gestão privada" (CNI 1994 p. 50).

O último tópico abordado no documento "Rumo ao Crescimento: a visão da indústria" versa sobre a política de comércio exterior. Para coibir os efeitos da abertura comercial, a instituição traça uma série de medidas. Dentre as propostas de política de importação destaca-se: (i) proteção tarifária; (ii) proteção contra práticas desleais de comércio; (iii) salvaguardas. Já sob a perspectiva da política de exportação, a CNI aponta como soluções: (i) a desoneração das exportações; (ii) o financiamento e o seguro de crédito às exportações; (iii) a promoção comercial e de investimentos.

Em 1995 a CNI muda o tom das reivindicações e passa a sistematizá-las em torno do conceito de *custo Brasil,* definido como um conjunto de ineficiências e distorções que prejudica a competividade do setor produtivo, "desestimula investimentos e empregos,

limitando o desenvolvimento do mercado interno e a participação brasileira no comércio internacional" (CNI 1995 p. 24). Em seminário chamado "Custo Brasil: diálogo com o Congresso Nacional", a CNI defendeu que as legislações e instituições brasileiras sejam adaptadas "para um regime de economia aberta" (CNI 1995 apresentação).

Nesse sentido, reduzir o *custo Brasil* significaria implementar uma série de medidas que exigem ação coordenada da sociedade e do Estado. Dentre as ações necessárias estão a reforma constitucional e a revisão legislativa para contemplar: (i) a reestruturação do sistema tributário; (ii) a redução dos encargos trabalhistas e sociais; (iii) os investimentos em energia, transporte e telecomunicações; (iv) a modernização do sistema portuário; (v) a redução do custo e a disponibilidade de financiamento; (vi) a desregulamentação excessiva da economia; (vii) a correção de deficiências nos sistemas de educação e saúde.

A partir desse seminário, a CNI decidiu investir recursos em um trabalho permanente de identificação e acompanhamento de propostas legislativas cuja aprovação, rejeição ou alteração teria impacto relevante sobre o *custo Brasil.* A decisão da CNI originou a "Agenda Legislativa da Indústria", que tem sido publicada ininterruptamente desde 1996 até hoje, consistindo na iniciativa mais estrutural, duradoura e importante para combater o *custo Brasil* ao longo do processo de produção legislativa federal (Mancuso 2007).

A despeito de tal ação, a CNI continuou reivindicando a efetivação de reformas estruturais e alguns ajustes no aparelho do Estado no documento "Brasil Industrial: competividade para Crescer" lançado em 1996. Para a instituição, apesar do sucesso no combate à inflação, a política econômica do governo FHC colocava ênfase excessiva na "âncora cambial-monetária", onerando os custos de funcionamento da economia que, por sua vez, se materializam em perdas de produção e empregos e ameaçavam a sobrevivência de muitas indústrias (Delgado 2001). Além disso, o documento assinalava que a dinâmica de abertura comercial teve um importante ponto de inflexão quando as tarifas de importação se somaram à valorização cambial e à diferenciação interna da taxa de juros, culminando na geração de significativos *deficits* comerciais no final de 1994. Para correção das distorções introduzidas pela política tarifária, a CNI sugeriu reformas estruturais e o reaparelhamento estatal para combater práticas desleais de comércio. Sugeriu ainda certa racionalidade na reestruturação, pois os reflexos da abertura comercial e das transformações tecnológicas se faziam sentir de maneira assimétrica nos diferentes ramos industriais, o que tornava necessária a adoção de políticas setoriais coordenadas (Delgado 2001).

Em maio de 1996, a CNI juntou-se a outras entidades representativas da indústria para promover um ato público em defesa de suas reivindicações. Ocorrido em Brasília, o ato contou com a presença de mais de 3 mil empresários e do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso que se posicionou de maneira contrária ao esperado pelos organizadores do encontro. Segundo matéria da Folha de S.Paulo,

> o presidente Fernando Henrique Cardoso pediu ontem a cerca de 3.000 empresários que o ajudem a convencer o Congresso e a opinião pública a reformar o país. Disse ainda que os indicadores econômicos do Brasil não justificam a censura à atual política econômica. A declaração provocou críticas dos principais líderes da indústria, que chegaram a considerar FHC "alheio à realidade". "Venham aqui estar no meu gabinete e nos gabinetes dos líderes, que aqui estão, para ver o que significa obter 308 votos tantas vezes quanto a oposição quiser", disse. "Eu preciso de apoio lá no Congresso, na mídia, para que as coisas que se fazem não sejam apresentadas ao país como o contrário do que foram", disse. "Meu Deus, por que não ajudam mais?". O discurso improvisado de FHC foi feito ao encerramento do seminário da indústria realizado no Hotel Nacional, em Brasília. Convocados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) os empresários ocupavam Brasília desde anteontem. FHC recebeu dos organizadores um documento conjunto com as reinvindicações dos industriais. Eles pediram queda nos juros, mudanças no câmbio, a redução do "custo Brasil (impostos, tarifas portuárias etc.) e maior velocidade nas reformas. Em resposta, FHC pediu ajuda e disse que "a Constituição de um país não se pode mudar com um peteleco". [...] Sobre as críticas à atual política econômica, declarou: "Não há um único indicador que seja um indicador preocupante na área macroeconômica". "A inflação está lá embaixo porque nós acreditamos, porque nós persistimos, porque nós não cedemos às primeiras manifestações de desacordo", argumentou FHC (Folha de S. Paulo 1996).

A reação da CNI veio alguns dias depois em artigo publicado no mesmo veículo de comunicação. De acordo com Fernando Bezerra[69], presidente da instituição na época, os industriais decidiram realizar a manifestação ao constatar os limites da capacidade estatal em enfrentar os desafios da globalização e conter os altos custos da estabilização econômica. Ao que tudo indica, esse episódio mostra o rompimento de fato da instituição com o governo da época.

> Ao nos reunirmos em Brasília, quisemos dar início ao processo de mudança na forma de atuação do empresariado industrial. Entendemos que a indústria desempenha papel estratégico no desenvolvimento do país e deve ter um peso correspondente na formulação das políticas do setor. Para tanto, elaboramos agenda de prioridades, pela qual vamos lutar de forma clara, transparente e decidida. As organizações representativas da indústria consideram que as reformas constitucionais são indispensáveis para a estabilidade da economia. Além do que vem sendo votado no Congresso, queremos em especial que a reforma tributária seja tratada com absoluta prioridade. A nosso ver, não lhe tem sido atribuída a primazia necessária. Salta à vista que o esforço de redução do tamanho do Estado, que se espera que possa a reforma administrativa assegurar, precisa ser acompanhado, simultaneamente, da racionalização dos tributos. Em vez disso, o governo sinaliza em sentido contrário, como demonstra o empenho na restauração de imposto obsoleto, incidindo sobre a movimentação financeira e destinando-se a atuar de forma cumulativa sobre todas as etapas da produção. Centrada nas providências que possam resultar na progressiva redução do *custo Brasil*, a agenda da indústria não se esgota nesses limites. [...] O essencial da política industrial há de consistir na criação de condições favoráveis aos investidores potenciais, tratando de reduzir drasticamente os custos da produção. Somente esse resultado pode levar-nos à superação do quadro de dificuldades em que nos

[69] Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, graduação em Engenharia Civil, foi presidente da CNI entre 1995-2002, Senador por dois mandatos (1994 e 2000) e Presidente por cinco mandatos da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte.

> encontramos. Dessa conjuntura é que resulta a magnitude das reformas. Pela eliminação dos obstáculos que constituem o *custo Brasil* criar-se-á, para o empresariado brasileiro, igualdade de condições na competição com os concorrentes estrangeiros, além da possibilidade da criação dos empregos necessários para receber os milhões de brasileiros que precisam trabalhar e ter uma vida digna. Ao final do seu discurso no encontro, o presidente Fernando Henrique Cardoso, de cuja honestidade de propósitos não se pode duvidar e que tem feito ingentes esforços para conduzir o país no rumo certo, utilizou uma frase célebre de John Kennedy indagando que "os empresários deveriam, antes de mais nada, saber o que eles poderiam fazer pelo país". Como o protocolo não permite qualquer fala após o discurso presidencial, não pude, respeitosamente, apresentar, em nome de todos os industriais presentes, a minha réplica, o que faço agora: a indústria brasileira tem feito a sua parte. Ninguém ignora que o custo do Plano Real e da abertura da economia recaiu, principalmente, sobre a indústria brasileira. E ela se modernizou para competir, teve ganhos nunca vistos de produtividade, cortou custos e, em curto espaço de tempo, o Brasil passou a ser o país, na América Latina, cujas empresas receberam o maior número de certificados ISO 9000, o que demonstra, de forma eloquente, como nós nos preparamos para os novos tempos. O *custo Brasil*, contra o qual nos rebelamos e que inviabiliza a empresa nacional, precisa ter urgentemente um similar para o setor público, pois é aí, justamente, que reside a fonte dos males que nos afligem (Bezerra 1996 s.p.).

Em 2002, no contexto das eleições presidenciais, em que mercados temiam os riscos da ascensão de um governo mais à esquerda, a CNI realizou uma pesquisa com o intuito de identificar os principais temas e prioridades para a indústria nos anos seguintes. Divulgados sob o título "A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento", o documento continha "contribuições de inúmeros empresários industriais e das instituições empresariais da indústria – federações e associações setoriais" e mostrava a visão da CNI sobre o Brasil e a indústria (CNI 2002 apresentação). Para a instituição,

> enfrentar os desafios da economia do século XXI com os mesmos objetivos e instrumentos das décadas de 50 a 80 é um convite ao retrocesso econômico. Não dispor de estratégias, objetivos e instrumentos capazes de gerarem as ferramentas para defrontar-se com os novos desafios da economia do século XXI é perder oportunidades de ampliação do potencial de crescimento. O Brasil precisa evitar o primeiro erro e criar condições para implantar a sua visão estratégica. Nenhum país pode omitir-se diante das transformações da indústria decorrentes do processo de globalização, da competição crescente e das transformações tecnológicas. Existe um amplo consenso sobre o que não devemos fazer. A indústria não espera o retorno generalizado de políticas substitutivas de importações ancoradas em políticas de proteção, o uso indiscriminado de subsídios e de interferências generalizadas no sistema de preços e o desprezo à estabilidade macroeconômica e à eficiência (CNI 2002 apresentação).

Além de incluir uma visão de futuro, com expectativas sobre o funcionamento da economia e sociedade, o texto também inclui fundamentos para o crescimento. O programa de desenvolvimento industrial sugerido pela CNI articulava-se em torno de três eixos: (i) política de comércio exterior e negociações comerciais internacionais; (ii) política de inovação tecnológica; (iii) política de desenvolvimento e integração nacional (Quadro 5).

No interior destes, destacam-se itens como a ideia de fortalecer a Câmara de Comércio Exterior e de formular um plano estratégico de desenvolvimento de exportações.

Foram apontados, ainda, desafios a serem vencidos dentro desse campo, sendo a maior parte ligada à correção de distorções introduzidas pelo processo de abertura comercial indiscriminada. O documento sugere ainda a substituição competitiva de importações, tendo a redução do *deficit* comercial como mecanismo de diminuição da dependência em relação ao capital externo (Andrada 2003; Diniz & Boschi 2003; CNI 2002).

Apesar de a CNI não expressar explicitamente, as propostas de política industrial divulgadas no documento exigiam forte atuação do Estado. Nesse sentido, ao propor medidas dessa natureza e pressupor que o crescimento "conscientemente buscado" exige "visão estratégica, ações em múltiplas direções e coalizões políticas com capacidade de garantir a sua implementação", a CNI também estava propondo uma política industrial de cunho mais intervencionista, assim como o Iedi e a CUT. Tal convergência ideacional será mais bem explorada nos próximos tópicos.

Quadro 5 - Eixos e diretrizes de política industrial proposta pela CNI

Eixos	Diretrizes
Comércio exterior	– Conferir prioridade estratégica às exportações – Dotar a política industrial de viés pró-exportador – Apoiar projetos de substituição competitiva de importações – Promover a desoneração tributária das exportações – Desburocratizar as operações de exportação – Melhorar o acesso das empresas ao financiamento das exportações – Racionalizar a estrutura tarifária – Dar prioridade à abertura de mercado nas negociações internacionais – Assumir a liderança na retomada do projeto do Mercosul – Promover a participação social e a legitimidade nas negociações comerciais
Inovação	– Assegurar a estabilidade das regras e simplificar os procedimentos de acesso aos instrumentos de apoio – Assegurar financiamento às diversas atividades de inovação – Assegurar tratamento tributário adequado à inovação – Incrementar a formação de redes e parcerias – Ampliar expressivamente a interação universidade e centros de pesquisa com as empresas – Elevar o nível de escolaridade e de qualificação do capital humano – Ampliar o acesso à informação – Reestruturar os sistemas de proteção à prioridade intelectual – Reforçar o sistema de apoio à tecnologia industrial básica – Estimular a inovação através da política de compra do Estado – Aperfeiçoar a gestão e o foco da aplicação dos recursos públicos em inovação – Desenvolver um programa estratégico para a inserção na economia do conhecimento
Regional	– Melhorar as condições de infraestrutura nas regiões com defasagem econômica – Eliminar distorções tributárias que reduzem a capacidade competitiva dos produtos das regiões – Melhorar as condições de financiamento nas regiões com defasagem econômica – Inserir competitivamente regiões menos desenvolvidas no mercado doméstico e internacional – Aumentar a geração e a transferência de tecnologia para as regiões com defasagem econômica – Melhorar as condições socioeconômicas das regiões

Fonte: elaboração própria baseado em CNI (2002).

HUMOR NACIONAL E CONVERGÊNCIA IDEACIONAL

Como demonstrado, o início da década de 1990 foi marcado pelo entendimento de que o modelo de substituição de importações, ancorado em medidas protecionistas e de subsídios, havia falhado ao criar indústrias altamente dependentes da ação estatal. A eminência de um novo governo nascia, assim, permeada pelo elevado consenso entre os principais *policy entrepreneurs* em relação à crise do desenvolvimentismo brasileiro e quanto às possibilidades de crescimento. Parte constitutiva dessa perspectiva baseava-se na confiança de que a realização de reformas e a abertura da economia ensejassem crescentes fluxos de investimentos externos substituindo o financiamento público, significativo nas décadas anteriores e escasso por força da crise fiscal (Delgado 2003).

Em meio a tal cenário, *policy entrepreneurs* disseminaram suas ideias sobre a política industrial desejada em diversos documentos lançados em 1994. Entre as soluções apresentadas, havia a defesa de "padrões internacionais de desenvolvimento" (Iedi 2014), "gradualismo e seletividade na liberalização das importações" (CUT 1994b), forte papel de coordenação do governo em setores que trouxessem "externalidades positivas" (CNI 1994) e "parcerias entre Estado, empresariado e trabalhadores em prol da industrialização" (Iedi 2014).

A vitória de FHC nas eleições daquele ano despertou esperanças em vários empresários do Iedi e da CNI, que viam o futuro presidente como aliado político da indústria. Para a CUT, entretanto, a ascensão de um governo de centro-direita representava a tendência de fortalecimento de políticas mais hostis ao desenvolvimento nacional, com predominância da hegemonia neoliberal.

Sobre o desenvolvimento das políticas efeagacistas, a posição e reação dos *policy entrepreneurs* também não foi uniforme, pelo menos inicialmente. No caso específico do Iedi, por mais que a postura inicial era de confiança no presidente "aliado", a instituição se fortaleceu como ator social crítico à lógica neoliberal ao longo da década de 1990. A CNI, pelo contrário, firmou apoio à ideologia liberalizante, desde o início do primeiro mandato efeagacista, e mostrou alta concordância com as prioridades da nova agenda pública, principalmente no tocante às reformas orientadas para o mercado. A CUT, durante toda a era FHC, mantinha oposição ideológica ao bloco político no poder.

De maneira geral, os *entrepreneurs* subscreveram o sentido geral do Plano Real, embora fizessem objeções diversas quanto ao seu detalhamento. Como ilustrado, a solidariedade com o esforço de estabilização macroeconômica não veio acompanhada de apoio à política cambial desenvolvida nos primeiros anos de mandato. Com frequência os *entrepreneurs* fizeram objeções à política de juros utilizada para atração de capitais externos, efetuada essencialmente para garantir equilíbrio do balanço de pagamentos, sendo pouco efetiva para o desencadeamento de ciclos de investimentos. Com menor magnitude, tais oposições foram ligadas à ausência de canais efetivos de relacionamento com o governo que, associada ao

insulamento burocrático, passaram a predominar na condução da política econômica (Delgado 2003).

No segundo mandato de FHC, as contestações passaram a salientar a carência de políticas industriais ativas e a falta de complementação das reformas estruturais. Além disso, conforme demonstrado, a apreciação cambial, combinada com intensificação da abertura comercial e financeira, levou à profunda reestruturação econômica que mudou drasticamente o perfil da indústria brasileira. Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões, aquisições, desnacionalização da economia brasileira e declínio da produção industrial entraram na "ordem do dia" e serviram como pano de fundo para emergência de manifestações políticas contra a política industrial efeagacista, conforme sistematizado no Quadro 6.

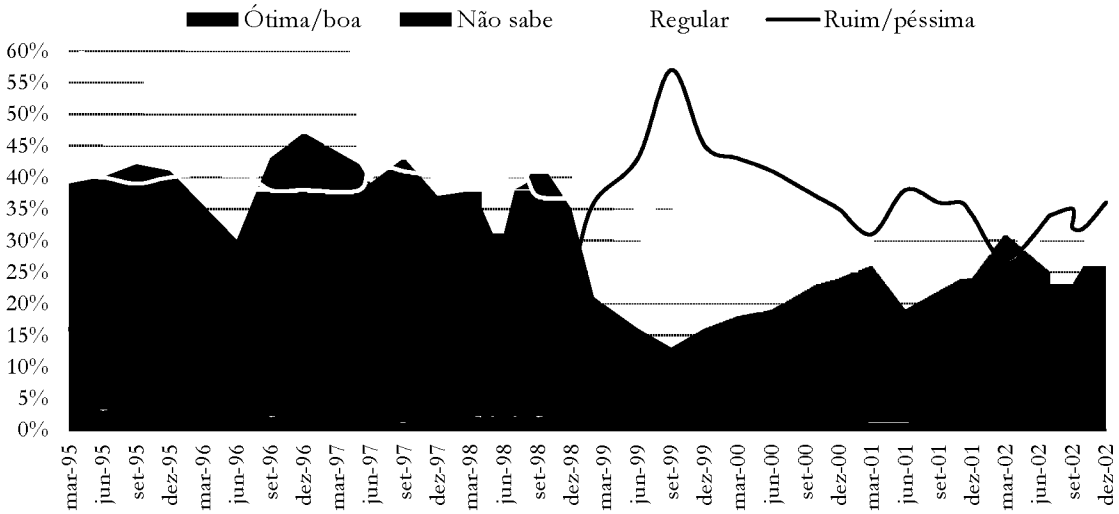
Quadro 6 - Principais manifestações políticas contra a política industrial efeagacista

Nome	Data	Organização	Participação	Motivação
Brasil, cai na real	Setembro/1995	CUT	Reuniu mais de 60 mil pessoas que representaram cerca de 100 entidades	Defesa do emprego e contra a recessão
1º Encontro Nacional da Indústria	Junho/1996	CNI	Contou com a presença de mais de 3 mil empresários e do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso	Conter os altos custos da estabilização econômica
Maratona em defesa do emprego	Novembro/1998	CUT	Contou com mais de 55 mil pessoas e congregou sindicato, governo montadoras, fabricantes de autopeças e distribuidoras de veículos	Contra o desemprego
Marcha dos 100 mil	Agosto/1999	Diversos	Somou mais de 90 mil participantes de diferentes partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais	Contra a política econômica e social do governo. Houve também protestos contra os escândalos de corrupção envolvendo a venda de estatais

Fonte: elaboração própria baseado em SMABC (2018) e Bezerra (1996).

A partir desses eventos, observa-se a corrosão do constructo liberal, o esfacelamento do apoio político de alguns *entrepreneurs* aliados ao crescimento da avaliação negativa do governo FHC (Gráfico 11). Com base nos resultados econômicos e sociais verificados na época, foi gradualmente evidenciado que as reformas neoliberais e políticas ortodoxas não conduziriam o país à estabilidade financeira e ao desenvolvimento econômico. Assim, por meio da crítica às reformas orientadas para o mercado, verificam-se mudanças na postura dos *policy entrepreneurs*, acompanhadas pela apresentação e reinvindicação de outras estratégicas de desenvolvimento.

Gráfico 11 - Avaliação do governo FHC



Fonte: Datafolha (2002).

Como demonstrado, tais estratégias buscavam: (i) o crescimento econômico e a distribuição de renda "com a ampliação da participação popular" (CUT 2002); (ii) a "substituição competitiva de importações" (CNI 2002); (iii) o Estado como "agente fundamental do programa de desenvolvimento" (Iedi 2002). Nesse sentido, as soluções apresentadas claramente se opunham à estratégia neoliberal efeagacista e, ao mesmo tempo, eram qualitativamente distintas do "velho" desenvolvimentismo. É, portanto, dentro dessa janela de oportunidade que Luiz Inácio Lula da Silva começou a se apresentar como opção viável para os *policy entrepreneurs*.

De acordo com Andrada (2005), nesse cenário de insatisfação crescente, Lula optou por uma estratégia de ampliação de suas bases eleitorais, buscando dissociar sua imagem da anunciada "catástrofe econômica". Para marcar sua diferença quanto ao projeto neoliberal, apresentou um projeto com feições "desenvolvimentistas" que não replicava, no entanto, a fase de substituição de importações. Tratava-se de incentivar o crescimento econômico por meio uma política industrial ativa, orientada à integração com mercados externos e estabilidade.

> As propostas gerais de desenvolvimento receberiam sua substância e ganhariam contornos mais nítidos, através da interlocução entre governo e setores envolvidos no processo produtivo, viabilizada por novos canais institucionais de comunicação entre Estado, capital e trabalho. O partido propunha o estabelecimento de um novo "Pacto Social", que permitiria incorporar as propostas dos setores produtivos às políticas públicas. A combinação entre estes elementos – manutenção da estabilidade macroeconômica, proposta de uma política industrial ativa e disposição para a institucionalização de novos espaços para a representação de interesses – foi fundamental para mitigar as resistências quanto a um eventual governo petista, abrindo espaço para a obtenção de apoio em alguns setores empresariais. O Partido dos Trabalhadores, buscando estreitar sua aproximação com o empresariado, ao mesmo tempo que confirmava sua

> mudança de enfoque na condução da política econômica, indicou para o cargo de vice em sua chapa José Alencar, empresário da indústria têxtil, liderança do setor com expressão nacional e senador eleito pelo Partido Liberal de Minas Gerais (Andrada 2005).

Nesse sentido, o Partido dos Trabalhadores canalizou insatisfações com expectativas por mudanças, conseguindo apoio dos *policy entrepreneurs* que demandavam políticas voltadas ao desenvolvimento. Alguns membros do Iedi, por exemplo, chegaram a participar do programa eleitoral, como Eugênio Emílio Staub, segundo reportagem da Folha de S.Paulo de setembro de 2002,

> depois de Eugênio Staub, presidente da Gradiente, uma das maiores empresas do setor eletroeletrônico do país, o PT mostrará no programa eleitoral do candidato Luiz Inácio Lula da Silva outros empresários declarando seu voto para o partido. Staub, amigo há quase 20 anos do candidato do PSDB, José Serra, apareceu no programa de sábado à noite do PT explicando os motivos que o levaram a trocar seu voto de Serra para Lula. Entre os empresários que mostrarão seu rosto e seu voto nos próximos programas de Lula estão Ivo Rosset, presidente da Valisère, e Álvaro Colombo, proprietário da Colombo, rede de lojas de roupas masculinas. Rosset, que já apareceu no programa de Lula, voltou hoje ao comitê nacional do PT para gravar uma nova participação. Colombo, mais do que declarar seu apoio a Lula, responsabiliza a política econômica de Fernando Henrique Cardoso pela crise que o país enfrenta. "O meu setor encolheu 40%. De quem é a culpa, de Lula ou do governo FHC?", perguntou o empresário (Futema 2002 s.p.).

Além disso, o Iedi demonstrou em várias ocasiões que não enxergava a eleição de Lula como possível desencadeador de instabilidade política que pudesse afetar o grau de confiança do empresariado ou impedir novos investimentos. Em entrevista ao Diário do Comércio, em maio de 2002, o então presidente do Iedi, Ivoncy Ioschpe, afirmava que

> o governo FHC cometeu vários equívocos. O próximo presidente terá de resolvê-los. Um deles foi o congelamento das exportações durante o primeiro mandato do presidente. As exportações brasileiras ficaram em segundo plano no governo FHC durante um período muito longo, que gerou o acúmulo de *deficit* externo. A política agressiva de taxas de juros ampliou, substancialmente, o *deficit* do setor público. A dívida pública é algo difícil de ser operado". [...] Há muitos componentes para avaliar o risco Brasil. O Lula à frente das pesquisas eleitorais não faz o investidor desistir de investir no Brasil. Os investidores temem as contas externas do País (Marques 2002 s.p.).

A CNI parecia acenar na mesma direção. Em discurso de posse no mês de outubro de 2002, o então presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, afirmou que "não tinha medo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva" e, em caso de vitória, a CNI trabalharia em estreita cooperação com o presidente eleito (Mignone 2002). A CUT, por sua vez, emitia tons mais otimistas em relação à possibilidade do governo petista. Na 10ª Plenária Nacional da CUT (Plencut), a instituição chegou a afirmar que

> o governo Lula não será apenas um governo para os trabalhadores. Será um governo de combate à exclusão, com crescimento econômico, distribuição de renda, mais empregos, proteção social e resgate da cidadania, comprometido com a ampliação da democracia e da participação popular. Vai reforçar e será reforçado

> pela administração dos governadores e prefeitos do PT e dos partidos aliados que governam para a sociedade em aliança com setores democráticos e populares comprometidos com a transformação social. [...] Eleger Lula interessa principalmente à base de amplos setores do sindicalismo brasileiro. Ou seja, queremos Lula, mas o candidato não é só nosso (CUT 2002 p. 3-4).

Nesse sentido, a análise dos documentos e entrevistas dos *policy entrepreneurs* ao longo do período eleitoral demonstram que a mudança da postura de Lula e, principalmente do seu plano de governo, conseguiu alavancar o apoio político necessário. Ansiosos por um novo plano de desenvolvimento, os *entrepreneurs* criaram uma série de expectativas quanto à condução da política econômica por parte do governo Lula. Esperavam poder contar com uma orientação menos ortodoxa e mais ligada a interesses desenvolvimentistas, como anunciava a campanha do candidato (Andrada 2005).

Apesar da desconfiança de alguns segmentos mais conservadores do empresariado industrial, os *entrepreneurs* aqui analisados começam a enxergar a candidatura lulista como possibilidade de reorganização de uma nova agenda de desenvolvimento, abrindo oportunidades para a alternância das forças políticas no país. Como demonstrado, a crise do setor industrial, somada à inexistência de políticas direcionadas à retomada do crescimento, representava o principal combustível para o fortalecimento de setores da oposição, consolidando uma "voz única" em defesa da indústria nacional. Nesse sentido, a candidatura de Lula se constrói a partir do cenário de insatisfação com o governo FHC e intensas manifestações pela construção de um pacto nacional que pudesse direcionar o país a outro patamar de crescimento (Vieira 2017).

MUDANÇAS NO GOVERNO E COALIZAÇÃO POLÍTICA

Como mencionado anteriormente, a proposta de governo petista, apresentada no âmbito das eleições de 2002, se constitui como um dos fatores de vitória de Luiz Inácio Lula da Silva naquele ano. De acordo com o conteúdo programático apresentado, a política industrial deveria se distanciar "do velho estilo cartorial e clientelista que viciou as experiências passadas, pródigas na distribuição de subsídios" (PT 2002 p. 35).

Nesse sentido, por meio de medidas horizontais de fortalecimento do mercado, a proposta de intervenção no setor industrial seria: (i) planejada nacionalmente tendo em vista as potencialidades regionais; (ii) seletiva e vertical; (iii) elaborada a partir de metas para empresas como contrapartida ao apoio público; (iv) baseada na transparência dos custos envolvidos e do retorno econômico esperado; (v) orientada pela cobrança de desempenho e metas publicamente fixadas; (vi) definida no tempo; (vii) transparente à opinião pública (PT 2002).

Apesar da inclinação mais intervencionista do plano de governo, favorável aos anseios de diversos atores na época, foi a publicação da "Carta ao Povo Brasileiro", reforçando o compromisso com a estabilidade econômica, a responsabilidade fiscal e a

segurança jurídica, que acalmou os ânimos do mercado e consolidou Lula como força política confiável, apta a operacionalizar o novo plano de desenvolvimento desejado (Toni 2013; Erber 2011; Gaitán & Boschi 2015).

De acordo com a Carta, o projeto de política industrial petista passaria pela "recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas", pela "ampliação do mercado interno de massas" e pelo "impulso às exportações" que constituiriam aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento. O sucesso dessa estratégia exigiria três frentes de trabalho: (i) capacitação tecnológica das empresas nacionais; (ii) reconstrução da infraestrutura do país; (iii) ampliação das fontes de financiamento do setor produtivo (PT 2002).

A menção à "ampliação do mercado interno de massas", como um dos vetores do plano, representa modificação significativa em relação ao governo anterior, que focou no ajuste macroeconômico e apostou na abertura do mercado interno como solução para os problemas de competividade do setor industrial brasileiro. Ao destacar o "impulso às exportações", a proposta também introduzia o foco na produção doméstica, ao contrário do modelo efeagacista. Outro ponto de diferença estava no direcionamento da política por meio da mistura de medidas horizontais e verticais (Vieira 2017).

Além dos novos objetivos e instrumentos, do respeito à liberdade econômica e da estabilidade jurídico-institucional, a Carta também trazia claras referências à "vasta coalizão suprapartidária" que pudesse abrir novos horizontes para o país. De acordo com o documento, o novo modelo de desenvolvimento não poderia "ser produto de decisões unilaterais do governo, [...] nem será implementado por decreto, de modo voluntarista". Seria, nesse sentido, resultado de "ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade". A Carta convocava, portanto, diversos atores "a se unirem em torno de um programa de mudanças corajosas e responsáveis" (Folha de S.Paulo 2002). Nesse sentido, o documento deixava impressa a intenção do governo em construir espaços de concertação que visavam à instituição de um novo contrato ou pacto social e prometiam conciliar interesses do capital e trabalho (Vieira 2017).

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2002, começaram as primeiras tratativas que simbolizam tal movimento. Além de José Alencar[70] como vice-presidente, a indicação de Henrique Meirelles[71], ex-BankBoston para a presidência do BCB,

[70] José Alencar fundou a Companhia de Tecidos Norte de Minas (Coteminas), que se transformou em um dos maiores grupos industriais têxteis do país. Foi senador pelo estado de Minas Gerais de 1999 a 2002 e também se dedicou às entidades de classe empresarial, tendo sido presidente da Associação Comercial de Ubá, diretor da Associação Comercial de Minas Gerais, presidente do Sistema Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais e vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

[71] Henrique de Campos Meirelles é formado em engenharia civil pela USP. Trabalhou por quase 30 anos no setor privado e chegou à presidência internacional do BankBoston. Em 2002 foi eleito deputado federal pelo

foram também empossados diferentes atores do empresariado, como Roberto Rodrigues[72] (da Associação Brasileira do Agronegócio para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), Luiz Fernando Furlan[73] (do conselho de administração da Sadia para o MDIC) e Murilo Portugal[74] (da Federação Brasileira de Bancos para a Secretaria da Fazenda) (Gaitán & Boschi 2015).

Outro elemento importante para ilustrar a tentativa de nova coalizão política foi o efeito de reciclagem e circulação de quadros nos cargos do novo governo. De acordo com Toni (2013), a taxa de renovação dos cargos comissionados na passagem de FHC para Lula foi uma das mais altas da história recente. Além disso, a burocracia dirigente do governo Lula teve: (i) forte influência de sindicatos; (ii) menor participação de dirigentes patronais e empresariais; (iii) grande heterogeneidade ideológica e fragmentação partidária (Toni 2013).

Além do tom conciliador na composição ministerial e na burocracia dirigente, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi uma das inovações institucionais mais importantes para ilustrar a coalizão que se instaurava no novo governo. Criado no primeiro dia do mandato lulista[75], por meio da Medida Provisória nº 103/2003[76], o CDES seria responsável por assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas ao desenvolvimento econômico e social e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais, com vistas à articulação das relações do governo com representantes da sociedade civil organizada e à concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.

Presidido pelo Presidente da República, o conselho era composto por ministros de Estado e mais noventa cidadãos brasileiros com reconhecida liderança e representatividade,

---

PSDB. Em 2012, voltou para o setor privado como presidente do conselho de administração do grupo J&F, dos irmãos Batista, e, depois, do Banco Original, também da família de Joesley e Wesley.

[72] Roberto Rodrigues é engenheiro agrônomo e agricultor, coordenador do Centro de Agronegócio na Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas e Embaixador Especial da FAO para as Cooperativas. Foi professor da Unesp e USP. Foi também presidente do LIDE Agronegócios, do Conselho Superior do Agronegócio da Fiesp, da Organização das Cooperativas Brasileiras, da Sociedade Rural Brasileira, da Associação Brasileira do Agronegócio, da Academia Nacional de Agricultura da SNA e da Aliança Cooperativa Internacional. Foi Secretário de Agricultura do Estado de São Paulo (1993/1994).

[73] Graduado em Administração de Empresas e Engenharia Química. Foi Vice-Presidente Executivo e Diretor de Relações com Investidores da Sadia. Atuou também como Presidente do Conselho de Administração da Fundação Amazonas de Sustentabilidade. É membro do Conselho de Administração em Saúde do Estado de São Paulo e presidente do Conselho de Administração do LIDE - Grupo de Líderes Empresariais. Além disso, é membro do Conselho de Administração da BRF SA (Brasil), Telefônica SA (Espanha), Telefônica Brasil SA (Brasil).

[74] Murilo Portugal é formado em Direito e Economia. Entre 1998 e 2005, ele atuou como Diretor Executivo do FMI. Entre 1996 e 2000, foi Diretor Executivo do Grupo Banco Mundial. Antes disso, atuou em cargos de alto nível no Brasil, inclusive como Secretário do Tesouro Nacional, no Gabinete do Presidente, no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento. Ele também atuou como membro do conselho do Banco do Brasil e em vários conselhos corporativos.

[75] Juntamente com o Conselho de Governo, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Política Energética e Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte.

[76] Posteriormente convertida em Lei nº 10.683/2003.

originalmente assim distribuídos: 41 empresários, 13 sindicatos, 11 movimentos sociais, 10 personalidades, 3 entidades de classe, 2 representantes da cultura, 2 religiosos, sendo posteriormente acrescentados, por reivindicação, 7 representantes das regiões Norte e Nordeste. Para Fleury (2011)

> o reconhecimento de atores sociais tão distintos como partícipes de uma mesma arena pública, convocada pelo governo e cuja participação se faria sob um conjunto de regras conhecidas, é o primeiro grande passo na construção de uma nova institucionalidade democrática para o Estado. Diferentemente da experiência internacional que tende a ser corporativa e, no máximo incluir alguns intelectuais, no Brasil a composição do Conselho deu destaque à participação da sociedade civil de extração não corporativa. Fundamentalmente, no entanto, ela revela a intenção de construção de um novo pacto de poder, com o nítido predomínio do empresariado industrial e a singularidade da inclusão de organizações e movimentos sociais, além das representações sindicais, que já haviam sido reconhecidas como resultado das lutas travadas a partir do final dos anos 70. O Ministro Tarso Genro, responsável pela condução do CDES no seu primeiro ano de funcionamento afirmava a necessidade de construir um novo contrato social: "Isto significa a formação de um novo bloco dirigente para o País, que busque pontos comuns, embora com interesses estratégicos diferentes". Tornava explícita sua intenção de forjar um novo bloco dirigente, rompendo o pacto anterior que reunia setores modernizantes da indústria com as oligarquias tradicionais e o capital especulativo (Fleury 2011 p. 14).

Nesse sentido, enquanto espaço de formulação de estratégias de desenvolvimento, o CDES influenciou de maneira significativa o caráter das políticas industriais implementadas pelos governos petistas. Stein (2015) identifica pelo menos duas formas de influência na formulação e condução das políticas industriais do período.

A primeira forma diz respeito a como o CDES se inseriu na lógica de sustentação política petista. Para Stein (2015), assim como Toni (2013), durante o governo Lula houve a tentativa de formação de uma coalizão política descontínua que, ao atrair partidos de centro e de direita, garantiu maioria congressual e minimizou os efeitos da oposição. Além da relação executivo-legislativo, Toni (2013) destaca o caráter "produtivista" da aliança política que sustentou o governo, marcado pela presença de um industrial do setor têxtil na Vice-presidência da República e pelo apoio da CNI, historicamente opositora das propostas petistas. "A condição para formação dessa base de sustentação teria sido a "moderação programática" que progressivamente afastou as ideias mais radicais da hegemonia do partido, assumiu a estabilidade econômica como um princípio e, dessa forma, facilitou a atração de novos aliados e a ampliação da votação, de maneira a garantir sucessos eleitorais e governabilidade" (Stein 2015). No CDES, essa aliança política, na qual o governo buscou consolidar apoio de setores historicamente hostis, se expressou na significativa presença de empresários de distintos setores (Stein 2015).

A segunda forma como o CDES influenciou o processo foi estabelecendo princípios norteadores ou linhas gerais para a ação pública. Especificamente, dentro do período de pré-lançamento das PIP, as Cartas de Concertação lançadas pelo conselho merecem destaque.

De acordo como Stein (2015), as Cartas de Concertação se configuraram como importante instrumento para apresentar à sociedade a proposta de atuação do conselho e as linhas gerais de pactuação entre governo e atores envolvidos naquele espaço. Dentro desse escopo, a ideia de política industrial "pactuada" foi descrita já na segunda carta de abril de 2003. Segundo o documento,

> o Brasil precisa de uma política industrial sustentada por um projeto científico tecnológico que fortaleça a produção para o consumo interno e, igualmente, induza o surgimento de fortes empresas de expressão multinacional, garantindo competividade 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 (CDES 2005 p. 6).

Na terceira carta, lançada em junho de 2003, a natureza da política industrial começa a ser traçada ao rejeitar posturas extremadas sobre intervencionismo e liberalismo e ao afirmar a necessidade de consolidar grupos privados nacionais com capacidade de competir globalmente.

> Tanto o livre mercado quanto o intervencionismo, quando implementados de modo radical, são escolhas que não conseguem atender às expectativas de um processo de desenvolvimento que amplie as capacidades individuais e a liberdade humana, devendo, portanto, o Estado promover este equilíbrio, de forma ao mesmo tempo presente e comprometida com o diálogo permanente com os agentes econômicos e sociais. Da mesma forma, uma política externa liberalizante e uma política isolacionista não contribuem eficientemente para o desenvolvimento econômico. O caminho mais adequado parece ser uma postura aberta ao relacionamento internacional, preservando os interesses nacionais, na forma de políticas efetivas de fortalecimento do mercado interno e de impulsionamento à criação e à consolidação de grupos econômicos privados e empresas de interesse público com capacidade de disputar globalmente (CDES 2005 p. 11).

Outros elementos importantes presentes na carta diziam respeito à redução das assimetrias regionais, ao foco em investimentos em infraestrutura e ao fortalecimento do setor de bens de capital, como forma de obter ganhos de produtividade e gerar empregos. Nesse projeto, a atuação do BNDES e da Caixa Econômica Federal seriam fundamentais para impulsionar o financiamento produtivo em "áreas de crédito facilitado ao consumidor, habitação, saneamento e infraestrutura, alavancando de pronto a construção civil e promovendo a melhoria imediata das condições de vida" (CDES 2005).

Por fim, destaca-se a sexta Carta de Concertação, lançada em março de 2004 sob o título "Política Industrial como Consenso para uma Agenda de Desenvolvimento". De acordo com o documento, a política industrial é "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". Nesse sentido, o CDES propõe: (i) a retomada do investimento; (ii) a recuperação fiscal do Estado; (iii) a utilização

de recursos internacionais; (iv) a ampliação do consumo interno; (v) o afastamento de pressões inflacionárias (CDES 2005).

Outra proposta do CDES seria a instituição de parcerias pública e privada, que permitisse "a afirmação do papel do Estado como regulador e promotor do desenvolvimento econômico e social", com vistas a melhorar as "condições de vida da população, satisfazer as necessidades de infraestrutura da economia e viabilizar a exploração de mercados atraentes para os segmentos empresariais" (CDES 2005).

Como pode ser notado, com a entrada do novo governo houve clara intenção de construção de espaços de concertação e coalização política. Tal desejo refletiu em alterações internas na estrutura governamental (*turnover*), na criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e, principalmente, na divulgação das Cartas de Concertação que delinearam os primeiros direcionamentos das PIP.

INTELLECTUAL CARRIERS E PRIMEVAL SOUP

Além dos *policy entrepreneurs,* verifica-se dentro do processo de mudança ideacional a presença de *intellectual carriers,* que auxiliaram na consolidação de determinadas ideias como força política[77]. No presente estudo, os *intellectual carriers* foram definidos pelo conjunto de 34 autores, responsáveis pelos 22 artigos selecionados[78] preliminarmente para a tese. Como pode ser visualizado na Tabela 4, a maioria dos *carriers* possui formação na área de Economia (79,4%), concentrados em basicamente três universidades de formação: USP (17,6%), Unicamp (17,6%) e UFRJ (14,7%).

Sendo majoritariamente professores acadêmicos, *carriers* estão alocados profissionalmente em Departamentos de Economia (64,7%) de três universidades principais: FGV (17,6%), Unicamp (14,7%) e UFRJ (11,8%). Além disso, quase metade dos *carriers* tem passagem pelo Poder Executivo (44,1%) e 29,4% tiveram funções específicas nos governos petistas, principalmente na ABDI, BNDES, Ministério da Fazenda e MDIC, "levando" suas ideias para o interior do aparelho do Estado.

---

[77] Para ser ouvida, em um mundo no qual diferentes "vozes" estão chamando atenção, uma ideia específica deve ser "adotada" por uma pessoa ou grupo capaz de fazer os outros escutarem ou se tornarem receptivos. Os *carriers* agem, nesse sentido, como *intellectual entrepreneurs*, trazendo diferentes ideias para o sistema político (Sikkink 1991; Goldstein 1988; P. Hall 1989; Goldstein & Keohane 1993; Berman 1998; Schmidt 2010).

[78] Ver metodologia de seleção na Introdução.

Tabela 4 - Características dos *intellectual carriers*

Vínculo	
Departamento de Economia	65%
Outros	35%
Local do vínculo	
Ipea	6%
MIT	6%
UFF	6%
Unesp	6%
USP	6%
UFRJ	12%
Unicamp	15%
FGV	18%
Outros	26%
Formação	
Economia	79%
Outros	21%
Escola de formação	
Univers. Paris	6%
FGV	9%
Univers. Londres	9%
UFRJ	15%
Unicamp	18%
USP	18%
Outros	26%
Passagem pelo executivo	
Não	56%
Sim	44%
Passagem pelos governos petistas	
Não	71%
Sim	29%

Fonte: elaboração própria.
Nota: foram registrados 34 autores, responsáveis pelos 22 artigos selecionados.

Para os *intellectual carriers* analisados, a política industrial deve ser comandada por uma liderança política incontestável, como ministro de Estado, vice-presidente ou até mesmo o próprio presidente da República (Suzigan & Furtado 2006b; Coutinho 2002). Isso colocaria a política industrial no contexto mais alto das políticas públicas, mais precisamente no vértice da política econômica, redefinindo o papel do Estado na dinâmica de transformação industrial (Suzigan & Furtado 2006b; Gadelha 2011).

Nesse sentido, o Estado deve agir com certo grau de ativismo, conjugando o escopo abrangente de atuação "com seletividade na definição dos objetivos, sofisticação no desenho dos instrumentos e elevada capacidade de avaliação e monitoramento de sua execução" (Kupfer 2003 p. 106). Para aumentar sua efetividade, a política industrial deve operar por meio da concessão de benefícios temporários e/ou provisórios, condicionados ao cumprimento de metas de desempenho e contrapartidas, facilitando o acompanhamento e

monitoramento (Kupfer 2003; Bresser-Pereira *et al.* 2016; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007).

Para viabilizar a política industrial, seria preciso retomar a iniciativa de coordenação no plano nacional e reformar a maquinaria institucional da política macrorregional, como a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) (Coutinho 2002).

> Isso exige uma engenharia institucional na qual entram Estados, Municípios e União. O novo estilo de política deveria, assim, combinar iniciativas locais e estaduais com processos coordenados no plano federal, sob uma política industrial regionalizada, capaz de direcionar espacialmente os incentivos ao investimento [...]. Trata-se da engenharia institucional necessária para coordenar distintas instâncias de poder municipal (distritos, parques, incentivos locais, etc.), estadual (incentivos fiscais, oferta de infraestrutura, etc.) e federal (velhos e novos instrumentos), em torno a projetos consistentes (Coutinho 2002)

Nesse sentido, é preciso criar instituições específicas com formato de órgãos colegiados, como instâncias consultivas, deliberativas e decisórias em nível nacional, regional ou setorial que funcionem como *locus* de troca de informações, de aprendizado e também como canal de interação público-privada. Assim, a escolha dos instrumentos da política industrial deve também ser fruto da colaboração entre governo e empresas (Suzigan & Furtado 2006b).

Em relação à seletividade da política industrial, é possível encontrar pelo menos duas propostas antagônicas. Sob o prisma da especialização, a política industrial deveria estimular somente setores potencialmente competitivos internacionalmente, consolidando as vantagens comparativas do Brasil por meio da criação de empresas globais (Coronel *et al.* 2014; Almeida 2009). Para essa vertente, a superação das deficiências competitivas do Brasil passa necessariamente pela estratégia de formação de "grandes campeões nacionais" que poderiam se projetar como atores globais (Coutinho 2002).

> Ao invés de alocarmos recursos para setores que hoje não são competitivos internacionalmente ("não devendo se furtar a conceder proteção seletiva"), deveríamos nos questionar porque não deveríamos nos especializar mais intensamente (mas não exclusivamente) na produção daquilo em que somos eficientes, ou seja, em setores mais intensivos em trabalho não qualificado e recursos naturais. Não há nada de inerentemente "nobre" ou "plebeu" neste tipo de especialização. Isto somente reflete o fato de sermos mais eficientes hoje na produção de determinados tipos de bens e serviços e de que o custo-benefício aqui é bem menor que o das alternativas mais "dinâmicas" (Hamdan & Ferreira 2003 p. 313).

Já sob a ótica da diversificação, a política industrial deveria induzir o processo de *catching up* promovendo mudanças estruturais, especialmente destinadas a auferir *status* de indústria madura. Assim, a política industrial deveria voltar-se para a reindustrialização como forma de combater o contínuo processo de *falling behind,* induzindo determinados conjuntos de atividades, responsáveis pela geração e disseminação de inovações no sistema econômico

(Bresser-Pereira *et al.* 2016; Gadelha 2011).

> Uma vez que o Brasil já cumpriu sua etapa de industrialização, devemos descartar, de antemão, argumentos e mecanismos de política voltados para "indústrias nascentes" (*infant industries*), à exceção de poucos segmentos na área de alta tecnologia, como será sugerido adiante. Similarmente, devem ser deixadas de lado políticas que há muito se tornaram obsoletas do velho modelo de substituição de importações, em especial, a ideia equivocada de que diversificação produtiva (em especial do setor industrial) seja sinônimo de quase autarquia, ou seja, de internalizar a produção da quase totalidade dos bens segundo categorias de uso (bens finais – de consumo ou de capital – e bens intermediários) [...]. No entanto, permanece ainda poderoso o argumento de que um processo de reindustrialização, para que seja bem-sucedido num país que ainda não completou seu processo de *catching up*, não deve abandonar o objetivo de manter o processo de diversificação industrial, renunciando, portanto, à tentação de adesão precoce a propostas de integração nas "cadeias globais de valor", o que, na prática corresponderia a aderir a estratégias radicais de especialização em processos produtivos (notadamente industrial) (Bresser-Pereira *et al.* 2016).

Em relação à política de comércio exterior, também é possível encontrar duas posições opostas. Para o primeiro grupo de atores, a política industrial também deve ser voltada para o comércio exterior, visando garantir expressivo desempenho do saldo comercial e, assim, diminuir a vulnerabilidade externa. Nesse sentido, o desenvolvimento industrial voltado para a geração de saldos comerciais deve ser colocado como objetivo estratégico, na medida em que a redução do *deficit* externo é elemento-chave para fortalecer e ampliar os graus de liberdade da política macroeconômica. Nesses termos, observa-se pelo menos três níveis de propostas:

- Promoção da diplomacia econômica com vistas a melhorar as condições de acesso dos produtos brasileiros a mercados externos protegidos (Kupfer 2003; Gadelha 2011; Coutinho 2002).
- Estímulo às exportações visando o "enobrecimento" da pauta por meio da capitalização de setores estratégicos, especialmente daqueles em que o investimento direto no exterior é indispensável (Kupfer 2003; Coutinho 2002).
- Proteção seletiva do mercado interno para setores sob acirrada competição internacional, em reestruturação ou estratégicos por meio do uso não abusivo de barreiras à importação (Kupfer 2003; Bresser-Pereira *et al.* 2016).
- Atuação na Organização Mundial do Comércio, tencionando maior autonomia das políticas industriais nacionais e, ao mesmo tempo, combatendo práticas desleais de comércio exterior (Kupfer 2003; Suzigan & Furtado 2006b).

Já para o segundo grupo de atores, a política industrial não soluciona problemas de balanço de pagamentos na medida em que está sempre associada à correção de problemas de economias de escala, externalidades, informação e outras falhas de mercado (Ferreira 2005). Nesse sentido, políticas que distorcem preços relativos, como barreiras à importação,

são pouco indicadas, pois *deficits* na balança de pagamentos devem ser corrigidos por setores superavitários e competitivos internacionalmente, compensando o desempenho dos demais (Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007; Hamdan & Ferreira 2003).

A política econômica menos hostil às necessidades da indústria, que mantenha preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros e taxa de câmbio) em níveis "corretos", é fundamental para promover a mudança estrutural e o *catching up* (Bresser-Pereira *et al.* 2016; Suzigan & Furtado 2006b). Nesse sentido, é necessária:

- Política monetária que persiga não apenas metas de inflação baixas e estáveis, mas também taxas de juros reais inferiores às taxas de retorno sobre o capital para aumentar a taxa de investimento na economia brasileira (Bresser-Pereira *et al.* 2016; Ferreira 2005; Coutinho 2002).
- Política fiscal austera baseada no ajuste fiscal (corte de despesas e aumento de receitas) de melhor qualidade e continuamente embasada na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando assim o chamado "populismo fiscal" (Bresser-Pereira *et al.* 2016; Ferreira 2005; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007; Coutinho 2002).
- Política cambial que impeça a tendência cíclica e crônica de apreciação da moeda brasileira, os respectivos *deficits* em conta corrente e especialização regressiva da economia nacional (Bresser-Pereira *et al.* 2016).

Para viabilizar as propostas de política econômica, é fundamental a busca pela compatibilidade. No caso do Brasil, isso significa que a cúpula do governo, especialmente a área econômica (Ministério da Fazenda e BCB), precisa praticar a compatibilização das políticas, encontrando soluções razoáveis para as opções que envolvem conflito, especialmente no plano fiscal (Coutinho 2002).

A busca por inovação e capacitação tecnológica também deve ser uma das principais orientações da política industrial. Essa política, porém, não se limita à oferta de recursos para a inovação, devendo gerar pressões no ambiente para induzir atividades inovativas. Dessa forma, política industrial é entendida não apenas como a internalização de setores ausentes da matriz industrial e o incentivo a setores já instalados, mas principalmente como um processo de mobilização e implementação de mecanismos específicos para o desenvolvimento tecnológico, com o objetivo de promover o *catching up* (Almeida 2009; Melo *et al.* 2015). Nesses termos, é imprescindível:

- Ampliar incentivos para depositantes de patentes residentes e empresas que gastam em atividades inovativas (Almeida 2009; Melo *et al.* 2015).
- Aumentar investimentos em institutos de pesquisa cujo esforço de inovação tem características de bens públicos (Almeida 2009; Melo *et al.* 2015).
- Criar agências nacionais de inovação (Melo *et al.* 2015).

- Consolidar Sistema Nacional de Inovação via fortalecimento das entidades de pesquisa, universidades e laboratórios (Ferraz 2009; Melo *et al.* 2015).
- Ampliar investimentos em difusão tecnológica direcionados a aglomerados industriais e arranjos produtivos com vantagens comparativas (Castilhos 2005; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007).
- Oferecer tratamento fiscal diferenciado à pesquisa e ao desenvolvimento (Coutinho 2002).
- Criar mecanismos de atração de investimento direto externo direcionados à inovação (Almeida 2009; Coutinho 2002).
- Definir novo *core business* baseado em vocações nacionais e não na mera capacidade de replicar o similar importado (Castro 2009).
- Instituir ações de aproximação entre academia e setor privado (Hamdan & Ferreira 2003).
- Estimular relações interativas coopetitivas (competitivas e cooperativas), favoráveis ao aprendizado coletivo (Gadelha 2011).
- Construir bases endógenas da acumulação tecnológica objetivando elevar o nível de oportunidades futuras e superar o risco de aprisionamento (*lock in*) nas bases preexistentes (Gadelha 2011; Melo *et al.* 2015).

Além das propostas acima mencionadas, a política industrial deve contemplar outras políticas de caráter transversal como:

- Políticas de modernização, voltadas para a capacitação produtiva, gerencial e comercial (Kupfer 2003).
- Políticas de reestruturação, voltadas para ajustar a configuração empresarial em termos de porte e integração via adensamento de capital, formação de redes de cooperação tecnológica e arranjos produtivos locais e relações mais verticalizadas entre fornecedores-produtores-clientes (Kupfer 2003).
- Políticas de concorrência, visando impedir abusos de poder de mercado ou condutas anticompetitivas (Kupfer 2003).
- Políticas reformistas (reformas trabalhista, tributária e no mercado de crédito) (Kupfer 2003; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007; Hamdan & Ferreira 2003).
- Políticas de produtividade da mão de obra (educação, treinamento e SST) (Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007) (Ferreira 2005; Gadelha 2011; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007; Hamdan & Ferreira 2003).
- Políticas de infraestrutura, transporte, logística e energia (Ferreira 2005; Gadelha 2011;

Kupfer 2003; Coutinho 2002).

Como demonstrado, além da movimentação política em torno de um novo projeto para a indústria brasileira, observa-se também a movimentação ideacional no âmbito acadêmico que reforçou o "coro" por outras estratégicas de desenvolvimento industrial. Apesar de alguns pontos mais liberais, o "caldo primordial" defendido pelos *intellectual carriers* é essencialmente intervencionista e está alinhado com os elementos do *policy stream*, descrito anteriormente (Quadro 7).

Quadro 7 - Elementos da política industrial ideal defendida pelos *intellectual carriers*

Eixo	Propostas
Transversalidade	A política industrial deve contemplar políticas de caráter transversal, como: (i) políticas de modernização, voltadas para a capacitação produtiva, gerencial e comercial; (ii) políticas de reestruturação de capital; (iii) políticas de concorrência; (iv) políticas reformistas (trabalhista, tributária e creditícia); (v) políticas de produtividade da mão de obra (educação, treinamento e SST); (vi) políticas de infraestrutura, transporte, logística e energia.
Seletividade	Em relação à seletividade da política industrial, é possível encontrar pelo menos duas propostas antagônicas. Sob o prisma da especialização, a política industrial deveria estimular somente setores potencialmente competitivos internacionalmente, consolidando as vantagens comparativas do Brasil por meio da criação de empresas globais e formação de "grandes campeões nacionais". Já sob a ótica da diversificação, a política industrial deveria induzir o processo de *catching up* promovendo mudanças estruturais, especialmente destinadas a auferir *status* de indústria madura como forma de combater o contínuo processo de *falling behind*.
Política de comércio exterior	Em relação à política de comércio exterior, também é possível encontrar duas posições opostas. Para o primeiro grupo, a política industrial deve estar voltada para o comércio exterior visando garantir expressivo desempenho do saldo comercial e, assim, diminuir a vulnerabilidade externa. Nesse sentido, o desenvolvimento industrial voltado para a geração de saldos comerciais deve ser colocado como objetivo estratégico. Já para o segundo grupo de atores, a política industrial não soluciona problemas de balanço de pagamentos na medida em que está sempre associada à correção de problemas de economias de escala, externalidades, informação e outras falhas de mercado. Assim, *deficits* na balança de pagamentos devem ser corrigidos somente por setores superavitários e competitivos internacionalmente, compensando o desempenho dos demais.
Política econômica	A política econômica menos hostil às necessidades da indústria, que mantenha preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros e taxa de câmbio) em níveis "corretos", é fundamental para promover a mudança estrutural e o *catching up*. Nesse sentido, é necessária: (i) política monetária que persiga taxas de juros reais inferiores às taxas de retorno sobre o capital para aumentar a taxa de investimento; (ii) política fiscal austera baseada no ajuste fiscal de melhor qualidade, evitando assim o chamado "populismo fiscal"; (iii) política cambial que impeça a tendência cíclica e crônica de apreciação da moeda brasileira e os respectivos *deficits* em conta corrente.
Política de inovação	A política de inovação não deve se limitar à oferta de recursos financeiros, devendo gerar pressões no ambiente para estimular atividades inovativas. Dessa forma, a política de inovação não deve apenas induzir setores ausentes na matriz industrial brasileira, mas também incentivar o desenvolvimento tecnológico com o objetivo de promover o *catching up*.

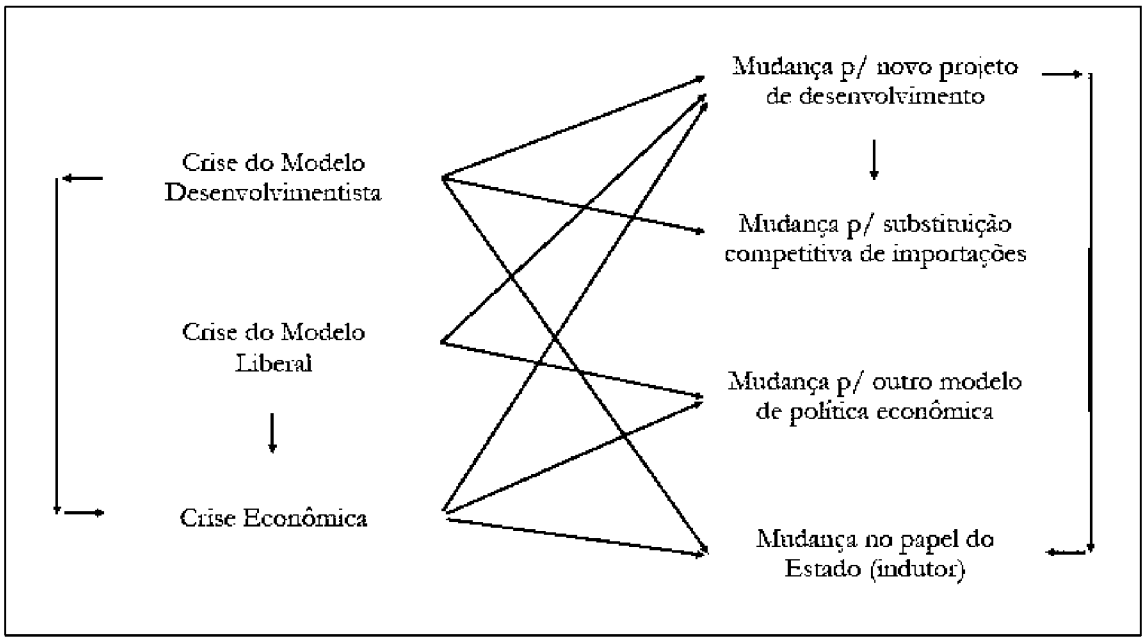
Fonte: elaboração própria a partir de Almeida (2009), Bresser-Pereira *et al.* (2016), Canêdo-Pinheiro *et al.* (2007), Castilhos (2005), Castro (2009), Coronel *et al.* (2014), Coutinho (2002), Ferraz (2009), Ferreira (2005), Gadelha (2011), Hamdan & Ferreira (2003), Kupfer (2003), Melo *et al.* (2015) e Suzigan & Furtado (2006b).

CONCLUSÃO

Com base na análise de documentos dos *policy entrepreneurs*, pode-se afirmar que as definições de problema foram fortemente vinculadas à ideia de crise, sendo constituídas em torno de três eixos básicos: (i) crise do modelo de substituição de importações e protecionismo (modelo desenvolvimentista); (ii) crise do modelo liberal; (iii) crise econômica. De maneira diametricamente oposta, as definições de soluções foram ligadas à ideia de

mudança, reivindicando basicamente: (i) um novo projeto de desenvolvimento mais intervencionista, alternativo ao liberalismo; (ii) a substituição competitiva de importações com liberação das importações de maneira gradativa e selecionada; (iii) outro modelo de política econômica que objetivasse desvalorização cambial, redução da taxa de juros e proteção da produção doméstica; (iv) o Estado como indutor da produção e como espaço de negociação. As relações causais entre ideais de crise e mudança estão descritas na Figura 1.

Figura 1 - Mapa da mudança ideacional



Fonte: elaboração própria.
Nota: as flechas indicam causalidade.

Como visto, cada uma das definições específicas de problemas e soluções foram relacionadas com as demais por meio de narrativas causais. Nesse sentido, afirmações que ligavam, por exemplo, "a crise da economia brasileira com a necessidade de um novo projeto de desenvolvimento", foram facilmente observadas nos posicionamentos dos *policy entrepreneurs*. Ao lado das narrativas causais, também foram empregadas, na construção especificamente de problemas, narrativas de declínio com o objetivo de retratar condições negativas ou indesejáveis, afirmando a necessidade de ação urgente (Capella 2006a). Sob essa perspectiva, alegações de que "a manutenção do câmbio supervalorizado e altas taxas de juros traria enormes prejuízos à indústria", puderam ser prontamente encontradas nos documentos consultados. Por fim, também foram desenvolvidas por todos os *policy entrepreneurs* narrativas de controle que, ao mesmo tempo em que delimitam o problema, demandam soluções. Dentro da perspectiva teórica adotada, essas características são imprescindíveis para que um tema tenha condições de ascender à agenda governamental, uma vez que a ligação entre problemas e soluções é essencial para que uma ideia sobreviva

ao competitivo processo de *agenda-setting* (Capella 2006a).

Do ponto de vista do fluxo político, no final da década de 1990 o clima era de descontentamento com as políticas liberais, desgastando o apoio ao governo FHC. Viu-se, nesse período, o crescimento de coalizões de defesa[79] e de movimentos de oposição no qual atores mobilizaram seus vieses[80] em defesa da indústria nacional, lançando, na arena política, diversos *rhetorical frames*[81], como a campanha para reduzir o *custo Brasil*. Além disso, manifestações como a "Marcha dos 100 mil", "Brasil, caia na Real" e o 1º Encontro Nacional da Indústria, tentaram amplificar a importância da indústria e ajudaram na construção de imperativos de mudança política (Béland 2009b).

Como demonstrado, tais imperativos influenciaram os resultados das eleições de 2000. O candidato eleito, que apresentou um projeto com *policy core* muito parecido ao

---

[79] Em analogia ao modelo de coalização de defesa de Sabatier (1988). O autor defende que, dentro do subsistema político, atores podem ser agregados em diferentes coalizões de defesa compostas por pessoas de várias organizações que, muitas vezes, agem de forma coletiva. Semelhante à visão de Kingdon (1995, 2014), cada coalizão se distingue por crenças políticas e recursos, e também pela adoção de estratégias específicas, utilizadas para manter o *status quo* ou estabelecer inovações institucionais conforme seus interesses e objetivos. Para Capella e Brasil (2015b), o conceito de coalizões parece, dessa forma, se aproximar do significado de comunidades políticas ao assumir que a especialização é tida como condição necessária para grupos influírem no processo de formulação de políticas. São, portanto, a forte relação entre os membros, o compartilhamento e a coesão de crenças que, somados aos domínios técnicos e legais sobre políticas específicas (*policy domain*), legitimam a participação dos atores e a formação de coalizões de defesa (Capella e Brasil, 2015b).

[80] Segundo Jordan-Zachery (2008), a mobilização de viés representa um conjunto dominante de crenças, valores, processos e procedimentos institucionais que trabalham para privilegiar alguns grupos em relação a outros. Esse conceito contrasta diretamente com a visão pluralista que sugere o "mercado de ideias políticas" relativamente aberto e acessível, desde que haja suficiente mobilização política.

[81] De acordo com os teóricos da área, ideias podem se tornar armas ideológicas que permitem aos agentes desafiar os arranjos institucionais e a construir imperativos de reformas (Blyth 1997; Blyth 2002). Essas ideias formam e conformam o discurso público que, por meio de *framing processes*, ajudam a convencer decisores políticos, grupos de interesse e a população sobre a necessidade da mudança (Béland 2009b). Com base no conceito de *framing processes*, Beland (2009b) argumenta que a amplificação de valor (*value amplification*) constitui aspecto fundamental da construção política dos imperativos de reforma. Para Beland (2009b), o ponto de partida da discussão recai sobre o conceito de *rhetorical frames*. Segundo o autor, em contraste com o conceito de *action frames*, que remete à prática política e ao comportamento cotidiano, *rhetorical frames* aponta para o uso persuasivo da história e do argumento no debate político. *Rhetorical frames* retratam, assim, o conjunto relativamente coerente de símbolos culturais e representações políticas mobilizados durante debates sociais e políticos para enquadrar questões e moldar percepções do público. Ao justificar suas escolhas, formuladores de políticas utilizam símbolos e conceitos normativamente aceitáveis com os quais enquadram soluções para problemas políticos. Sob essa perspectiva, a construção de imperativos de reforma assume, muitas vezes, a forma de *rhetorical frames* atraentes que representam entendimentos culturalmente compartilhados em determinado momento. No entanto, atores envolvidos na elaboração de *framing processes* podem fazer mais do que apenas se referir a uma crença central no interior do repertório cultural de uma sociedade. Por meio da lógica da *value amplification*, autores podem promover ativamente e "embelezar" um valor específico para justificar ações. *Value amplification* refere-se à identificação, idealização e elevação de um ou mais valores que não tem inspirado ação coletiva. Atores políticos podem, assim, (re)significar um valor ou princípio conhecido a fim de legitimar mudanças políticas. Segundo Beland (2009b), ideias não constituem o único *locus* de mudança política. Ideias se tornam politicamente influentes porque interagem também com poderosas forças institucionais e atores políticos. Atores de alta visibilidade, como gestores públicos, partidos políticos, grupos de interesse e movimentos sociais são muitas vezes instrumentos na propagação de ideias políticas e *rhetorical frames*. Forças institucionais, por sua vez, criam grandes constrangimentos e oportunidades que afetam tanto o comportamento de tais atores como a difusão de suas ideias.

estabelecido pelos *policy entrepreneurs,* focou suas primeiras energias no estabelecimento de um pacto social e na criação do CDES, que trouxe para dentro do Estado ideias mais intervencionistas sobre política industrial. Parecia completo, assim, o acoplamento entre os três fluxos preconizados por Kingdon (1995) que explica o início da formação da agenda industrial petista. Vale destacar ainda que as propostas dos *policy entrepreneurs* e do novo governo convergiam com as ideias dos principais *intellectual carriers* da área que reforçaram o "coro" por outras estratégicas de desenvolvimento industrial para o Brasil.

CAPÍTULO 3
MUDANÇA INSTITUCIONAL

INTRODUÇÃO

O objetivo do capítulo é descrever o processo de mudança institucional estabelecido pelas Políticas Industriais Petistas (PIP) tendo em vista a tipologia estabelecida por Hall (1993). Segundo o autor, transformações políticas podem resultar em três tipos de mudanças institucionais: (i) de primeira ordem, na qual apenas as configurações dos instrumentos de política são alteradas e/ou calibradas; (ii) de segunda ordem, na qual os instrumentos de política são modificados consideravelmente; (iii) de terceira ordem, que corresponde à mudança do próprio paradigma de política e, portanto, dos objetivos das ações públicas. Nesse sentido, o capítulo busca avaliar qual tipo de mudança institucional foi estabelecido pelas PIP.

Entende-se por PIP as *policies in book* e *action* dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, direcionadas especificamente à indústria e instituídas em âmbito federal entre 2004 e 2014. Efetivamente compreende tanto o planejamento previsto na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004), na Política de Desenvolvimento Produtivo (2008) e no Plano Brasil Maior (2011) quanto suas efetivas ações e resultados. Considerando tal entendimento, o capítulo foi organizado em três partes.

Na primeira parte, chamada **Policy in Book**, as PIP serão apresentadas tendo em vista seus elementos formais, ou seja, aqueles pretendidos e formulados discursivamente pelos agentes que conceberam inicialmente os principais instrumentos de divulgação das políticas. Para tanto, utilizou-se três documentos de lançamento dos planos: (i) Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Brasil 2003b); (ii) Plano de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento (Brasil 2008); (iii) Plano Brasil Maior: texto de referência (Brasil 2011).

Na parte seguinte, intitulada **Policy in Action**, analisa-se efetivamente o que foi priorizado pelas PIP em relação: (i) aos objetivos; (ii) à estrutura de governança; (iii) aos setores priorizados; (iv) aos instrumentos utilizados; (v) ao alcance e direcionamento das ações. Para dar conta da envergadura analítica proposta, os documentos de lançamento e balanço das políticas foram desmembrados. Tal exercício resultou no levantamento de 408 ações que foram classificadas em: (i) tipos; (ii) instrumentos; (iii) alcance; (iv) direcionamento; (v) grupos industriais atendidos. Foram descritas também as principais medidas das PIP e computados os recursos financeiros despendidos na forma de gasto tributário, desembolso do sistema BNDES e investimentos do governo federal.

Para entender a gestão institucional, foram também analisadas as atas do CNDI,

órgão deliberativo responsável pela implementação das PIP. De maneira similar ao exame das ações, as atas foram desmembradas, resultando na contagem de 177 participantes, cujas falas foram classificadas em: (i) tipos; (ii) argumentos expositivos; (iii) argumentos interventivos; (iv) existência de decisão; (v) instrumentos; (vi) alcance; (vii) direcionamento; (viii) grupos industriais.

Por fim, a terceira parte, nomeada **Resultados**, encerra-se com uma breve avaliação das PIP, tendo em vista as *policies in book*, *in action* e seus efeitos. Como será demonstrado, em função da inobservância de metas e do baixo impacto das ações, as PIP falharam ao estabelecer um novo projeto para a indústria nacional.

POLICY IN BOOK

POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Como demonstrado no capítulo anterior, o início dos anos 2000 esteve marcado por um intenso descontentamento com as políticas liberais que moldou a construção de imperativos de mudança. Tais imperativos influenciaram na escolha do novo presidente que apresentou um projeto político alinhado aos *policy entrepreneurs*, focou suas primeiras energias no estabelecimento de um pacto social e criou a figura do CDES, fazendo (re)emergir, no interior do aparelho estatal, o debate sobre políticas industriais mais intervencionistas.

Assim, sob influência direta do Conselho e de suas Cartas de Concertação, as bases da política industrial do primeiro governo Lula (2003-2006) foram divulgadas em julho de 2003 com o "Roteiro para Agenda de Desenvolvimento", elaborado pela Câmara de Política Econômica (CPE)[82]. O documento, divulgado de maneira rudimentar, respeitava as principais ideias do CDES na medida em que elegia o crescimento sustentável, a expansão do comércio exterior, o aumento da eficiência produtiva e a capacidade de inovação como principais objetivos.

A partir dessa experiência, outro grupo especial de trabalho foi montado para discutir os rumos da política industrial brasileira em novembro de 2003. Formado por membros do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), do Ministério da Fazenda, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Casa Civil, tal comissão foi responsável pela elaboração das "Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior" [83], documento-chave da primeira Política Industrial Petista: **a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**.

Lançada oficialmente no dia 31 de março de 2004 pelo Presidente da República, em

---

[82] Fórum formado por diversos ministros e coordenado pelo Ministério da Fazenda com o objetivo de formular e propor políticas econômicas, estabelecer diretrizes gerais e planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico. Foi criado em 04 abr. 2002 e regulamentado em 15 jul. 2004 pelo Decreto nº 5.143.

[83] Formalmente o documento foi assinado pela Casa Civil da Presidência da República, pelo MDIC, pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, pelo Ipea, pelo BNDES, pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e pela Agência de Promoção das Exportações (Apex-Brasil) (Cano & Silva 2010; Barbosa 2010; Stein 2014).

evento na sede da CNI, a política explicitava quatro grandes objetivos para o desenvolvimento industrial (Brasil 2003a):

- Sustentar a elevação do patamar de exportações, com a valorização de recursos e produtos brasileiros.
- Promover a capacidade inovadora das empresas via concepção e desenvolvimento de produtos e processos.
- Contribuir para o desenvolvimento regional, estimulando iniciativas e arranjos produtivos locais.
- Desenvolver projetos voltados para o consumo de massa.

De acordo com o documento oficial, a PITCE seria viabilizada por um conjunto diferenciado de instrumentos, cujas responsabilidades estariam distribuídas entre diversas agências do setor público, inclusive estaduais e municipais. O plano também previa mecanismos institucionais para a implementação da política e coordenação dos órgãos públicos com o intuito de facilitar a negociação entre setores privado e público. Como resultado, a PITCE previa "maior consistência e eficiência no apoio estatal, maior agilidade no processo de tomada de decisão e maior sinergia entre instituições públicas e mobilização de instrumentos de política" (Brasil 2003a p. 11).

Além dessa estrutura de coordenação, no plano operacional a PITCE calculava a implementação de cinco linhas de ação:

- Inovação e desenvolvimento tecnológico com: (i) a estruturação do Sistema Nacional de Inovação; (ii) a harmonização da base legal; (iii) a criação de leis de incentivos à inovação; (iv) a constituição e o fortalecimento de instituições públicas e privadas de pesquisa e serviços tecnológicos; (v) a organização de sistemas setoriais de inovação e difusão tecnológica.
- Inserção externa por meio: (i) do apoio às exportações com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; (ii) da promoção comercial e prospecção de mercados; (iii) do estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior; (iv) do suporte à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; (v) do apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior.
- Modernização industrial mediante: (i) o financiamento para aumento de capacidade produtiva; (ii) o incentivo à atualização de equipamentos e formas de gestão; (iii) o estímulo à melhoria de design; (iv) o apoio ao registro de patentes; (v) a extensão tecnológica.
- Capacidade e escala produtiva por intermédio: (i) da criação de instrumentos legais para facilitar a obtenção de financiamento por consórcios de empresas ou assemelhados; (ii) do estímulo à fusão de empresas ou a atuação conjunta para possibilitar desenvolvimento tecnológico, inovação cooperativa e inserção internacional.

Juntamente às ações, a PITCE previa a necessidade de concentrar esforços em algumas "opções estratégicas", ou seja, em atividades que: (i) apresentam dinamismo

crescente e sustentável; (ii) concentram investimentos internacionais em pesquisa e desenvolvimento; (iii) abrem novas oportunidades de negócios; (iv) possuam relação direta com inovação de processos, produtos e formas de uso; (v) promovam o adensamento do tecido produtivo; (vi) se constituam como importantes para o futuro do país; (vii) apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas. De acordo com o documento oficial do plano, se enquadrariam nesses quesitos os setores de semicondutores, fármacos, medicamentos e bens de capital. Além disso, a primeira Política Industrial Petista dirigia atenção a setores portadores de futuro, como biotecnologia, software, eletrônica e optoeletrônica, novos materiais, nanotecnologias, energia renovável, biocombustíveis (Brasil 2003a).

A PITCE também defendia a utilização de instrumentos horizontais e ações seletivas, estabelecendo, pelo menos no plano ideacional, contrapartidas para as empresas beneficiadas. Segundo o documento oficial da política, era

> **[...] necessário articular medidas e instrumentos horizontais de promoção da eficiência e do bom desempenho da atividade produtiva com ações seletivas que concentrem esforços**, posto que há ações e instrumentos verticais para desenvolver cadeias produtivas, redes de empresas, arranjos produtivos locais, setores e segmentos escolhidos conforme critérios de seletividade explicitados adiante. **É um pressuposto da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior que as empresas beneficiadas forneçam contrapartidas**, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse. Entre as contrapartidas não devem estar os investimentos realizados pelo setor privado. Os investimentos devem ser encarados como meios necessários para o alcance de metas, sejam elas de comércio exterior, de eficiência produtiva, criação de empregos ou contribuição ao desenvolvimento regional (Brasil 2003a p. 9).

Como estrutura de gestão e governança, a PITCE previa a participação conjunta do governo e da sociedade civil. Sob a perspectiva governamental, a primeira Política Industrial Petista contava com a Câmara de Política Econômica (CPE) e a Câmara de Desenvolvimento Econômico (CDE). Já sob a ótica participativa, a PITCE instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão colegiado deliberativo composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, designado especificamente para propor políticas nacionais e medidas específicas destinadas ao desenvolvimento industrial[84]. Essas três instâncias, juntamente com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) comentado anteriormente, influenciaram os esboços iniciais da política industrial dos governos petistas (Quadro 8).

[84] As características de composição e funcionamento serão analisadas no próximo tópico.

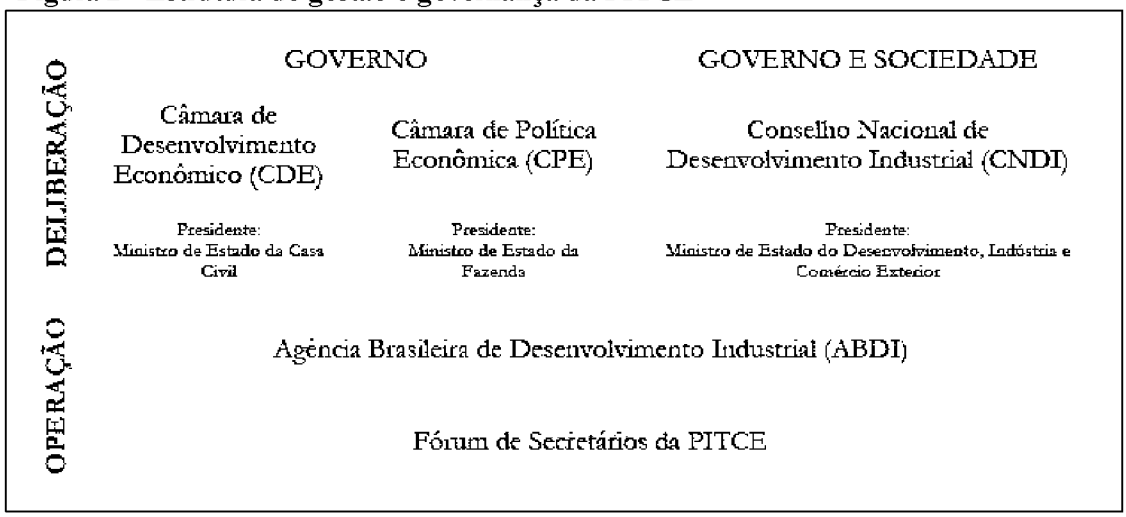
Quadro 8 - Conselhos ligados à PITCE

Conselhos	Criação	Tipo	Vínculo	Finalidade
CPE	Abr./2002	Deliberativo	Ministério da Fazenda	Formular e propor políticas econômicas, estabelecer diretrizes gerais e planos de desenvolvimento econômico.
CDES	Maio/2003	Consultivo	Presidência da República	Assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas ao desenvolvimento econômico e social.
CDE	Jul./2004	Deliberativo	Casa Civil	Formular políticas e estabelecer diretrizes gerais e planos de desenvolvimento econômico e coordenar, articular e acompanhar a implementação de programas e ações estabelecidos com vistas a promover o desenvolvimento econômico.
CNDI	Dez./2004	Deliberativo	MDIC	Subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.

Fonte: Brasil (2016a; 2003c; 2002; 2004).

Com o objetivo de "operacionalizar" a PITCE, foi também instituída a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Criada sob a figura de Serviço Social Autônomo, a ABDI se constitui como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que opera a partir da coordenação do MDIC. No âmbito da PITCE, a ABDI estava subordinada aos trabalhos da CPE, da CDE e do CNDI (Brasil 2006) (Figura 2).

Figura 2 - Estrutura de gestão e governança da PITCE



Fonte: Brasil (2006).

Diante do contexto explicitado no capítulo anterior, o maior mérito da PITCE foi a inserção do desenvolvimento industrial na agenda de políticas públicas (Cano & Silva 2010). No entanto, de acordo com seus formuladores, seu sentido era diferente do projeto desenvolvimentista original, pois a nova política pretendeu ser mais do que uma política de estímulo a setores industriais específicos (Curado & Curado 2016). Sua principal diferença residia, assim, na combinação de instrumentos de política industrial com políticas de comércio exterior e inovação (Coronel *et al.* 2014).

O escopo da proposta de política industrial buscava também associar ações

horizontais (ou transversais) com ações verticais (*targentig*), exigindo ampla coalização de forças políticas. Por meio de tais escolhas, a PITCE colocou a inovação no centro de sua formação, selecionou áreas difusoras de soluções para todo o tecido econômico (não apenas o industrial), definiu setores portadores de futuro como prioridades para o desenvolvimento nacional e institui um conselho bipartite para deliberação (Suzigan & Furtado 2006b).

Ao fazer tal aposta, a PITCE conferiu amplo destaque a setores difusores de tecnologia (bens de capital, semicondutores e software), que mantinham relação transversal com a maioria dos setores industriais e, ao mesmo tempo, apresentam *deficits* comerciais significativos (Suzigan & Furtado 2006b; Ferraz 2009).

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

Lançada em maio de 2008, na sede do BNDES, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) nasceu sob circunstâncias diferentes da PITCE. Permeada por um cenário interno favorável[85] e uma conjuntura externa adversa, a preocupação com a "consolidação da estabilidade e da previsibilidade da economia" moldou o tom da segunda Política Industrial Petista. Tais características podem ser observadas na fala de Miguel Jorge, Ministro do MDIC do segundo governo petista.

> O lançamento da nova Política de Desenvolvimento Produtivo, um momento muito importante para o governo e para a sociedade brasileira, pois marca a retomada da elaboração de políticas abrangentes e coordenadas entre as diferentes esferas do governo e do setor privado. Em 2004, o governo do Presidente Lula teve a coragem, depois de vários anos em que não se ousava falar em Política Industrial, de lançar as Diretrizes para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Hoje, aprofundamos aquelas diretrizes e resgatamos a capacidade do Estado de coordenar suas ações e seus instrumentos para alavancar o desenvolvimento. O momento é propício. Entre 2004 e 2007, o Brasil cresceu a uma média de 4,5% ao ano, uma velocidade não observada por um período tão longo há, pelo menos, 20 anos. Diferentemente de outros momentos, hoje o País cresce e, ao mesmo tempo, distribui renda. Tivemos um espetacular aumento no crédito e na renda da parcela mais pobre da população. Nosso mercado interno está muito mais fortalecido e nosso crescimento muito menos dependente do desempenho do resto do mundo. Prova disso é a recente elevação do Brasil a grau de investimento. O governo e todos os brasileiros querem que esse desempenho positivo se mantenha durante muito tempo. Somente assim construiremos um país mais desenvolvido e mais igualitário. Sabemos que a continuidade e a sustentabilidade do processo recente de crescimento dependem de vários fatores. Precisamos investir mais e melhor, para que nossa economia continue ganhando competitividade aqui e no exterior. Investir mais significa aumentar a capacidade produtiva da economia para continuarmos crescendo no futuro. Para manter uma taxa de crescimento da renda próxima a 5% ao ano, é preciso ampliar nossa taxa de investimento em relação ao PIB. Investir melhor significa dar um salto tecnológico e de qualidade em nossa estrutura produtiva, o que permitirá uma inserção maior e mais dinâmica no mercado mundial e maiores taxas de crescimento da renda. Isso somente ocorrerá com maiores investimentos em tecnologia e em inovação. Há tempos, se sabe que a inovação e os investimentos em tecnologia têm efeitos importantíssimos sobre a competitividade e sobre o crescimento das empresas. A Política de Desenvolvimento Produtivo coloca forte ênfase na inovação e no desenvolvimento tecnológico. Para que continuemos crescendo, no longo prazo, também precisaremos aumentar nossa inserção nos

[85] Segundo Almeida (2009), o Brasil estava às vésperas de ser elevado de categoria investimento por uma das agências internacionais de avaliação de risco, obtendo *superavits* comerciais consistentes, acumulando divisas, reduzindo indicadores de endividamento público e melhorando a distribuição de renda.

> mercados internacionais, tanto pelas exportações quanto pelas importações. Isso somente será possível com maiores investimentos produtivos em infraestrutura e em tecnologia. Essas foram as premissas que nortearam a elaboração das medidas e das diretrizes que lançamos hoje (Jorge 2008 p. 2).

De acordo com o documento oficial da PDP, para que o horizonte promissor permanecesse[86], seriam necessárias "políticas públicas para consolidar a confiança na capacidade de crescer" e promover "a competitividade de longo prazo da economia brasileira" (Brasil 2008). Nesse sentido, quatro desafios deveriam ser enfrentados: (i) ampliar a capacidade produtiva; (ii) preservar a robustez do balanço de pagamentos; (iii) elevar a capacidade de inovação; (iv) fortalecer as micro e pequenas empresas (Brasil 2008).

Na visão dos formuladores da PDP, as circunstâncias da época demandavam "apoio amplo e firme à formação de capital e à inovação para dar sustentabilidade ao crescimento de longo prazo". Para tanto, era preciso "conferir maior potência à política industrial, por meio da ampliação da sua abrangência, do aprofundamento das ações já iniciadas e da consolidação da capacidade de desenhar, implementar e avaliar políticas públicas" (Brasil 2008). Sob tal objetivo, a PDP apresentava três orientações.

A primeira se refere à previsão de articulação com o setor privado, ou seja, marcava a necessidade de fortalecer relação com o empresariado por meio do uso dos espaços existentes ou da criação de novos mecanismos.

> Seguindo determinação do Presidente da República, na etapa de preparação desta Política, conduzida ao longo do segundo semestre de 2007 e início de 2008, foram realizadas reuniões e consultas iniciais ao setor privado para identificar e elaborar as ações necessárias à viabilização dos objetivos da Política. Esse esforço, cujos resultados estão concretizados em programas de ação, não se encerra, porém, com a implementação deste primeiro conjunto de medidas, e exige continuidade, com o uso dos espaços de interlocução público-privada já existentes ou da criação de novos mecanismos. Fortalecer a interlocução com o empresariado é decisivo para a operacionalização da Política de Desenvolvimento Produtivo, mas para ser efetivo, deve ser acompanhado da construção, com transparência, de compromissos compartilhados entre governo e setor privado. Esse é um requisito indispensável para que os programas e objetivos da Política possam ser adequadamente monitorados e avaliados (2008 p. 13).

Nessa direção, a PDP procurou avançar em relação à PITCE, estabelecendo metas quantitativas para indicar, com clareza, o sentido e alcance da política. Assim, a segunda orientação da PDP diz respeito às macrometas, ou Metas-País, detalhadas em seção específica, que previam a expansão da formação bruta de capital fixo, o aumento do dispêndio privado com P&D, a ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio internacional e o crescimento da atividade exportadora das micro e pequenas empresas (Brasil 2008).

A terceira orientação da PDP remete à demarcação da abrangência das iniciativas e

---

[86] Segundo a PDP, em dezembro de 2007 o Brasil completou "23 trimestres consecutivos de expansão da produção industrial, 15 trimestres de ampliação do consumo e, aspecto distintivo do momento atual, 13 trimestres seguidos de crescimento do investimento – expansão sempre superior, nos últimos dois anos e meio, à observada para o PIB. Compõem, ainda, esse quadro positivo, a robusta expansão dos mercados de crédito e de capitais e a ampliação dos lucros das empresas, do emprego e da massa salarial em todos os setores da economia brasileira" (Brasil 2008 p. 7).

programas em três níveis: (i) conjunto de iniciativas direcionadas ao enfrentamento de restrições sistêmicas com incidência direta sobre o desempenho da estrutura produtiva, especialmente nos planos fiscal, tributário e jurídico (ações sistêmicas); (ii) temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo brasileiro de longo prazo (destaques estratégicos); (iii) substituição de um conjunto fixo e limitado de setores-alvo por uma perspectiva ampla e inclusiva que dialoga com a diversidade da estrutura produtiva doméstica (programas estruturantes para sistemas produtivos) (Brasil 2008). Com base nessa estrutura, a PDP estabeleceu cinco metas estratégicas:

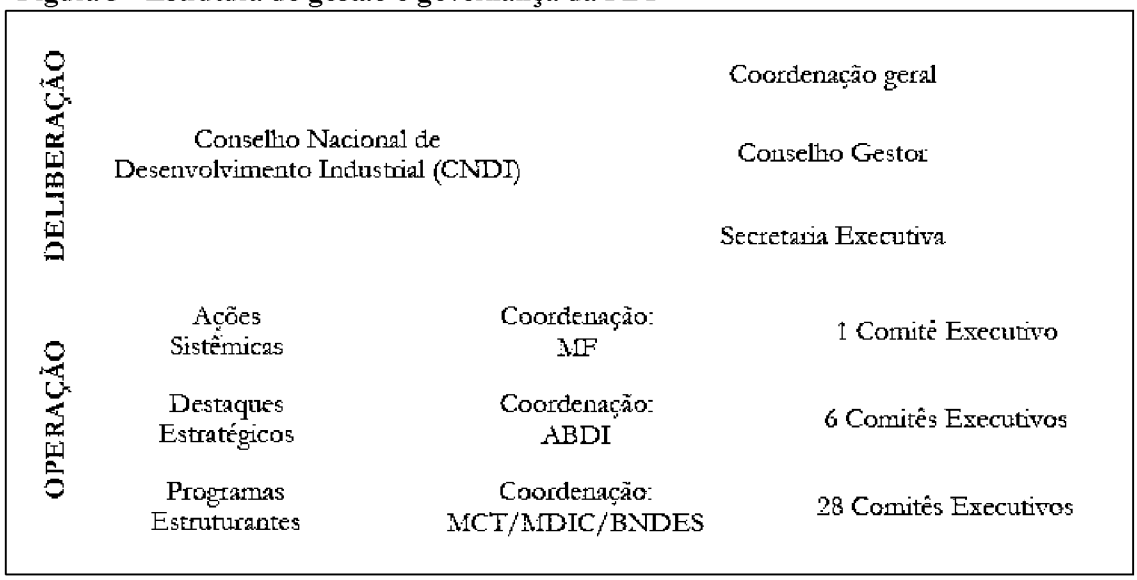
- Liderança Mundial: manter ou posicionar sistemas produtivos ou empresas brasileiras entre os cinco principais *players* mundiais em sua atividade. Mineração e siderurgia, assim como a indústria aeronáutica e o complexo produtivo do bioetanol, são sistemas produtivos que tipificam essa estratégia.
- Conquista de Mercados: manter ou posicionar determinado sistema produtivo entre os principais exportadores mundiais. Bens de consumo duráveis e bens de capital seriados são sistemas produtivos típicos dessa meta.
- Focalização ou especialização: construir e consolidar a competitividade em áreas de alta densidade tecnológica, com base em vantagens comparativas dinâmicas ou vocações locais. Sistemas produtivos típicos desta estratégia são segmentos do complexo de tecnologia da informação, do complexo industrial da saúde e da indústria de bens de capital sob encomenda.
- Diferenciação: posicionar empresas e marcas brasileiras entre as cinco principais de seu mercado de atuação. Sistemas produtivos típicos dessa estratégia são as indústrias de bens de consumo semiduráveis e não duráveis.
- Ampliação de acesso: proporcionar à população maior acesso a bens e serviços básicos, ou de interesse socioeconômico, que afetam diretamente a qualidade de vida. Entre os sistemas dessa estratégia estão os serviços de banda larga, os bens de consumo duráveis e não duráveis e a construção civil.

Como estrutura de gestão e governança, a PDP suprimiu os papeis da Câmara de Política Econômica (CPE) e da Câmara de Desenvolvimento Econômico (CDE), deixando ativo somente o CNDI. Assim como a PITCE, a coordenação geral também ficou a cargo do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que passou a contar com o apoio de uma Secretaria-Executiva, formada pela ABDI, pelo BNDES e pelos Ministérios da Fazenda e Ciência e Tecnologia.

Para promover a adequada articulação entre política industrial e ações sistêmicas de governo, a estrutura de governança do PDP também criou um Conselho Gestor, presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério de Ciência e Tecnologia e do Ministério da Educação e Cultura (Brasil 2010). As ações sistêmicas, os destaques estratégicos e os

programas estruturantes foram coordenados por diferentes instituições, conforme Figura 3. Finalmente, a gestão direta dos programas coube a Comitês Executivos, compostos por técnicos de diversos órgãos governamentais (Brasil 2010).

Figura 3 - Estrutura de gestão e governança da PDP



Fonte: Brasil (2010).

Como pode ser observado, em relação à PITCE, a segunda Política Industrial Petista foi mais pretenciosa na definição de objetivos, abrangente na eleição de setores e complexa no estabelecimento de estratégicas (Cano & Silva 2010). Formulada para dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento e enfrentar desafios relativamente modestos de desobstrução de gargalos, a PDP não foi direcionada, no entanto, a grandes desafios mobilizadores (Ferraz 2009). Nesse sentido, a principal modificação da PDP estava relacionada à abrangência das ações propostas. Ao contrário da PITCE, que se estruturava em torno de um conjunto fixo e limitado de setores-alvo, denominados por "opções estratégicas" e "setores portadores de futuro", a PDP abriu o leque para 25 setores (Vieira 2017).

Enquanto a PITCE foi direcionada a atividades inovadoras, a PDP concentrou-se no estímulo ao crescimento econômico, "priorizando" inclusive setores não industriais, como o complexo de serviços. A diferença entre os dois instrumentos programáticos também é evidenciada pela utilização de denominações mais genéricas: a PITCE se define como política industrial propriamente dita, articulada à inovação tecnológica e ao comércio exterior; já a PDP se eximiu da menção direta à indústria, substituindo a expressão por "economia" e "desenvolvimento produtivo" (Costa 2015).

A estrutura lógica e conceitual da PDP é mais clara que a PITCE e, ao mesmo tempo, as metas estabelecidas pareciam mais acertadas (Ferraz 2009; Stein 2014). Tratava-se de uma política horizontal, com recortes verticais, construída por meio da noção de complexidade produtiva e apoiada na percepção de que inúmeros setores desempenham papéis diferenciados na dinâmica do desenvolvimento nacional. Além disso, a PDP tinha mais feições pragmáticas do que sua antecessora, ao planejar medidas objetivas com possibilidade de implementação imediata, cujos contornos foram delineados em parceria com o setor

privado (Cano & Silva 2010; Guerriero 2012a; Sousa & Botelho 2015).

Quadro 9 - Elementos da PDP

Elemento	Descrição
Objetivo	– Dar sustentabilidade ao ciclo atual
Desafios	– Ampliar a capacidade de oferta – Preservar a robustez do balanço de pagamentos – Elevar a capacidade de inovação – Fortalecer as micro e pequenas empresas
Metas	– Aumento da taxa de investimento – Ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais – Elevação do dispêndio em P&D – Ampliação do número de micro e pequenas empresas exportadoras
Níveis	– Ações sistêmicas (geradoras de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva) – Destaques estratégicos (importantes para o desenvolvimento produtivo de longo prazo) – Programas estruturantes (orientados para a diversidade da estrutura produtiva doméstica)
Metas estratégicas	– Manter ou posicionar sistemas produtivos ou empresas brasileiras entre os cinco principais players mundiais em sua atividade – Manter ou posicionar determinado sistema produtivo entre os principais exportadores mundiais – Construir e consolidar a competitividade em áreas de alta densidade tecnológica, com base em vantagens comparativas dinâmicas ou vocações locais – Posicionar empresas e marcas brasileiras entre as cinco principais de seu mercado de atuação – Proporcionar à população maior acesso a bens e serviços básicos, ou de interesse socioeconômico, que afetam diretamente a qualidade de vida

Fonte: Brasil (2008).

Plano Brasil Maior

Na terceira Política Industrial Petista, a preocupação com o "crescimento de longo prazo" continua a trilhar os rumos da intervenção estatal. Sob o lema "inovar para competir, competir para crescer", o Plano Brasil Maior (PBM) foi lançado em agosto de 2011, no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Durante a fala de abertura, a presidenta ressaltou que

> hoje, mais do que nunca, é imperativo defender a indústria brasileira e nossos empregos da concorrência desleal, da guerra cambial, que reduz nossas exportações e, mais grave ainda, tenta reduzir o nosso mercado interno, que construímos com grande esforço e com muita dedicação. [...] Os industriais brasileiros e os trabalhadores das indústrias brasileiras podem ter certeza de que este governo está do lado deles. A indústria nacional tem em mim uma aliada, uma parceira consciente das dificuldades, mas também das potencialidades do nosso setor produtivo. [...] Nós não acreditamos que o desenvolvimento possa abrir mão da indústria e se dedicar prioritariamente a construir uma economia de serviços. Não! Nós queremos a nossa indústria sólida, geradora de renda e de emprego. [...] A defesa da indústria brasileira é vontade unânime e princípio inarredável do meu governo e dos meus ministros. Debati nesses dias, com eles, as proposições que me foram trazidas. Pedi a essa valorosa equipe que avançasse nas propostas e chegasse ao máximo possível. Demandei que fosse construído, com ousadia e coragem, um conjunto de ações e estímulos que desse fôlego para a indústria nacional competir em melhores condições com a avalanche de manufaturados que chegam e chegarão ao Brasil por causa da crise dos países ricos e pelas novas condições de produção internacional. [...] Estamos iniciando, com o Plano Brasil Maior, uma cruzada em defesa da indústria brasileira diante de um mercado internacional com uma competição, na grande maioria das vezes, desleal e predatória. Sobretudo para que o nosso mercado interno, construído a duras penas e consolidado, nos últimos oito anos, com a ascensão de 40 milhões

> de brasileiros às classes médias, seja uma riqueza do Brasil. Nossas propostas estão orientadas – todas, sem exceção – à produção e ao emprego no país. Essa tem sido uma das bandeiras do movimento sindical brasileiro, que sempre participou dos esforços em defesa da indústria nacional. Muito do que estamos anunciando hoje, aqui, é fruto de ideias, de propostas e, enfim, da pressão legítima do movimento dos trabalhadores e dos empresários. As medidas que estamos tomando interessam a todos, e não apenas só aos industriais (Rousseff 2011 s.p.).

Em linhas gerais, o plano continuou o esforço de coordenação governamental, mas foi implementado em um ambiente claramente adverso (Stein 2014; Guerriero 2012a). Diferente do *boom* exportador de 2004 e da crise de 2008, que circunscreveram o contexto de lançamento da PITCE e PDP respectivamente, a nova política veio em um momento de mais incertezas internacionais. A instabilidade externa somente agravou o potencial negativo de problemas já conhecidos: duas décadas de apreciação cambial, infraestrutura física e humana precária e lento progresso tecnológico (Toni 2015).

> Entre o encerramento da PDP, em 2010, e a apresentação do PBM, a conjuntura econômica do setor apresentava um período acumulado de juros básicos altos (medidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC), câmbio apreciado e acirramento da competição externa, em virtude da redução dos espaços de mercado provocada pela crise internacional. Nesse período, o setor industrial registrou perdas permanentes, e o debate da desindustrialização voltou a ocupar as mesas acadêmicas e os espaços dos jornais, com algumas evidências importantes, tais como: o recuo da participação da indústria no PIB, voltando ao patamar dos anos 1950, obtido durante o Plano de Metas, e a reprimarização da pauta de exportações, acumulada na década (De Negri e Alvarenga, 2011). É em resposta a este ambiente de hostilidade ao setor industrial que foi formulado o PBM (Schapiro 2015 p. 23).

Assim como suas antecessoras, a nova política petista reconhece o papel do Estado como indutor, orientador, regulador e fomentador do processo de desenvolvimento. Ao estabelecer como objetivo o aproveitamento de oportunidades para viabilizar mudanças "na posição relativa do país na economia mundial", a terceira Política Industrial Petista manteve o foco na elevação da produtividade e competitividade por meio do estímulo à inovação. De acordo com o documento oficial do plano,

> o Brasil reúne de forma única, em escala e diversidade, vantagens que lhe permitem consolidar e acelerar o desenvolvimento em curso. As ameaças externas são conhecidas e exigem cuidado. Porém, a combinação inédita de oportunidades históricas e alicerces sólidos oferece as condições para que o país se prepare para um novo salto de desenvolvimento econômico e social. Integrando instrumentos de promoção produtiva e apoio a investimentos em inovação e em capital fixo com instrumentos de estímulo ao comércio exterior e à internacionalização das empresas, o Plano Brasil Maior contribui para a construção de atributos competitivos capazes de viabilizar uma trajetória de crescimento sustentável e inclusivo, puxada pela inovação tecnológica (Brasil 2011).

Além disso, o PBM elegeu outras preocupações que circunscreviam o desenvolvimento industrial brasileiro na época. Entre os elementos mais estruturais estavam: (i) intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação; (ii) combater os efeitos da "guerra cambial" e das incertezas do cenário internacional; (iii) enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo; (iv) acelerar o investimento em infraestrutura física; (v) impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior,

particularmente em engenharias (Brasil 2011).

Tendo em vista tais anseios, o PBM definiu cinco objetivos como forças-motriz: (i) promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico; (ii) criar e fortalecer competências críticas da economia; (iii) aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; (iv) ampliar mercados internos e externos das empresas brasileiras; (v) garantir crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente correto (Brasil 2011).

Prevendo um contínuo processo de construção, o PBM também estabeleceu dimensões para elaboração de projetos em parceria com o setor privado e a sociedade civil. As diretrizes setoriais, ordenadas na *Dimensão Estruturante*, visavam a melhoria da eficiência produtiva, a modernização tecnológica e o aumento da produtividade da indústria brasileira em escala internacional. A política também contava com uma *Dimensão Sistêmica*, de natureza horizontal e transversal, voltada para o aumento da eficiência da economia e para a evolução de conhecimentos estratégicos em direção à matriz tecnológica mundial. O plano também apresentava uma *Organização Setorial*, em cinco blocos produtivos, que chamavam atenção para características setoriais relevantes e ajudavam a ordenar o processo de formulação de propostas temáticas (Brasil 2011).

A partir da Dimensão Estruturante e dos temas estabelecidos na Dimensão Sistêmica, foram definidos indicadores e metas para cada objetivo, destinados a orientar a execução e o monitoramento do Plano Brasil Maior. O Quadro 10 sintetiza esse modelo.

Quadro 10 - Elementos do PBM

Elementos	Descrição
Dimensão estruturante: diretrizes setoriais	– Fortalecimento de cadeias produtivas – Novas competências tecnológicas e de negócios – Cadeias de suprimentos em energias – Diversificação das exportações e internacionalização – Competências na economia do conhecimento natural
Dimensão sistêmica: temas transversais	– Comércio exterior – Investimento – Inovação – Formação e qualificação profissional – Produção sustentável – Competitividade de pequenos negócios – Desenvolvimento regional – Bem-estar do consumidor – Condições e relações de trabalho
Organização setorial	– Sistemas de mecânica e saúde (Petróleo & Gás e Naval, Fármacos & Equipamentos Médico-hospitalares, Automotivo, Aeronáutica & Espacial, Bens de Capital, Tecnologias de Informação & Comunicação, Complexo Industrial da Defesa) – Sistemas intensivos em escala (Químicos, Fertilizantes, Bioetanol, Minero-Metalúrgico, Celulose & Papel) – Sistemas intensivos em trabalho (Plásticos, Calçados & Artefatos, Têxtil & Confecções, Higiene Pessoal, Perfumaria & Cosméticos, Móveis, Brinquedos e Construção Civil) – Sistemas de Agronegócios (Carnes & Derivados, Cereais & Leguminosas, Café & Produtos Conexos, Frutas & Sucos e Vinhos) – Comércio, logística e serviços (Comércio & Serviços Pessoais, Logística e Serviços Produtivos)
Metas	– Ampliar o investimento fixo – Elevar dispêndio empresarial em P&D – Aumentar qualificação dos trabalhadores – Ampliar valor agregado nacional – Elevar participação dos setores intensivos em conhecimento PIB – Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas – Produzir de forma mais limpa – Ampliar acesso a bens e serviços para população – Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias – Diversificar as exportações e promover a internacionalização das empresas brasileiras – Ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga

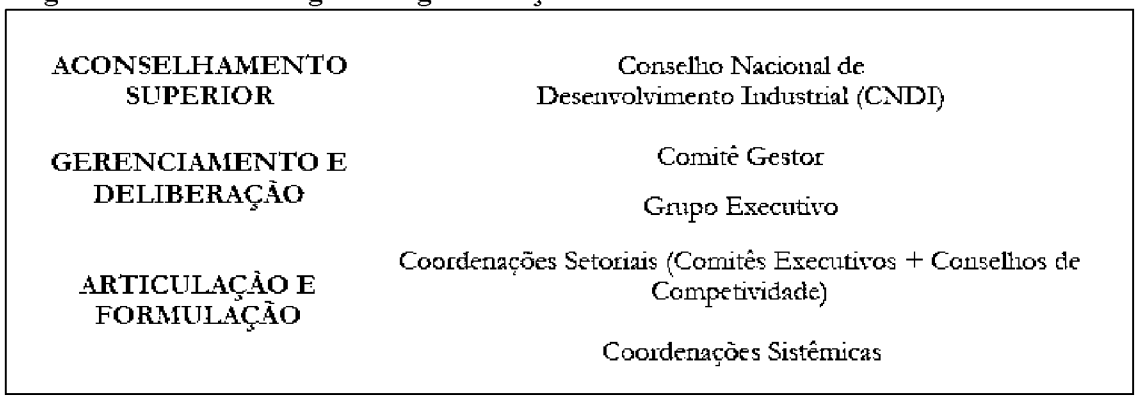
Fonte: Brasil (2011).

Além de modificar os objetivos das PIP, do ponto de vista operacional, o PBM apresentou uma estrutura institucional mais complexa, sendo organizado em três níveis: (i) articulação e formulação; (ii) gerenciamento e deliberação; (iii) aconselhamento superior.

O nível de articulação e formulação era a base institucional para a concertação intragovernamental e articulação entre o governo, o setor privado e a sociedade civil. Os Comitês Executivos Setoriais tinham como atribuição a formulação e a implementação de uma agenda de trabalho setorial. No entanto, antes de apresentar suas proposições para o Grupo Executivo do PBM, o gestor de cada comitê deveria interagir com o Conselho de Competitividade correspondente, recolhendo contribuições e buscando convergências, de modo a garantir que reivindicações e propostas fossem efetivamente consideradas. As Coordenações Sistêmicas, por sua vez, tinham como finalidade subsidiar o Grupo Executivo na definição de ações transversais do PBM.

O nível de gerenciamento e deliberação era formado pelo Comitê Gestor e Grupo Executivo, ambos coordenados pelo MDIC. O Comitê Gestor tinha atribuições ligadas especificamente ao plano[87], enquanto o Grupo Executivo era responsável pela interlocução com instâncias setoriais e coordenações[88]. Finalmente, no nível de aconselhamento superior estava o CNDI que tinha por objetivo estabelecer as orientações estratégicas gerais do PBM, subsidiando as atividades do sistema de gestão (Figura 4).

Figura 4 - Estrutura de gestão e governança do PBM



Fonte: Brasil (2016e).

Como pode ser observado, diante do cenário claramente desfavorável à indústria brasileira[89], o lançamento da terceira Política Industrial Petista representou uma tentativa de conciliar medidas estruturais de longo prazo com ações de curto prazo para estancar a perda de competitividade industrial frente ao cenário internacional adverso (Almeida *et al.* 2013). Para "combater" a conjuntura, o PBM foi, em comparação às políticas anteriores, mais audacioso e amplo no escopo dos instrumentos que se propôs a mobilizar.

A inclusão de setores estruturantes para a economia brasileira (como energia, petróleo, minério de ferro e soja), intensivos em trabalho e agregação de outros setores díspares (como mecânica, eletrônica, saúde, comércio, logística e serviços pessoais) em um único "sistema industrial" também é novidade do PBM. Tal "escolha" influenciou a priorização de medidas horizontais, voltadas especialmente para a defesa da economia nacional (Schapiro 2015).

Nesse sentido, a falta de seletividade setorial e o caráter defensivo expõe a lógica do

[87] Como: (i) aprovar programas relativos ao PBM, bem como metas e indicadores; (ii) acompanhar e supervisionar a implementação do PBM; (iii) promover a articulação entre as ações do PBM e ações transversais do Governo Federal; (iv) avaliar o desempenho do PBM e determinar ajustes pertinentes ao Grupo Executivo; (v) dispor sobre a estrutura e o funcionamento dos Conselhos de Competitividade Setoriais e dos Comitês Executivos; (vi) aprovar o Regimento Interno do Grupo Executivo.

[88] Competia ao Grupo Executivo: (i) articular, consolidar e supervisionar os programas e as ações do Plano; (ii) criar Conselhos de Competitividade Setorial, Comitês Executivos e Coordenações Sistêmicas, designar seus membros e definir suas competências; (iii) receber e avaliar as propostas de criação e revisão dos programas e ações apresentados pelas instâncias setoriais e coordenações sistêmicas; (iv) criar e implementar o Sistema de Acompanhamento dos Programas e Ações (SAP); (v) elaborar relatórios de monitoramento e avaliação.

[89] No momento de lançamento do PBM, o PIB industrial estava estagnado, a variação do emprego industrial passou a ser negativa em vários setores intensivos em trabalho, a indústria continuou perdendo espaço na pauta de exportações do Brasil e as importações aumentaram seu *market share* no consumo aparente (Almeida, Lima-de-Oliveira e Schneider, 2013).

PBM de que "a estrutura produtiva existente precisa ser defendida pela política industrial". Tal orientação, no entanto, evidencia outra característica intrínseca da terceira Política Industrial Petista: a ausência de autonomia do Estado para definir a estrutura industrial desejada, pois grande parte dos interesses produtivos estabelecidos foi incluída na ampla lista de setores beneficiários pela política industrial (Schapiro 2015).

POLICY IN ACTION

AÇÕES E INSTRUMENTOS

Em conjunto, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM) lançaram 408 ações[90] entre 2004 e 2014. Como pode ser observado na Tabela 5, o PDP foi responsável pela metade das medidas registras em documentos oficiais.

Tabela 5 - Tipos de ações das PIP

Tipo	Planos			
	PBM	PDP	PITCE	Total
Produção e investimentos	12,0%	23,5%	6,9%	42,4%
Comércio exterior	8,3%	18,4%	3,7%	30,4%
Desenvolvimento tecnológico e inovação	6,1%	10,8%	9,8%	26,7%
Não classificado	0,0%	0,0%	0,5%	0,5%
Total	26,5%	52,7%	20,8%	100,0%

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).

Nota: foram registradas 408 ações, classificadas em quatro tipos: (i) produção e investimento, que representa o conjunto de medidas direcionadas para o aumento e/ou a melhoria da capacidade produtiva e do investimento produtivo; (ii) comércio exterior, que compreende o conjunto de ações voltadas para ampliar a inserção brasileira no comércio internacional e/ou facilitar a compra de determinados produtos e insumos considerados importantes para o desenvolvimento industrial brasileiro; (iii) desenvolvimento tecnológico e inovação, que envolve o conjunto de disposições orientadas a apoiar atividades de pesquisas científicas e tecnológicas direcionadas à inovação. Tal tipologia foi desenvolvida a partir do conteúdo das PIP e também com base em algumas indicações da literatura da área[91].

Ao classificar as ações em tipos, observa-se que: (i) 42,4% das medidas foram direcionadas para o aumento e/ou a melhoria da capacidade produtiva e do investimento produtivo (produção e investimentos); (ii) 30,4% foram voltadas para ampliar a inserção brasileira no comércio internacional e/ou facilitar a compra de determinados produtos e insumos considerados importantes para o desenvolvimento industrial brasileiro (comércio exterior); (iii) 26,7% foram orientadas a apoiar atividades de pesquisas científicas e tecnológicas direcionadas à inovação (desenvolvimento tecnológico e inovação). Além disso,

[90] Apresentadas no Anexo IV.

[91] Na literatura, os instrumentos de política industrial têm sido classificados de distintas maneiras. Alguns autores classificam políticas industriais por meio da relação com os mercados de trabalho, capital, terra e tecnologia. Existem aqueles que distinguem instrumentos de política industrial de acordo com área de intervenção (comércio, inovação, educação, regulação etc.) (UNCTAD 2016). Cimoli *et al.* (2006), por exemplo, classificam a política industrial de acordo com os domínios: (i) ordem econômica e incentivo; (ii) inovação científica e tecnológica; (iii) aprendizagem e aperfeiçoamento tecnológico; (iv) suporte industrial seletivo; (v) mecanismos de seleção; (vi) distribuição de informações; (vii) melhoria da produtividade das empresas e dos empresários. Independentemente do tipo de classificação, a natureza e a quantidade de instrumentos de política industrial são onerosas e necessitam de recursos financeiros para implementação. Isso exige capacidade fiscal, ou seja, habilidade em coletar impostos e contingenciar gastos que, por sua vez, está diretamente ligada com o nível de renda dos Estados (UNCTAD 2016). Tal característica faz com que diferentes países lancem mão de distintos instrumentos. Conforme sistematização realizada por Weiss (2015), países de alta renda apresentam instrumentos de política industrial mais complexos e dispendiosos do que países de baixa renda.

verifica-se que, proporcionalmente, a PITCE teve maior preocupação com medidas de desenvolvimento tecnológico e inovação, enquanto a PDP e o PBM se dedicaram a ações de produção e investimento.

Em relação aos instrumentos, observa-se que incentivos fiscais relacionados à redução da carga tributária (como isenção, renúncia, desoneração etc.) foram os mais utilizados pelos planos, seguidos por medidas de financiamento (como oferta de linha de crédito, empréstimo etc.). Juntos, esses dois instrumentos estavam presentes em 63,5% do total de ações, mostrando o caráter fortemente monetário e fiscal das PIP (Tabela 6).

Em termos comparativos, percebe-se pela Tabela 6 que: (i) a PITCE apresentou maior número de instrumentos voltados ao fomento e investimento (como auxílio técnico jurídico a empresários, à criação de organizações estatais, ao desenvolvimento de pesquisas e processos e a outros tipos de gastos governamentais); (ii) a PDP se dedicou mais a ações de regulação (como a criação de leis, regulamentos etc.); (iii) o PBM se concentrou fortemente em ações de incentivos fiscais.

Tabela 6 - Instrumentos das PIP

Instrumentos	Planos			
	PBM	PDP	PITCE	Total
Incentivo	11,3%	17,9%	3,2%	32,4%
Financiamento	9,6%	15,0%	6,6%	31,1%
Fomento e investimento	3,4%	7,6%	8,3%	19,4%
Regulação	2,0%	11,3%	1,5%	14,7%
Planejamento	0,2%	1,0%	1,2%	2,5%
Total	26,5%	52,7%	20,8%	100,0%

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).

Nota: foram registradas 408 ações, classificadas em cinco tipos de instrumentos: (i) regulação que envolve a criação de leis, regulamentos etc.; (ii) incentivo que compreende os benefícios relacionados à carga tributária como isenção, renúncia, desoneração etc.; (iii) financiamento que diz respeito à oferta de linhas de crédito, empréstimo etc.; (iv) fomento e investimentos que se relacionam ao auxílio técnico jurídico a empresários, à criação de organizações estatais, ao desenvolvimento de pesquisas e processos e a outros tipos de gastos governamentais; (v) planejamento que se refere às ações de criar antecipadamente e desenvolver estratégias programadas para atingir determinado objetivo e/ou estabelecer o *locus* institucional de determinada política. Tal tipologia foi desenvolvida a partir do conteúdo das PIP e também com base em algumas indicações da literatura da área (ver Quadro 18).

Explorando a relação entre instrumentos e grupos, observa-se pelo menos três características importantes das PIP: (i) os instrumentos de financiamento e incentivo foram fortemente direcionados à produção e ao investimento; (ii) fomento, investimento e planejamento foram concentrados em medidas de desenvolvimento tecnológico e inovação; (iii) as ações de comércio exterior foram induzidas por instrumentos de regulação (Tabela 7).

Tabela 7 - Tipos de ações e instrumentos das PIP

Instrumentos	Tipos				
	Produção e investimentos	Comércio exterior	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Não classificado	Total
Financiamento	52,8%	13,4%	33,9%	0,0%	100,0%
Fomento e investimento	25,3%	27,8%	45,6%	1,3%	100,0%
Incentivo	50,0%	35,6%	14,4%	0,0%	100,0%
Planejamento	30,0%	20,0%	40,0%	10,0%	100,0%
Regulação	28,3%	60,0%	11,7%	0,0%	100,0%
Total	42,4%	30,4%	26,7%	0,5%	100,0%

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).
Nota: foram registradas 408 ações.

Sobre o conteúdo das PIP, algumas ações merecem destaque. Entre 2004 e 2014, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e a Financiadora Brasileira de Projetos (Finep) passaram por reestruturação legal e financeira (Quadro 11). Além disso, foram criadas outras 12 instituições, sendo: (i) sete destinadas à pesquisa e ao desenvolvimento, como a Academia da Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento e a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii); (ii) duas voltadas ao crédito ou garantias, como a Agência de Crédito à Exportação do Brasil (Exim-Brasil) e a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF); (iii) uma criada para promover as exportações, como o Centro de Distribuição de Produtos Brasileiros no Exterior; (iv) uma responsável pela regulação do setor, como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); (v) uma criada com a missão de desenvolver ações estratégicas para a política industrial brasileira, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Quadro 11 - Instituições criadas e reestruturadas pelas PIP

Plano	Instituições
PITCE	– Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) (reestruturação) – Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) (reestruturação) – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) (reestruturação) – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) – Centro de Distribuição de Produtos Brasileiros no Exterior – Centro Regional de Ciências Nucleares do Nordeste – Academia da Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
PDP	– Financiadora Brasileira de Projetos (Finep) (reestruturação) – Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec) – Agência de Crédito à Exportação do Brasil (Exim-Brasil)
PBM	– Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) – Empresa de Planejamento e Logística (EPL) – Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul) – Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii)

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).

As PIP também criaram vários instrumentos legais. Dentre os principais estão: (i) a Lei da Inovação e a Lei do Bem voltadas ao incentivo à inovação e pesquisa; (ii) a Lei de Biossegurança e a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia orientadas à fiscalização de organismos geneticamente modificados e ao desenvolvimento de processos biotecnológicos

inovadores; (iii) o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Quadro 12).

Quadro 12 - Instrumentos de regulação criados pelas PIP

Plano	Instrumentos	Descrição
PITCE	Lei da Informática (Lei nº 10.664/2003)	Altera a legislação anterior, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação
	Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004)	Estabelece medidas de incentivo à inovação e pesquisa, com vistas à capacitação tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional
	Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/2005)	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização para organismos geneticamente modificados, tendo como diretrizes a biossegurança e biotecnologia
	Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005)	Cria incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizarem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica
	Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (LC nº 123/2006)	Estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte
	Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (Decreto nº 6.041/2007)	Institui a política com o objetivo de estabelecer ambiente adequado para o desenvolvimento de produtos e processos biotecnológicos inovadores
PBM	Novo Decreto *Antidumping* (Decreto nº 8.058/2013)	Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas *antidumping*

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).

Apesar da quantidade de instituições criadas e da importância dos marcos legais instituídos, a grande contribuição das políticas industriais estabelecidas entre 2004 e 2014 parece estar na criação de diversos instrumentos de desoneração e incentivo fiscal, direcionados a diversos segmentos industriais (Quadro 13).

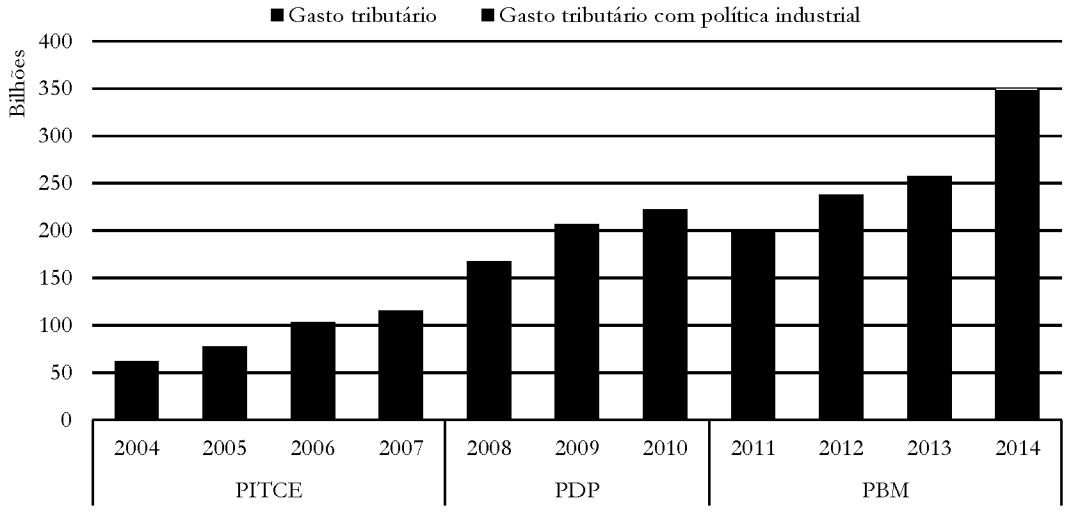
Quadro 13 - Instrumentos de incentivo criados pelas PIP

Plano	Instrumentos
PITCE	Regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária (Reporto)
	Regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras (Recap)
	Regime especial de tributação para a plataforma de exportação de serviços de tecnologia da informação (Repes)
	Regime de tributação das microempresas e empresas de pequeno porte (Simples nacional)
	Programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de semicondutores (Padis)
	Programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de tv digital (Patvd)
	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento da infraestrutura (Reidi)
	Regime tributário, cambial e administrativo das zonas de processamento de exportação
PDP	Regime especial para a indústria aeroespacial brasileira (Retaero)
	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento de infraestrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (Repenec)
	Regime especial de tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (Recopa)
	Regime especial de aquisição de computadores para uso educacional (Recompe)
	Regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro)
	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento de usinas nucleares (Renuclear)
	Regime especial tributário para construtoras do Programa Minha Casa Minha Vida
PBM	Regime especial de tributação para a indústria de defesa (Retid)
	Programa de incentivo à inovação tecnológica e adensamento da cadeia produtiva de veículos automotores (Inovar-auto)
	Regime especial de reintegração de valores tributários para as empresas exportadoras (Reintegra)
	Regime de ex-tarifários
	Desoneração da folha de pagamentos

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).

Esses mecanismos, aliados a ações pontuais, como desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para linha branca e aquisição de automóveis, impactaram diretamente na elevação dos gastos tributários do governo brasileiro. Segundo valores divulgados pela Receita Federal, estima-se que as desonerações estabelecidas somaram mais de R$ 1,5 trilhão entre 2004 e 2014, sendo R$ 500 milhões direcionados à manutenção de políticas industriais (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Gasto tributário das PIP



Fonte: Brasil (2016d); Curado e Curado (2016).
Nota: valores reais, deflacionados pelo IPCA-E/IBGE de abr./2006. Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais.

Além do aumento do gasto tributário, as PIP induziram o redirecionamento do BNDES para a sua função "original". Como típico banco de desenvolvimento, o BNDES voltou a atuar em segmentos característicos do mercado de crédito: (i) investimentos de longo prazo, particularmente na indústria e na infraestrutura; (ii) exportações de bens de elevado valor agregado; (iii) operações no mercado de capitais. Somente para responder ao primeiro objetivo, o BNDES, a partir de 2004, criou mais 20 linhas de financiamento direcionadas especificamente à indústria (Quadro 14).

Quadro 14 - Produtos do BNDES direcionados à indústria

Produto	Financiamento
BNDES Finem	Projetos de implantação, expansão e modernização nas seguintes áreas: (i) apoio à indústria; (ii) internacionalização; (iii) eficiência energética; (iv) aquisição de bens de capital; (v) aquisição de bens e serviços importados.
BNDES Automático	Projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos (até R$ 20 milhões).
BNDES Finame Leasing	Aquisição de máquinas e equipamentos novos em operações de arrendamento mercantil.
Cartão BNDES	Aquisição de produtos, insumos e serviços credenciado direcionado às micro, pequenas e médias empresas (até R$ 1 milhão).
BNDES Limite de Crédito	Empresas ou grupos econômicos já clientes do BNDES com baixo risco de crédito.
BNDES Empréstimo-Ponte	Financiamento a projetos de longo prazo.
BNDES Project Finance	Engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia os ativos e recebíveis desse mesmo empreendimento.
BNDES Fianças e Avais	Prestação de fiança e avais pelo BNDES com objetivo de diminuir o nível de participação nos projetos financiados.
BNDES Finame Componentes	Aquisição de peças, partes e componentes de fabricação nacional para incorporação em máquinas e equipamentos em fase de produção.
BNDES Finame-Moderniza BK	Modernização de máquinas e equipamentos instalados no país, para todos os setores.
BNDES ProBK	Aumento da capacidade produtiva e prestação de serviços, modernização de instalações, fusões e aquisições e inovações no setor de bens de capital.
BNDES Procult	Apoio ao desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, em todas as fases da cadeia produtiva.
BNDES Prodesign	Investimentos em design, moda, desenvolvimento de produtos, diferenciação e fortalecimento de marcas nas cadeias produtivas têxtil e de confecções, calçadista, moveleira, de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, de utilidades domésticas, de brinquedos, de metais sanitários, de joias, relojoeira, de embalagens, de eletrodomésticos e de revestimentos cerâmicos.
BNDES Proengenharia	Apoio à ampliação da capacidade produtiva de empresas de engenharia nos setores de bens de capital, defesa, automotivo, aeronáutico, aeroespacial, nuclear e da cadeia de fornecedores das indústrias de petróleo e gás e naval.
BNDES Profarma	Financiamento a investimentos de empresas sediadas no Brasil, inseridas no complexo industrial da saúde.
BNDES Progeren	Financiamento de capital de giro para empresas do setor industrial com receita operacional bruta até R$ 90 milhões.
BNDES Propapel	Financiamento em projetos de incorporação, fusão e aquisição de empresas do setor de papéis.
BNDES Proplástico	Apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva do plástico, voltado a empresas que sejam produtoras, fornecedoras de equipamentos, recicladoras ou distribuidoras.
BNDES Prorenova	Aumento da produção de cana-de-açúcar no país, por meio do financiamento à renovação e implantação de novos canaviais.
BNDES Prosoft	Financiamento a investimentos da indústria nacional de software e serviços de tecnologia da informação.
BNDES PSI - Bens de Capital	Apoio à produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos.
BNDES THAI	Apoio a projetos de inovação com risco tecnológico e de mercado.

Fonte: BNDES (2016).

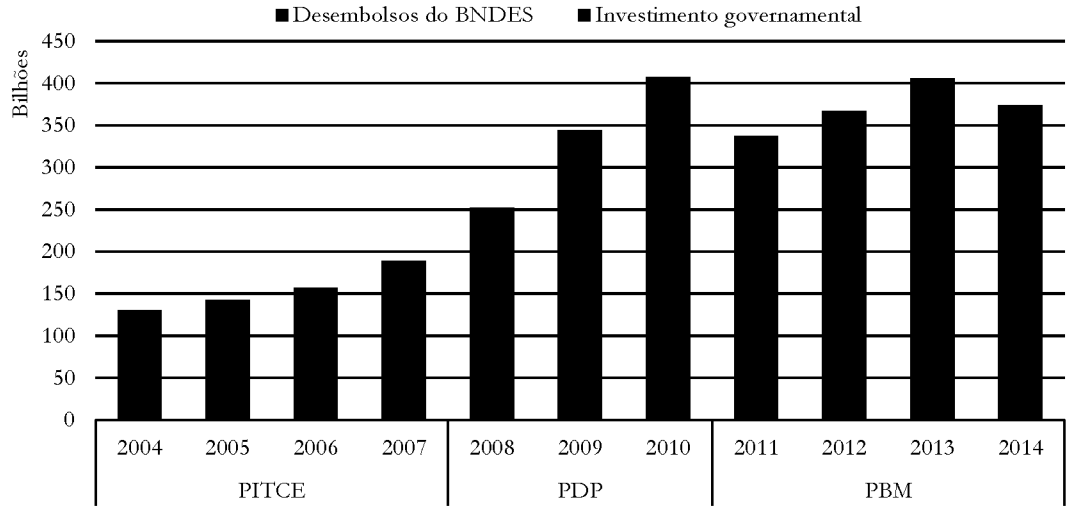
Como resultado desse processo de aumento ao crédito, estima-se que o Sistema BNDES[92] liberou cerca de R$ 1,7 trilhão entre 2004 e 2014, sendo mais da metade direcionada à indústria brasileira (R$ 903 bilhões) (Gráfico 13).

No mesmo período, o governo brasileiro também aumentou o investimento tanto

[92] O BNDES conta com duas subsidiárias integrais: a BNDES Finame e a BNDESPar. Juntas, as três empresas compreendem o chamado Sistema BNDES.

pelo crescimento de despesa de capital[93] quanto pela elevação de investimentos produtivos em estatais, como a Petrobras e a Eletrobras. Segundo dados do Ministério da Fazenda, esse montante bateu a casa de R$ 1,3 trilhão no período de 2004 e 2014, confirmando a lógica de intervenção estatal presente no período (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Desembolso do sistema BNDES e investimentos do governo federal



Fonte: BNDES (2016); Brasil (2016c).
Nota: valores reais, deflacionados pelo IPCA-E/IBGE de abr./2006.

ALCANCE E DIRECIONAMENTO

Sobre o alcance e direcionamento das PIP, observa-se que metade das ações lançadas entre 2004 e 2014 podem ser enquadradas como verticais, isto é, favoreceram deliberadamente setores específicos, principalmente industriais. Como pode ser observado na Tabela 8, a PITCE foi a mais horizontal das PIP, enquanto a PDP foi a mais vertical e se direcionou majoritariamente à indústria.

Tabela 8 - Alcance e direcionamento das PIP

Alcance e direcionamento	Planos			
	PBM	PDP	PITCE	Total
Horizontal	43,5%	38,1%	68,2%	45,8%
Vertical	56,5%	61,9%	31,8%	54,2%
Agricultura & Pecuária	1,9%	0,9%	0,0%	1,0%
Comércio & Serviços	11,1%	4,2%	9,4%	7,1%
Indústria	43,5%	56,7%	22,4%	46,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).
Nota: amostra composta por 408 ações, classificadas em dois tipos de alcance: (i) horizontal em que a ação não privilegia nenhum segmento específico; (ii) vertical em que a ação favorece deliberadamente um segmento específico. Tal tipologia

[93] Despesas relacionadas à aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, despesas de capital concorrem para a formação de bens de capital, assim como para expansão das atividades do órgão.

foi desenvolvida a partir do conteúdo das PIP e também com base em algumas indicações da literatura da área[94].

Classificando tais setores de acordo com a tipologia empregada por Kupfer (1998), verifica-se que 52,1% das ações foram direcionadas a atividades difusoras de progresso técnico, produtoras de bens de capital, como eletromecânicos e microeletrônicos. Outras 18,6% buscavam atingir setores de produção de bens duráveis que incluem indústrias de montagem em larga escala, como automóveis e eletrônicos de consumo. Juntos, esses dois grupos industriais representam 70,7% das ações registradas pelas PIP (Tabela 9).

Tabela 9 - Grupos industriais beneficiados pelas PIP

Grupos industriais	Planos			
	PBM	PDP	PITCE	Total
Difusor	44,7%	50,8%	78,9%	52,1%
Durável	14,9%	22,1%	5,3%	18,6%
Tradicional	29,8%	11,5%	0,0%	14,9%
Commodity	10,6%	15,6%	15,8%	14,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).
Nota: amostra composta por 188 ações verticais, direcionadas especificamente à indústria. Os grupos industriais foram classificados de acordo com a tipologia desenvolvida por Kupfer (1998)[95].

Em relação às características das ações, observa-se que praticamente todos os grupos industriais foram beneficiados por instrumentos de incentivo e financiamento direcionados

[94] De acordo com as discussões mais difundidas na literatura, Estados podem intervir na indústria por meio de medidas funcionais ou seletivas (Villela & Correa 1995; UNCTAD 2016). Intervenções funcionais, também chamadas de horizontais, são políticas disponíveis para todos os setores econômicos, como apoio às exportações, estímulos ao aprimoramento da qualidade, incentivos ao investimento em P&D, entre outros. Nas palavras de Warwick (2013), políticas funcionais tentam melhorar o ambiente de negócios ou as condições da estrutura econômica. Projetadas para apoiar o funcionamento dos mercados, tais políticas seriam pouco intervencionistas, pois estariam interessadas na implementação de medidas gerais, como aquelas que facilitam a entrada de empresas (políticas concorrenciais) ou liberam as importações (políticas comerciais). Em posição oposta, intervenções seletivas ou verticais são "medidas específicas a determinados setores, firmas ou projetos (*target*) e resultam da intenção planejada de alterar a estrutura industrial em direções precisamente definidas (*coordination*), assumindo a forma de *coordinated targeting*" (Villela & Correa 1995 p. 38). Para Villela & Correa (1995), a primeira característica de intervenções seletivas (*targeting*) capta a ideia de que a seleção de partes da economia para tratamento especial é fundamento da política industrial. A segunda característica (*coordination*) significa que a política seletiva se relaciona mais com a ideia de estratégia geral (ou plano).

[95] Segundo o autor, o *grupo commodity* reúne as indústrias de processo contínuo que elaboram produtos homogêneos em grande tonelagem. Correspondem geralmente a bens intermediários de fácil armazenagem e transporte dos quais insumos metálicos, química básica, celulose e papel são os principais exemplos. São geralmente intensivos em recursos naturais e energéticos. O *grupo durável* inclui as indústrias de montagem em larga escala. É formado pelos produtores de bens de consumo durável, como automóveis e eletrônicos de consumo, e caracterizam-se por incorporarem grande densidade tecnológica. Dada a interdependência dos fatores de competitividade entre essas indústrias e os fornecedores de partes e peças, optou-se por incluí-los no mesmo grupo. O *grupo tradicional* congrega as indústrias que, independentemente do sistema técnico de produção adotado (contínuo ou montagem), têm como identidade a elaboração de produtos manufaturados de menor conteúdo tecnológico, em geral, destinados ao consumo final (bens salário). Correspondem a atividades que historicamente foram as primeiras a serem organizadas industrialmente, como as indústrias de alimentos, têxtil e vestuário. São setores tecnologicamente dominados pelos seus fornecedores de insumos e equipamentos, isto é, são consumidores de inovações geradas nos demais setores da indústria. O *grupo difusor* reúne os setores que constituem a base do novo paradigma técnico-industrial, sendo a principal fonte de progresso técnico para o restante da indústria. Sua presença na estrutura industrial, mesmo que em um número restrito de segmentos, é indispensável para um avanço significativo na competitividade da indústria como um todo e para uma melhor inserção futura do país na divisão internacional do trabalho. Esse grupo é formado pelos produtores de bens de capital eletromecânicos e microeletrônicos que correspondem aos fornecedores especializados.

à produção e investimentos (Tabela 10). Vale lembrar que tais resultados representam a distribuição de ações e não correspondem ao dispêndio financeiro das PIP.

Tabela 10 - Tipos de ações, grupos beneficiados e instrumentos utilizados pelas PIP

		Grupos industriais beneficiados				
		Difusor	**Durável**	**Tradicional**	***Commodity***	**Total**
Tipos	Produção e investimento	55,1%	77,1%	50,0%	48,2%	57,5%
	Comércio exterior	18,4%	17,1%	50,0%	33,3%	25,0%
	Desenvolvimento tecnológico e inovação	26,5%	5,7%	0,0%	18,5%	17,6%
	Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Instrumentos	Incentivo	33,3%	40,8%	51,4%	32,1%	40,4%
	Financiamento	37,0%	22,5%	25,7%	50,0%	29,3%
	Fomento e investimento	11,1%	24,5%	0,0%	0,0%	14,4%
	Regulação	18,5%	9,2%	22,9%	17,9%	14,4%
	Planejamento	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	1,6%
	Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).
Nota: amostra composta por 188 ações verticais, direcionadas especificamente à indústria.

GOVERNANÇA

Como ilustrado no tópico anterior, os governos petistas conferiram papel de relevância ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) na condução de suas políticas industriais. Criado pela Lei nº 11.080/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.353/2005, o CNDI é considerado a grande inovação institucional das PIP. Claramente influenciado por experiências nacionais e internacionais, além de ser defendido pelos *policy entrepreneurs* como Iedi e CUT, o conselho representava mais uma tentativa governamental de estabelecer políticas industriais em alinhamento com o setor privado.

Buscando tal objetivo, a organização inicial do CNDI estabelecia vinte e oito membros, sendo quatorze representantes do Poder Executivo e da sociedade civil. No entanto, em função de trocas ministeriais, durante o período de funcionamento do órgão, mais de 35 pessoas ocuparam posições dentro do colegiado, conforme Quadro 15. Dentre os 14 representantes da sociedade civil, estavam Luiz Marinho da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Armando de Queiroz Monteiro Neto da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Além disso, havia 4 membros e 1 filiado ao Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) (Josué Gomes da Silva[96], Amarildo Proença de Macedo[97], Eugênio Emílio Staub[98], Jorge Gerdau Johannpeter[99] e Maurício Novis Botelho[100]). Os

[96] Filho de José Alencar, Josué Gomes da Silva é formado em Engenharia Civil e presidente da Companhia Tecidos Norte de Minas (Conteminas).
[97] Amarílio Proença de Macêdo é formado em Economia. Foi vice-presidente da holding J. Macêdo S/A, presidente do Sindicato da Indústria do Trigo nos Estados do Pará, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte e Diretor-Executivo da Federação das Indústrias do Estado do Ceará de 1986 a 1991.
[98] Ver minibiografia na página 59.
[99] Jorge Gerdau Johannpeter formou-se em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau e membro do Conselho de Governança do Instituto Millenium.
[100] Maurício Novis Botelho é formado em Engenharia Mecânica pela Universidade do Rio de Janeiro. Foi diretor da Companhia Brasileira de Engenharia e Cobrel Maquip SA Comércio e Engenharia. Foi também presidente da Odebrecht Automação e Telecomunicações Ltda. (OTL), diretor executivo da Cia. Bozano (ex-Bozano, Simonsen) e diretor executivo da Embraer. Fez parte do conselho de Administração da Perdigão para

demais empresários do CNDI representavam entidades nacionais de caráter setorial, como Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelp) e Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq).

A seleção dos membros do conselho demonstra a intenção do governo em priorizar grandes líderes empresariais que já defendiam certas pautas em prol do desenvolvimento industrial brasileiro. Além desse caráter mais "ideológico", a maioria dos setores representados é caracterizada pela significativa participação nacional no controle acionário das empresas. Essa escolha não ocorre de maneira aleatória, sendo sintonizada com a perspectiva das PIP, de reforçar a produção local e retomar o crescimento sustentado (Vieira 2017).

se fundir com a Sadia, criando a BRF. Em março de 2010 ingressou na empresa Arsenal Finance Corporate Finance.

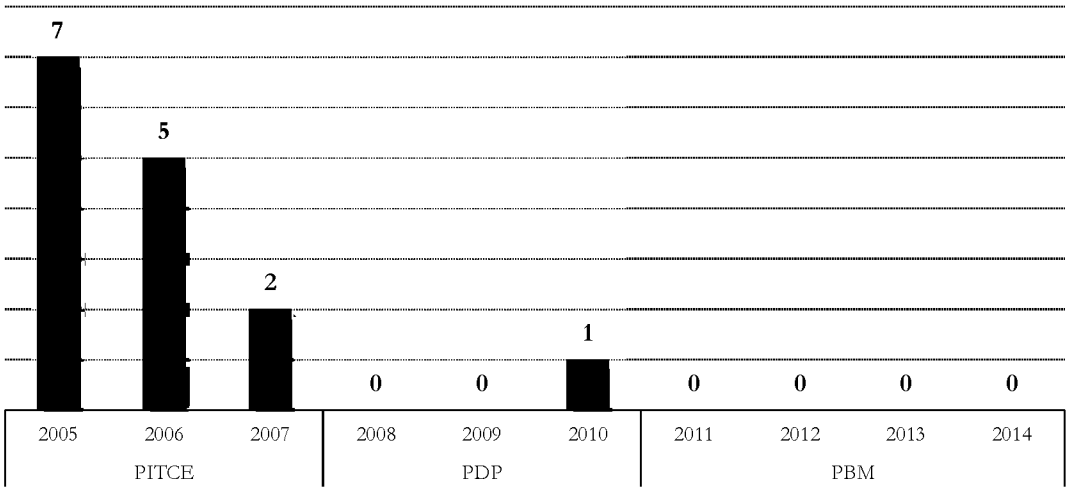
Quadro 15 - Membros do CNDI

Conselheiro	Entidade/Empresa
Demian Fiocca	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Guido Mantega	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)/Ministério da Fazenda
José Dirceu	Casa Civil
Dilma Roussef	Casa Civil/Ministério de Minas e Energia
João Roberto Rodrigues	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Luis Carlos Guedes Pinto	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Eduardo Campos	Ministério da Ciência e Tecnologia
Sérgio Machado Rezende	Ministério da Ciência e Tecnologia
Antônio Palocci Neto	Ministério da Fazenda
Ciro Gomes	Ministério da Integração Nacional
Pedro B. do Nascimento	Ministério da Integração Nacional
Celso Amorim	Ministério das Relações Exteriores
Maurício Tolmasquim	Ministério de Minas e Energia
Silas Rondeau	Ministério de Minas e Energia
Luiz Fernando Furlan	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
Marina Silva	Ministério do Meio Ambiente
Nelson Machado	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Paulo Bernardo Silva	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ricardo Berzoini	Ministério do Trabalho e Emprego
Alfredo P. Nascimento	Ministério dos Transportes
Luiz Soares Dulci	Secretaria Geral da Presidência da República
Amarílio P. de Macedo	A.J. Macedo
Josué Gomes da Silva	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT)
Paulo Godoy	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB)
Marcus V. P. de Moraes	Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC)/JBS
Osmar Zogbi	Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELP)/RIPASA
Luiz Carlos Delben Leite	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq)
Antonio F. dos Santos Neto	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)
Luiz Marinho	Central Única dos Trabalhadores (CUT)/Ministério do Trabalho e Emprego
Armando de Q. Monteiro Neto	Confederação Nacional da Indústria
Maurício Novis Botelho	Embraer
Walquiria Aires	Federação das Indústrias do Distrito Federal (Fibra)/Zuzu Confecções
João Carlos Gonçalves	Força Sindical
Jorge Gerdau Johannpeter	Gerdau
Eugênio Ermínio Staub	Gradiente

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).

Entre 2005 e 2007, o CNDI teve 14 reuniões formais, sendo 12 ordinárias e 2 extraordinárias. Após um período de dois anos de inatividade, o CNDI se reuniu mais uma vez em 2010, totalizando 15 encontros. Como pode ser observado no Gráfico 14, praticamente todas as reuniões do conselho se concentraram no período de execução da PITCE e ocorreram durante a gestão de Luiz Fernando Furlan no MDIC, que presidiu 13 reuniões.

Gráfico 14 - Reuniões formais do CNDI



Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).

A despeito de tal fato, durante o período de atividade, 281 atores estiveram presentes nas reuniões do CNDI, sendo majoritariamente representados por conselheiros (68%) do Poder Executivo (58%). Entre 177 atores que participaram efetivamente das reuniões[101], isto é, se expressaram verbalmente nos encontros, verifica-se também a concentração de conselheiros (78%) do Poder Executivo (62%) (Tabela 11).

Tabela 11 - Presentes e participantes das reuniões do CNDI

Atuação	Tipo	Segmento		
		Poder Executivo	Sociedade Civil	Total
Presentes	Conselheiro	30%	39%	68%
	Não conselheiro	29%	3%	32%
	Total	58%	42%	100%
Participantes	Conselheiro	43%	35%	78%
	Não conselheiro	19%	3%	22%
	Total	62%	38%	100%

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registrados 281 presentes e 177 participantes que se expressaram verbalmente nos encontros.

Distribuindo os participantes por entidades, observa-se atuação ativa do MDIC que centralizou 21,5% de todas as falas registradas em reuniões do CNDI. Em seguida, percebe-se grande atuação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), do BNDES, da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e da Casa Civil da Presidência da República. Juntas essas 6 entidades concentraram 50,9% do total de participações anotadas em atas do conselho (Tabela 12).

[101] Classificação das falas apresentadas no Anexo V.

Tabela 12 - Entidades dos participantes das reuniões do CNDI

Entidade	Participantes	
	Fi	Fi
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	21,5%	21,5%
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	7,3%	28,8%
Confederação Nacional da Indústria (CNI)	6,2%	35,0%
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	5,7%	40,7%
Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq)	5,1%	45,8%
Casa Civil da Presidência da República	5,1%	50,9%
Outros	49,1%	100,0%

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registradas 177 participações.

Analisando o tipo de participação registrada nas atas do CNDI, verifica-se que praticamente metade foi expositória, pois visavam apresentar alguma ideia sobre política industrial. Como pode ser observado na tabela abaixo, outra metade foi interventiva, isto é, buscavam emitir alguma opinião sobre a ideia exposta (Tabela 13).

Tabela 13 - Tipo de participação registrada nas reuniões do CNDI

Tipo de participação	Poder Executivo	Sociedade Civil	Total
Exposição	35,6%	13,0%	48,6%
Conselheiro	17,5%	10,7%	28,2%
Não conselheiro	18,1%	2,3%	20,3%
Intervenção	26,6%	24,9%	51,4%
Conselheiro	25,4%	24,3%	49,7%
Não conselheiro	1,1%	0,6%	1,7%
Total	62,1%	37,9%	100,0%

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registradas 177 participações.

Dentre as participações expositórias, cerca de 74% vieram do Poder Executivo e eram essencialmente de caráter demonstrativo (61,8%), ou seja, visavam demonstrar e/ou explicar algo aos membros do conselho. Já as participações interventivas foram divididas igualmente entre Poder Executivo e sociedade civil e buscavam: (i) complementar, sugerir, orientar e/ou recomendar algo na exposição (33,0%); (ii) demonstrar endosso, aval e/ou apoio em relação à exposição (30,7%); reivindicar, pedir e/ou propor algo em relação à exposição (30,7%) (Tabela 14).

Tabela 14 - Argumentos da exposição e intervenção registrada nas reuniões do CNDI

		Argumentos				
Exposição		Consultiva	Demonstrativa	Recomendação	Reivindicatória*	Total
	Poder Executivo	10,1%	51,7%	0,0%	12,4%	74,2%
	Sociedade Civil	0,0%	10,1%	0,0%	15,7%	25,8%
	Total	10,1%	61,8%	0,0%	28,1%	100,0%
Intervenção		Complementação	Concordância	Desaprovação	Reivindicatória**	Total
	Poder Executivo	25,0%	10,2%	3,4%	11,4%	50,0%
	Sociedade Civil	8,0%	20,5%	2,3%	19,3%	50,0%
	Total	33,0%	30,7%	5,7%	30,7%	100,0%

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registradas 177 participações. Os argumentos expositivos foram divididos em quatro tipos: (i) consultivo: conjunto de argumentos que visam consultar e/ou interrogar os membros do conselho sobre algo; (ii) demonstrativo: conjunto de argumentos que buscam demonstrar e/ou explicar algo aos membros do conselho; (iii) recomendação: conjunto de argumentos que objetivam recomendar, complementar e/ou sugerir algo aos membros do conselho; (iv) reivindicatório*: conjunto de argumentos que pretendem reivindicar, pedir e/ou propor algo aos membros do conselho. Os argumentos interventivos foram agrupados em outros quatro tipos: (i) complementação: conjunto de argumentos que visam complementar, sugerir, orientar e/ou recomendar algo na exposição; (ii) concordância: conjunto de argumentos que buscam demonstrar endosso, aval e/ou apoio em relação à exposição; (iii) desaprovação: conjunto de argumentos que objetivam demonstrar desaprovação, censura e/ou preocupação em relação à exposição; (iv) reivindicatório**: conjunto de argumentos que pretendem reivindicar, pedir e/ou propor algo em relação à exposição.

Além de apresentar natureza meramente demonstrativa, as discussões presentes no CNDI mostraram baixo nível de discordância, representadas pelo pequeno percentual de desaprovação (5,7%). Além disso, o conselho deliberativo das PIP também exibiu baixo nível de decisão entre as pautas discutidas. Conforme sistematizado abaixo, apenas 30,6% das 177 participações no conselho obtiveram algum tipo de decisão efetiva (Tabela 15).

Tabela 15 - Existência de decisão segundo temas debatidos nas reuniões do CNDI

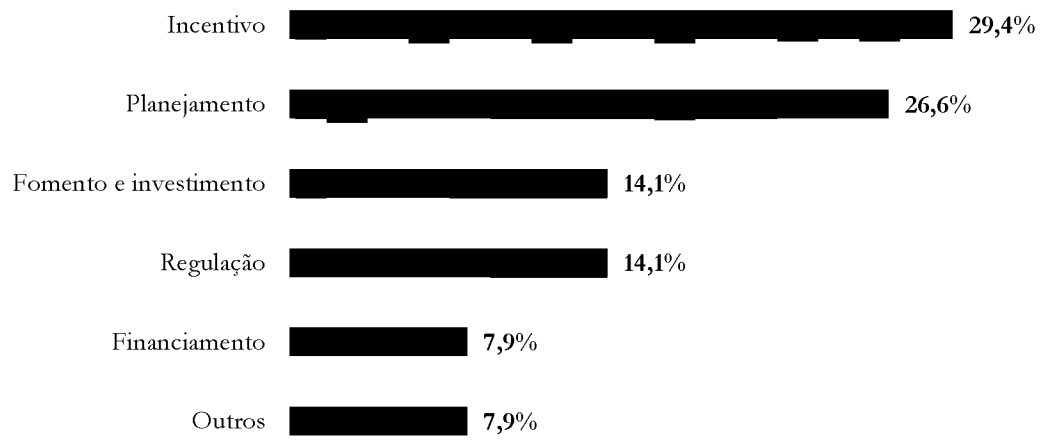
Tema	Existência de decisão		
	Não	Sim	Total
Inovação	12,7%	16,2%	28,9%
Políticas setoriais	9,8%	9,2%	19,1%
Desenvolvimento	15,0%	2,9%	17,9%
Governança	17,9%	0,0%	17,9%
Tributos	7,5%	1,7%	9,2%
Outros	6,4%	0,6%	6,9%
Total	**69,4%**	**30,6%**	**100,0%**

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registradas 177 participações. Os temas foram contabilizados em função desse montante.

Sobre os assuntos discutidos, verifica-se que inovação foi o tema de mais relevância dentro do período de atividade do CNDI, pois concentrou 28,9% das falas registradas em atas. Em seguida, políticas setoriais (19,1%), questões sobre desenvolvimento econômico (17,9%) e governança (17,9%) ocuparam igualmente a atenção do conselho. Conforme ilustrado na Tabela 15, tributos aparece em último lugar com 9,2% das discussões.

No que diz respeito aos instrumentos de política industrial debatidos pelo CNDI, observa-se que os mecanismos de incentivos relacionados à carga tributária (como isenção, renúncia e desoneração) e planejamento tiveram maior relevância, concentrando 56,0% das participações expositórias e interventivas registradas em atas (Tabela 15).

Gráfico 15 - Instrumentos de políticas industriais debatidos pelo CNDI



Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registradas 177 participações. Os instrumentos foram contabilizados em função desse montante. Ver conteúdo da classificação na Tabela 6.

Sobre o alcance dos instrumentos debatidos pelo CNDI, observa-se concentração de medidas horizontais (57,1%), ou seja, que não privilegiam nenhum segmento econômico ou industrial específico (Tabela 16).

Tabela 16 - Direcionamento e alcance dos instrumentos debatidos pelo CNDI

Direcionamento	Alcance			
	Horizontal	Vertical	Não cabe	Total
Agricultura & Pecuária	0,6%	0,6%	0,0%	1,1%
Comércio & Serviços	0,0%	1,1%	0,0%	1,1%
Indústria	27,1%	32,2%	9,0%	68,4%
Economia	29,4%	0,0%	0,0%	29,4%
Total	57,1%	33,9%	9,0%	100,0%

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registradas 177 participações. Os instrumentos foram contabilizados em função desse montante. Ver conteúdo da classificação na Tabela 8.

De acordo com a tipologia estabelecida por Kupfer (1998), verifica-se que o conselho concentrou o debate em torno de grupos industriais difusores, isto é, aqueles setores que constituem a base do novo paradigma técnico-industrial, sendo a principal fonte de inovação para o restante da economia. Como pode ser observado no gráfico abaixo, o grupo tradicional e de *commodities* representaram apenas 12% do debate do CNDI (Gráfico 16).

Gráfico 16 - Grupos industriais favorecidos pelos instrumentos debatidos pelo CNDI

Fonte: CNDI (2007b; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f; 2005g; 2006b; 2006c; 2006d; 2006a; 2007a).
Nota: foram registrados 50 instrumentos verticais direcionados à indústria. Ver conteúdo da classificação na Tabela 9.

RESULTADOS

De acordo com Figueiredo & Figueiredo (1986), ao analisar os resultados de determinada política deve-se levar em consideração dois tipos de avaliação: de processo e de impacto. O primeiro tipo diz respeito à aferição da eficácia propriamente dita, isto é, se o programa foi implementado de acordo com as diretrizes pré-concebidas e se seu produto atingiu as metas desejadas. Nessa linha de avaliação, os autores destacam os seguintes instrumentos de avaliação de políticas públicas: (i) metas ou resultados; (ii) meios de implantação; (iii) relação custo/benefício. O segundo tipo de avaliação refere-se, por sua vez, à efetividade das políticas públicas, ou seja, se o programa trouxe as mudanças pretendidas nas condições materiais do público-alvo. Segundo Figueiredo & Figueiredo (Figueiredo & Figueiredo 1986), tal avaliação possui três níveis: (i) impacto objetivo, que busca mensurar mudanças quantitativas; (ii) impacto substantivo, que procura investigar mudanças qualitativas; (iii) impacto subjetivo, que visa analisar mudanças subjetivas no nível de satisfação do público-alvo.

Em relação à *avaliação de resultados*, as PIP alcançaram menos da metade das metas preestabelecidas. Conforme sistematizado no Quadro 16, os resultados não concretizados dizem respeito ao aumento das exportações, à elevação dos investimentos, ao acréscimo de valor agregado e à ampliação da escolaridade dos trabalhadores. Dentre as metas efetivadas, os efeitos parecem muito tímidos, com exceção daqueles direcionados ao aumento do número de micro e pequenas empresas inovadoras e à ampliação do número de domicílios com acesso à internet, meta completamente descolada do escopo estabelecido pelas políticas industriais.

Quadro 16 - Avaliação das metas propostas pelas PIP

Metas	Antes	Depois	Resultado
Aumentar a quantidade de MPEs exportadoras em 10% (1)	Em 2002, o Brasil registrou 12.453 MPEs exportadoras	Em 2014, o número de MPEs exportadoras passou para 11.184	Não atingiu a meta
Ampliar investimento fixo em relação ao PIB para 22,4% (2)	Em 2002, a taxa de investimentos era de 18%	Em 2014, a taxa de investimentos passou para 20%	Não atingiu a meta
Ampliar o número de domicílios com acesso à banda larga (3)	Em 2003, o percentual de domicílios particulares permanentes com acesso à internet via microcomputador era de 11%	Em 2014, o percentual de domicílios particulares permanentes com acesso à internet via microcomputador passou para 42%	Atingiu a meta
Ampliar a participação brasileira nas exportações mundiais para 1,6% (4)	Em 2002, o Brasil representava 0,96% das exportações mundiais	Em 2014, o Brasil passou a representar 1,6% das exportações mundiais	Atingiu a meta
Expandir valor agregado nacional (VTI/VBP) para 45,3% (5)	Em 2002, a relação VTI/VBP era de 44,4%	Em 2014, a relação VTI/VBP passou para 44,2%	Não atingiu a meta
Aumentar a proporção de trabalhadores da indústria com Ensino Médio para 65% (6)	Em 2002, a proporção de trabalhadores da indústria com Ensino Médio era de 25%	Em 2014, a proporção de trabalhadores da indústria com Ensino Médio passou para 48%	Não atingiu a meta
Elevar gasto privado em P&D em relação ao PIB para 0,9% (7)	Em 2002, a participação dos gastos privados em P&D em relação ao PIB era de 0,49%	Em 2014, a participação dos gastos privados em P&D em relação ao PIB passou para 0,6%	Não atingiu a meta
Elevar participação de indústrias de alta tecnologia (8)	Em 2002, a participação de indústrias intensivas em tecnologia no total de estabelecimentos industriais era de 2,3%	Em 2014, a participação de indústrias intensivas em tecnologia no total de estabelecimentos industriais passou para 2,8%	Atingiu a meta
Diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (9)	Em 2002, o consumo final de energia do setor industrial era de 199 milhões de toneladas equivalentes de petróleo	Em 2014, o consumo final de energia do setor industrial passou para 162 milhões de toneladas equivalentes de petróleo	Atingiu a meta
Aumentar valor agregado (VTI/VBP) dos setores ligados à energia (10)	Em 2002, a relação VTI/VBP dos setores ligados à energia era de 67,3%	Em 2014, a relação VTI/VBP dos setores ligados à energia passou para 66,0%	Não atingiu a meta
Aumentar número de MPEs inovadoras (11)	No biênio 1998-2000, do total de empresas que implementaram inovação de produtos e/ou processo, 66% eram de micro e pequeno porte	No biênio 2009-2011, a participação de micro e pequenas empresas inovadoras passou para 76%	Atingiu a meta

Fonte: (1) Sebrae (2015); (2) Brasil (2016c); (3) IBGE (2016b); (4) IMF (2016); (5) IBGE (2016a); (6) Brasil (2016b); (7) Brasil (2018a); (8) Brasil (2018a); (9) Brasil (2015); (10) IBGE (2016a); para o computo do setor de energia foram consideradas as seguintes Cnaes: 05 - extração de carvão mineral, 06 - extração de petróleo e serviços relacionados e 19 - fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool; (11) IBGE (2011).

No que diz respeito aos *meios de implementação*, a avaliação das políticas industriais ganha outra conotação. Como demonstrado, os governos petistas lançaram mão de uma gama complexa de instrumentos de política. Entre 2004 e 2014, instituições foram criadas, marcos legais estabelecidos, instrumentos de desoneração e financiamento implementados e consideráveis investimentos governamentais foram realizados.

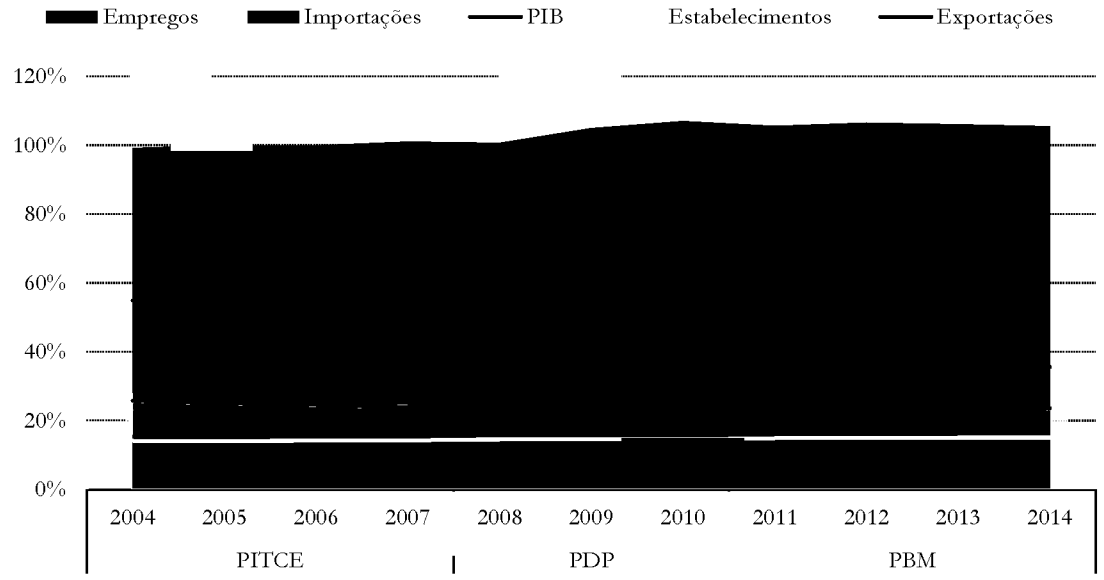
Além dessa estrutura, foi construída uma arena tripartite formada por governo, empresários e sociedade civil para debate de temas estratégicos, concebendo a política

industrial de forma *bottom-up* e a implementado de maneira *top down*. Esses instrumentos de implementação e tomada de decisão demonstram que o Estado procurou se inserir (*embedded*) em uma rede de relações com o setor privado, fornecendo canais institucionalizados de (re)negociação de políticas industriais.

No entanto, ponderando meios de implementação e resultados, percebe-se que os esforços estabelecidos pelo governo foram maiores que as consequências de suas ações, ou seja, os custos foram superiores aos benefícios, resultando em baixa eficácia das políticas industriais estabelecidas no período. Outros fatores que reforçam essa tese dizem respeito à *avaliação de efetividade* comentada por Figueiredo & Figueiredo (1986). Em relação aos impactos objetivo e substantivo, materializados por mudanças quantitativas e qualitativas no desenvolvimento industrial brasileiro, os resultados também não são favoráveis, já que diversos indicadores de contexto nacional e internacional demonstram modificações inexpressivas.

No âmbito interno, a participação da indústria nos principais indicadores de desempenho econômico praticamente não se alterou, com exceção das exportações que perderam espaço significativo. Como pode ser observado no Gráfico 17, a representatividade do setor industrial na produção, nos empregos e nas importações manteve a performance, enquanto nas exportações houve retração de aproximadamente 20%.

Gráfico 17 - Participação da indústria nos indicadores de desempenho econômico interno



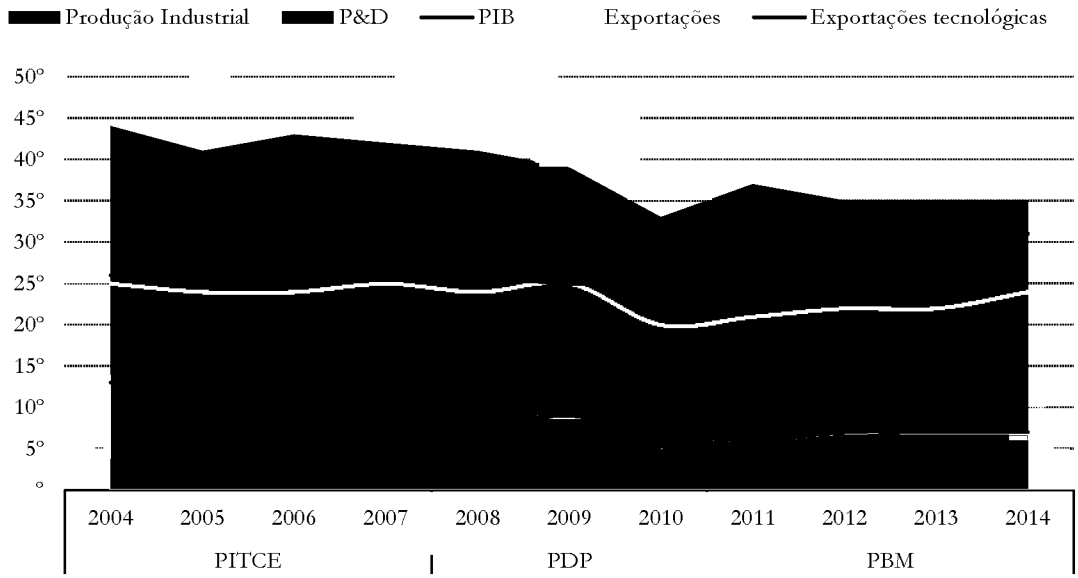
Fonte: IBGE (2016a); Brasil (2018b); Brasil (2016b).

No contexto internacional, os objetivos das recentes políticas industriais brasileiras de melhorar a capacidade inovadora das empresas, fortalecer a economia do país, incentivar a exportação e alavancar a competitividade nos mercados interno e externo também apresentaram baixa efetividade (Gráfico 18 e Gráfico 19).

No *ranking* mundial dos principais indicadores de desempenho industrial, apesar de ter ganhado posições em variáveis de volume, como PIB e produção industrial, o Brasil

perdeu espaço em quesitos mais qualitativos, como exportações tecnológicas, pesquisa e desenvolvimento.

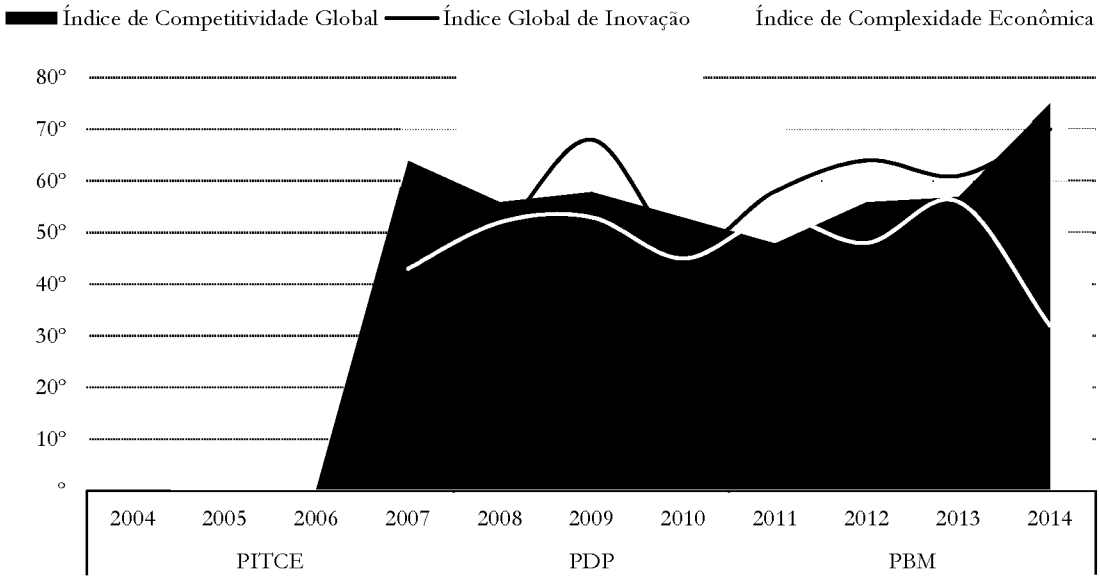
Gráfico 18 - Posicionamento do Brasil nos indicadores de desempenho industrial externo



Fonte: IMF (2016); OCDE (2016); Unido (2016).

No que diz respeito à competitividade, inovação e complexidade econômica, o desempenho brasileiro no ranqueamento mundial também não apresentou melhoras significativas nos últimos anos.

Gráfico 19 - Posicionamento do Brasil nos índices de desempenho econômico externo

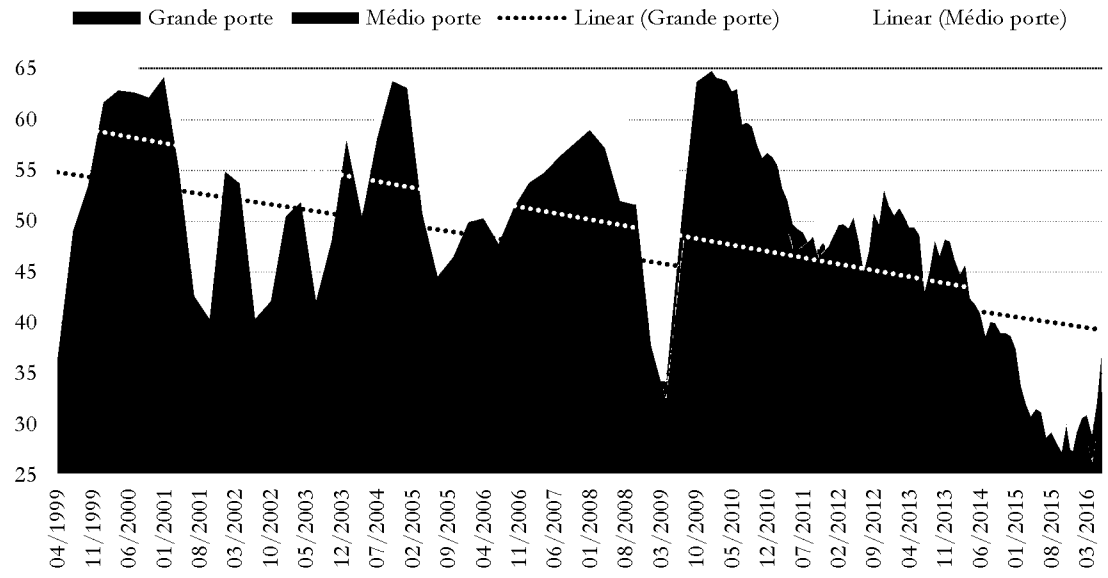


Fonte: World Economic Forum (2016a; 2016b); Cornell University (2016).

Por fim, em relação aos impactos subjetivos, ou seja, aos efeitos no nível de satisfação do público-alvo, as PIP também não apresentaram implicações positivas sobre o índice de confiança do empresariado industrial. O movimento "não vou pagar o pato", encabeçado

pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) em 2016, parece fechar esse ciclo de insatisfação do industrial brasileiro (Gráfico 20).

Gráfico 20 - Índice de confiança do empresário industrial



Fonte: CNI (2016).

CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, durante os governos de Sarney, Collor, Itamar e FHC foi decretado o fim do modelo de substituição de importações e da proteção ao setor industrial. Nesse período, paralelamente ao processo de abertura da economia brasileira, foram lançados programas de privatização, desregulamentação e desnacionalização. Sob a égide de tais ideias, o Estado brasileiro passou a dar prioridade à estabilidade econômica com ênfase ao combate ostensivo à inflação, impactando negativamente sobre o desempenho do setor industrial. Do ponto de vista político, o clima era de descontentamento representado pelo crescimento de coalizões e movimentos de oposição. Tal contexto influenciou a vitória do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, que focou suas primeiras energias no estabelecimento de espaços de concertação, como o CDES, trazendo para dentro do Estado ideias mais intervencionistas sobre política industrial. Esse processo de mudança ideacional foi efetivamente materializado com o lançamento das PIP a partir de 2003.

No plano conceptivo (*policy in book*), as PIP apresentaram objetivos substancialmente diferentes das políticas liberais estabelecidas entre 1980 e 1990. Com o intuito de melhorar a capacidade empresarial inovadora e a competitividade industrial, bem como incentivar a exportação e o fortalecimento da economia nacional, os governos petistas marcaram o retorno da indústria na pauta das políticas públicas brasileiras. Apesar de apresentar preocupação com a construção de um novo plano para o Brasil, o sentido das PIP era diferente do projeto desenvolvimentista original na medida em que pretendeu ser mais do que uma política de estímulo a setores industriais, combinando instrumentos de desenvolvimento industrial com políticas de comércio exterior e inovação.

Em termos efetivos, as PIP tiveram o foco extremamente amplo e diversificado, o estabelecimento de metas controversas e a estrutura de governança complexa, difusa e com baixo poder divisional. Além disso, em função das profundas transformações na conjuntura econômica na passagem da PITCE para o PMB, observa-se que a preocupação com o projeto de desenvolvimento foi na prática substituída pela atenção à estabilidade, à competitividade e ao crescimento econômico.

No plano operacional (*policy in action*), as PIP apresentaram natureza seletiva e não visavam o desenvolvimento de todos os setores econômicos. Direcionadas essencialmente a setores difusores de progresso técnico, as PIP se apoiaram fortemente em instrumentos de incentivo e financiamento voltados, principalmente, ao estímulo da produção e do investimento. Sob tal direcionamento, além de instituições, marcos regulatórios e investimentos, as PIP "jogaram" enorme aporte financeiro no setor industrial brasileiro na forma de gasto tributário e linhas de financiamento.

Considerando essa estrutura, verifica-se que em relação às práticas anteriores houve transformações na estrutura conceptiva e operacional das políticas industriais brasileiras, caracterizadas como mudança de terceira ordem dentro da tipologia estabelecida por Hall (1993). No entanto, metas não foram atingidas e praticamente nenhum impacto objetivo pode ser observado. Tal constatação evidencia a ineficácia das PIP já que os esforços institucionais foram maiores que os resultados das ações implementadas.

Isso posto, faz sentido questionar-se sobre os motivos que desencadearam o fracasso – isto é, tentar compreender por que, ao surgir como um conjunto ovacionado de ideias e lançar mão de um complexo arranjo institucional, as PIP não trouxeram efetivos resultados para o desenvolvimento industrial brasileiro. Algumas causas vêm sendo levantadas e serão tratadas no próximo capítulo.

Quadro 17 - Características das PIP

Plano	**PITCE**	**PDP**	**PBM**
Data	31/04/2004	12/05/2008	02/08/2011
Vigência	2004-2007	2008-2010	2011-2014
Presidente	Luiz Inácio Lula da Silva	Luiz Inácio Lula da Silva	Dilma Roussef
Contexto de lançamento	Pré-crise econômica mundial. Recente estabilidade econômica nacional. Entrada de novo presidente	Início de crise econômica mundial. Cenário econômico nacional favorável	Pós-crise. Entrada de novo presidente
Objetivo	Fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas	Fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação	Alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo
Linhas de ação	Estabeleceu a implementação de cinco linhas de ação: (i) inovação e desenvolvimento tecnológico; (ii) inserção externa; (iii) modernização industrial; (iv) capacidade e escala produtiva	Considerou três níveis de atuação: (i) ações sistêmicas geradoras de externalidades positivas; (ii) destaques estratégicos para o desenvolvimento produtivo; (iii) programas estruturantes para estrutura produtiva doméstica	Definiu cinco diretrizes: (i) fortalecimento de cadeias produtivas; (ii) novas competências tecnológicas e de negócios; (iii) cadeias de suprimentos em energias; (iv) diversificação das exportações e internacionalização; (v) competências na economia do conhecimento natural
Setores priorizados	11 setores	24 setores	25 setores
Metas	Não estabeleceu	Estabeleceu metas	Estabeleceu metas
Principais instrumentos	Incentivo e financiamento	Incentivo e financiamento	Incentivo
Direcionamento	Horizontal	Vertical	Vertical
Grupo industrial mais beneficiado	Difusor	Difusor	Difusor

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).

CAPÍTULO 4
IMPACTO POLÍTICO

INTRODUÇÃO

O objetivo do capítulo é avaliar os motivos do fracasso das PIP por meio do modelo de análise de transformação institucional estabelecido por Hall (1989). Segundo o autor, a efetivação de ideias como política institucionalizada depende de sua viabilidade técnica, efetividade administrativa e legitimidade política. Considerando tal entendimento, o capítulo foi organizado em três partes.

Na primeira parte, chamada **Viabilidade Técnica**, as PIP foram analisadas tendo em vista sua capacidade de resolver problemas ou *puzzles* relevantes do setor industrial brasileiro. Na parte seguinte, intitulada **Efetividade Administrativa**, foi examinada a predisposição estatal para implementação das PIP, isto é, como a "nova ideia" condicionou o poder decisório no interior do Estado. Por fim, na terceira etapa, nomeada **Legitimidade Política**, as PIP foram avaliadas sob a perspectiva de influência na arena política e nos espaços criados para "validar" as novas ideias. Como será demonstrado, a mudança de postura dos governos petistas sobre a implantação de políticas industriais "mais intervencionais" não resultou em transformações de grande envergadura, constituindo-se simplesmente em pequenas tentativas de intervenção governamental com impacto político nulo.

As causas, os fatos e os argumentos apresentados foram construídos como base: (i) as definições problemas e soluções dos *policy entrepreneurs* e *intellectual carriers* analisadas no capítulo 2; (ii) os elementos conceptivos e as ações efetivamente postas em prática pelas PIP (*policy in book versus policy in action*) considerados no capítulo 3; (iii) as recomendações e os conselhos gerais sobre como planejar e implementar políticas industriais, produzidos por alguns especialistas internacionais da área, como Johnson (1982, 1984), Amsden (1992), Chang e Amsden (1994), Evans (1995) e Rodrik (2008). O objetivo foi trabalhar com análise técnica, administrativa e política das PIP de maneira "mais umbilical", considerando os processos político-institucionais internos que permearam sua construção e implementação e, ao mesmo tempo, "mais comparada", tendo em vista experiências internacionais de políticas industriais consideradas exitosas.

VIABILIDADE TÉCNICA

Como discutido anteriormente, o processo de "negação da política industrial", que perdurou no Brasil por quase duas décadas, decretou o fim do modelo de substituição de importações e da proteção ao setor industrial, promovendo a abertura unilateral da economia brasileira. Nesse período, também foram lançados programas de privatização,

desregulamentação e desnacionalização, que impactaram negativamente o desempenho do setor causando ajuste defensivo, expansão do capital estrangeiro, aumento do hiato tecnológico, *deficit* na balança comercial e desindustrialização.

Do ponto de vista do fluxo político, o clima era de descontentamento e emergência de coalizões de oposição que trabalharam na defesa da indústria, ajudaram na construção de imperativos de mudança política e influenciaram as eleições de 2002. O novo partido eleito prometeu resolver os problemas relevantes do setor por meio da "recuperação da capacidade de definir e operar políticas ativas" e do distanciamento "do velho estilo cartorial e clientelista que viciou as experiências passadas, pródigas na distribuição de subsídios" (PT 2002 p. 35). Com base em tais premissas, o Partido dos Trabalhadores, sob a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, criou três políticas industriais: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004), a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008) e o Plano Brasil Maior (2011).

O lançamento de tais iniciativas, além de ocupar espaço na história das políticas industriais, marcou o retorno de políticas intervencionistas no Brasil. Com apoio acadêmico necessário, as PIP foram bem recebidas e, pelo menos inicialmente, foram aprovadas tecnicamente. Para alguns autores, ainda que a superação do viés liberal se apresentasse como a principal faceta das PIP, as inciativas tinham mérito em função: (i) da "criação de setores intensivos em tecnologia" e do "fomento à inovação nos setores portadores de futuro (biomassa, nano e biotecnologia) e prioritários (semicondutores, software, bens de capital e fármacos), nos quais o Brasil ainda não é competitivo" (Almeida 2009); (ii) do incentivo à "mudança do patamar competitivo da indústria brasileira rumo à diferenciação e inovação de produtos, estratégia competitiva" (Salerno 2004); (iii) da "sinergia da política industrial com a de comércio exterior e foco na inovação" (Coronel *et al.* 2014); (iv) do "deslocamento da ênfase da política industrial da substituição de importações para a constituição de capacidades e competências" (Suzigan e Furtado 2006).

No plano político, as PIP também foram ovacionadas. Para Armando Monteiro, presidente da CNI na época do lançamento da primeira iniciativa petista, o novo governo tinha adotado uma "agenda do bom senso" (Zimmermann 2004). Para o Iedi, o anúncio da nova política industrial "representa um avanço em relação aos demais governos" ao "resgatar um programa mais abrangente de promoção da indústria e também porque se harmoniza com um conceito mais atual de política industrial". Também considerou "bastante positiva a decisão do governo de convocar representantes do meio empresarial e dos trabalhadores para auxiliar nessa tarefa de estruturação e implementação da política industrial" (Iedi 2004).

No entanto, à medida que as PIP foram implementadas a euforia se tornou crítica e o apoio político deu lugar à (re)emergência de movimentos de oposição[102]. O principal ponto

[102] Tal movimento pode ser percebido por manifestações de alguns *policy entrepreneurs*. Em entrevista à Folha de S.Paulo, Julio Gomes de Almeida, diretor-executivo do Iedi na época, afirmou que os juros altos atuavam como um cabresto que segurava a demanda e novos investimentos, conduzindo o país ao crescimento medíocre (Leite 2006). A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) foi mais crítica. Para a entidade, a política industrial "se baseou em instrumentos relativamente modestos, e que foram constrangidos por um ambiente macroeconômico bastante adverso, com destaque para a valorização cambial, a elevada taxa de juros e uma

de censura se encontrava na condução da política econômica que, na visão de seus críticos, utilizou intensivamente dois instrumentos nocivos ao desenvolvimento industrial. O primeiro se refere à manutenção de elevadas taxas de juros como principal instrumento de controle da inflação, encarecendo o financiamento da produção e, sobretudo, desestimulando investimentos no setor produtivo (Suzigan & Furtado 2006b; Ferraz 2009).

O segundo diz respeito à forte volatilidade cambial, sob o regime de câmbio flutuante, e à sobrevalorização do real que resultariam na especialização regressiva da economia nacional, intensificando o processo de desindustrialização (Suzigan & Furtado 2006b; Bresser-Pereira 2015). Considerando esses aspectos, as PIP geraram resultados praticamente nulos, alcançados em decorrência da ausência de conexão entre regime macroeconômico e política industrial (Bresser-Pereira *et al.* 2016). No entanto, como mostra Prates *et al.* (2017), Fonseca *et al.* (2013) e Bresser-Pereira (2015), esse processo não foi homogêneo e variou entre as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef.

Após superar a crise de confiança iniciada nas eleições de 2002, o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) caracterizou-se pela continuidade da política macroeconômica adotada após a crise cambial de 1999 (Prates *et al.* 2017; Bresser-Pereira 2015). Sob o conselho de Antônio Palocci no Ministério da Fazenda e de Henrique Meirelles no BCB, Lula elevou a taxa de juros e aprofundou o tripé econômico instituído no governo anterior, apoiando-se fortemente no regime de câmbio flutuante, no sistema de metas de inflação e na manutenção do *superavit* primário.

Com a adoção de políticas monetária e fiscal ortodoxas, houve controle do processo inflacionário e "organização" das contas governamentais que reverteram rapidamente as expectativas negativas dos agentes econômicos. Com a estabilização da economia, observou-se aumento substancial de investimento, crédito e emprego que expandiram o mercado de consumo interno[103] (Fonseca *et al.* 2013; Bresser-Pereira 2015).

> As operações de crédito registraram significativo crescimento em função, entre outros fatores, da implementação do crédito consignado, que reduziu o risco dos bancos e, consequentemente, o custo dos empréstimos às famílias. No que se refere à política cambial, em um contexto externo benigno no âmbito do comércio e dos fluxos de capitais [...], o elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa estimulou operações especulativas por meio de investimentos estrangeiros de portfólio e derivativos cambiais que, somadas aos *superavits* em conta corrente, resultaram em significativa apreciação da moeda doméstica. A chamada demanda precaucional por reservas cambiais contribuiu para a diminuição da dívida externa líquida [...] e, assim, para a melhora da situação de

elevadíssima carga tributária", se apresentando como "antagônica à estratégia de desenvolvimento industrial" (Fiesp 2011).

[103] Além disso, ao implementar políticas de valorização do salário mínimo, diminuição dos preços da cesta básica, aumento da participação das despesas sociais no PIB e ampliação do programa Bolsa Família, a gestão petista foi também responsável por: (i) diminuir a desigualdade social; (ii) reduzir a miséria e a pobreza; (iii) contrair o desemprego; (iv) aumentar a formalização no mercado de trabalho (Bresser-Pereira 2015; André Singer 2016). Entre o primeiro e o segundo mandatos de Lula, observou-se também aumento da participação do Estado em políticas direcionadas à infraestrutura, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, e relacionadas à educação e ciência, como o Programa Universidade para Todos (ProUni) de 2004, o Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007 e o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação também de 2007.

liquidez externa do país [...] (Prates *et al.* 2017).

Contudo, tanto a apreciação cambial quanto o *boom* de crédito foram revertidos com a eclosão da crise financeira global em 2008. As autoridades brasileiras responderam ao efeito-contágio com uma série de iniciativas anticíclicas – expansão do crédito, diminuição da taxa de juros e estímulos fiscais (Prates *et al.* 2017; Fonseca *et al.* 2013). Assim, ao longo de 2009, o dinamismo interno e os efeitos positivos de tais medidas asseguraram a reversão do nível das atividades econômicas e garantiram que bancos e empresas brasileiras passassem relativamente ilesos pela crise (Fonseca *et al.* 2013).

Com a emergência de novo fluxo de capital estrangeiro, impulsionada pelas políticas de "afrouxamento quantitativo"[104] de países desenvolvidos, a moeda nacional voltou a se apreciar em 2009. Diante de tal cenário, o Ministério da Fazenda começou a implementar uma estratégia de regulação dos fluxos de capitais, com imposição do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre investimentos estrangeiros de portfólio e operações de derivativos cambiais. Além disso, o BCB adotou uma série de regulações para conter o *boom* do crédito doméstico (Prates *et al.* 2017; Bresser-Pereira 2015). Tais medidas, que atentavam contra a "sagrada" circulação de capitais, limitaram a apreciação cambial, mas não em patamar suficiente para estimular as exportações industriais (Bresser-Pereira 2015).

Outra medida adotada para conter os efeitos da crise financeira global foi o aumento de taxa de juros pelo BCB. De acordo com Bresser-Pereira (Bresser-Pereira 2015), essa medida contribuiu para que o crescimento do PIB nacional estagnasse em 2009 e a produção industrial experimentasse forte queda. A partir da análise econométrica contrafatual, Oreiro e Araújo (2012) apontam que decisões no sentido contrário, ou seja, no sentido de reduzir a taxa de juros, poderia ter limitado o impacto da crise econômica mundial sobre a produção industrial brasileira[105] (Gráfico 21). De acordo com os autores,

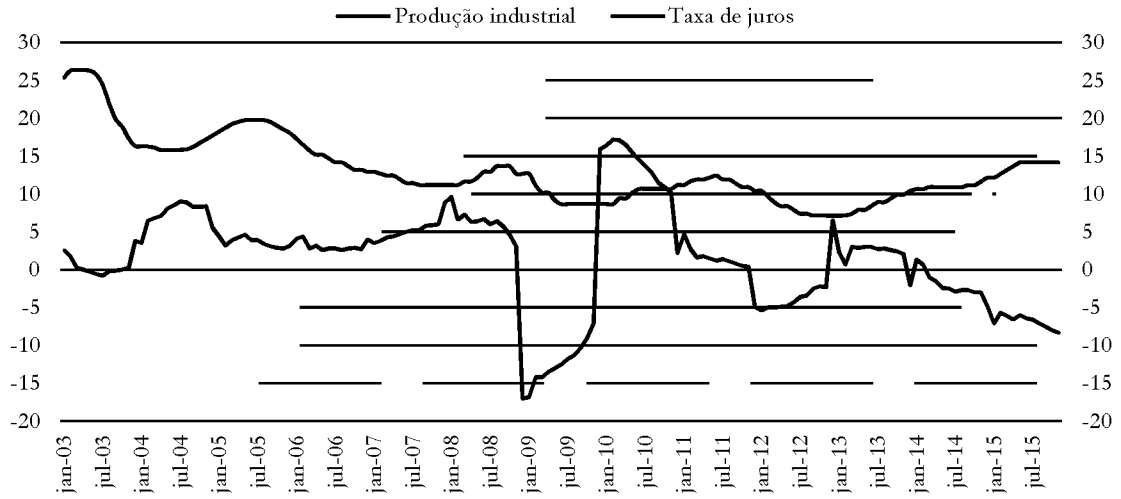
---

[104] Segundo Almeida *et al.* (2018), afrouxamento quantitativo consiste na prática de criar moeda para comprar títulos privados que alguns bancos centrais lançam mão com o objetivo de aumentar a liquidez e estimular a economia.

[105] Para Oreiro e Araújo (2012), "o saber convencional prevalecente entre os economistas brasileiros atribui essa queda da produção da indústria aos efeitos da crise econômica mundial sobre as exportações de produtos manufaturados. Nesse contexto, teria sido impossível impedir o colapso da produção industrial por meio de medidas de política econômica, mais especificamente mediante uma forte redução da taxa de juros no final de 2008. Por outro lado, a grande desvalorização da taxa de câmbio ocorrida entre outubro e dezembro de 2008 justificaria uma atitude mais prudente por parte da autoridade monetária com respeito ao início do ciclo de redução da taxa básica de juros. Argumentava-se que o repasse do câmbio para os preços poderia pôr em risco a obtenção da meta de inflação para 2010, de forma que o compromisso com a obtenção da meta inflacionário não só impediria a redução da taxa de juros, como ainda poderia levar o Banco Central do Brasil a ter que aumentar a taxa básica de juros para conter o "efeito *pass-through*". Esse raciocínio, no entanto, desconsidera dois elementos fundamentais no caso brasileiro. Em primeiro lugar, a crise econômica mundial chegou ao Brasil em função da "evaporação de crédito" induzida pelos grandes prejuízos que as empresas exportadoras brasileiras tiveram com as operações de derivativos cambiais. O *Bank of International Settlements* (BIS) estima que os prejuízos acumulados com essas operações alcançaram a cifra de US$ 25 bilhões, ou seja, quase 2% do PIB brasileiro. O aumento do risco de contraparte decorrente dos prejuízos com os derivativos de câmbio levou os bancos brasileiros a reduzir suas operações de crédito, o que atuou no sentido de aumentar de forma significativa o spread bancário. Esse "choque de crédito" teve por efeito a redução da produção industrial, em função nem tanto da queda da demanda por produtos manufaturados, mas da incapacidade das empresas de obter crédito no volume e nas condições necessárias para manter o nível da produção. A redução das exportações de manufaturados certamente agravou esse quadro, mas não foi o grande responsável pela contração da produção verificada no final de 2008. Conforme se pode verificar na figura 1, as exportações de

> "A insistência em manter os juros inalterados [...] permitiu a ocorrência de uma queda bastante forte na liquidez do sistema bancário brasileiro, reforçando o fenômeno da evaporação do crédito, que teve papel decisivo na redução da produção industrial. A liberação parcial dos depósitos compulsórios em novembro e dezembro não foi eficaz em restaurar as reservas do sistema bancário em face à contração da base monetária induzida pela venda não esterilizada de reservas internacionais durante esse período. O Banco Central tentou fazer o que era aritmeticamente impossível: restaurar as reservas do setor bancário como um todo num contexto em que os juros eram mantidos inalterados e a autoridade monetária vendia dólares no mercado à vista para conter a elevação da taxa nominal de câmbio. Os efeitos dessa "trindade impossível" se mostraram devastadores: a liquidez do setor bancário foi reduzida, o crédito desapareceu e a produção industrial despencou (Oreiro & Araújo 2012).

Gráfico 21 - Produção industrial brasileira e taxa de juros



Fonte: IBGE (2019a); BCB (2019).
Nota: para o computo da produção industrial foi utilizada a variação percentual acumulada no ano (base: igual período do ano anterior); a taxa de juros corresponde à taxa Selic.

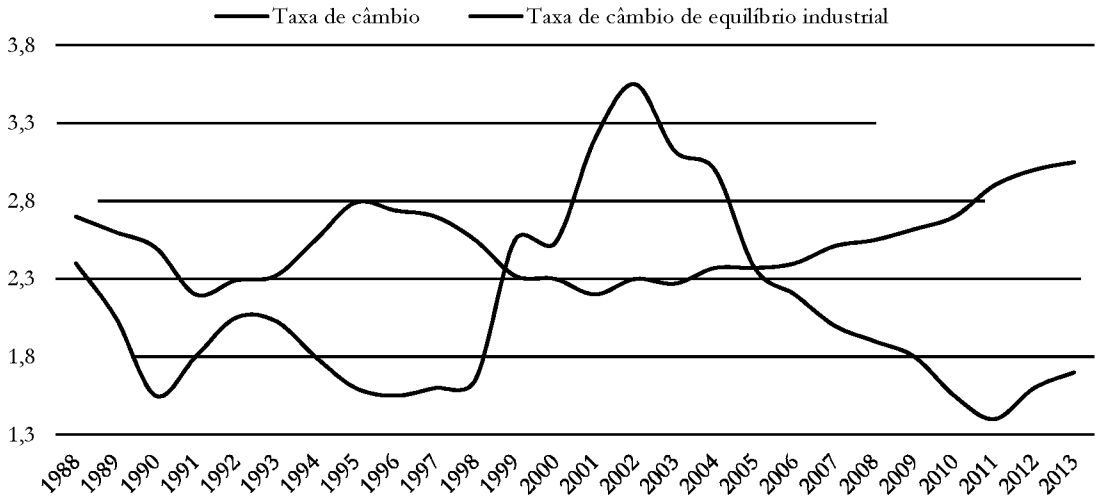
A presidenta Dilma Rousseff começou seu primeiro mandato (2011-2014) com a proposta de continuidade do governo Lula, principalmente em relação à condução da política econômica. No entanto, a segunda fase da crise financeira global, manifestada em 2011, rompeu o fluxo de ações propostas e, diante desse contexto, foram introduzidas novas medidas para impulsionar o crescimento, denominadas pelo próprio governo de Nova Matriz Econômica. Encarada por alguns como um "ensaio desenvolvimentista", a proposta exibia uma marca caraterística: "ativismo estatal na busca da reindustrialização", pois visava induzir

manufaturados apresentaram uma queda de 20% entre setembro e dezembro de 2008 e outra de cerca de 37,5% entre dezembro de 2008 e fevereiro de 2009. Esses números mostram que a queda mais forte das exportações de manufaturados ocorreu depois da queda mais pronunciada da produção industrial. Dessa forma, as causas da forte diminuição da produção industrial no último trimestre de 2008 foram de natureza eminentemente financeira. Em segundo lugar, o saber convencional desconsidera o fato de que, antes da erupção da crise internacional sobre a economia brasileira, já estava em cursos um processo de deflação dos preços das *commodities* no mercado internacional, o que atuaria no sentido de contrarrestar a influência sobre os preços domésticos de uma desvalorização da taxa nominal de câmbio. Dessa forma, os temores de que uma redução da taxa de juros no final de 2008 poderia comprometer a obtenção da meta de inflação de 2009 foram, no melhor dos casos, bastante exagerados. Nesse contexto, a desconsideração do caráter eminentemente financeiro (via crédito bancário) da crise que se abateu sobre a economia brasileira no final de 2008 pode ter levado o Banco Central do Brasil a fazer um julgamento equivocado a respeito da necessidade de uma redução rápida e forte da taxa de juros".

o setor industrial por meio de ações eminentemente "antiliberais" (André Singer 2016 p. 26). Além de se apoiar fortemente na oferta intensiva de crédito via BNDES e no estabelecimento de benefícios fiscais, utilizando o Plano Brasil Maior como fio condutor, a política também se fundamentava: (i) no investimento em infraestrutura[106]; (ii) na reforma do setor elétrico[107]; (iii) no controle de capitais[108]; (iv) na proteção ao produto nacional[109] (André Singer 2016).

Para dar apoio à Nova Matriz Econômica, o BCB iniciou a gradativa redução da taxa de juros[110] ao mesmo tempo em que o câmbio se depreciou em termos reais. Tais iniciativas duraram pouco e no segundo trimestre de 2013 a matriz começou a ser desmontada: em abril, o BCB voltou a aumentar gradual e continuamente a taxa de juros básica e, em junho, as regulações sobre fluxos de capitais e derivativos cambiais foram retiradas diante da deterioração das condições de liquidez internacional após o desmonte das políticas internacionais de afrouxamento quantitativo (Prates *et al.* 2017).

Gráfico 22 - Taxa de câmbio real e equilíbrio industrial



Fonte: Bresser-Pereira (2016).
Nota: taxa de câmbio de equilíbrio industrial é definida como aquele nível de taxa de câmbio que iguala os custos unitários do trabalho, em termos reais, entre os produtores locais de bens manufaturados e os seus parceiros comerciais.

Como pode ser percebido, apesar de algumas tentativas de desvalorização cambial e redução dos juros, a política econômica petista se manteve contrária aos anseios industrializantes dos *policy entrepreneurs* e *intelectual carriers* analisados no capítulo 2. Assim, sob a perspectiva de tais agentes a condução da política econômica petista não reconheceu a

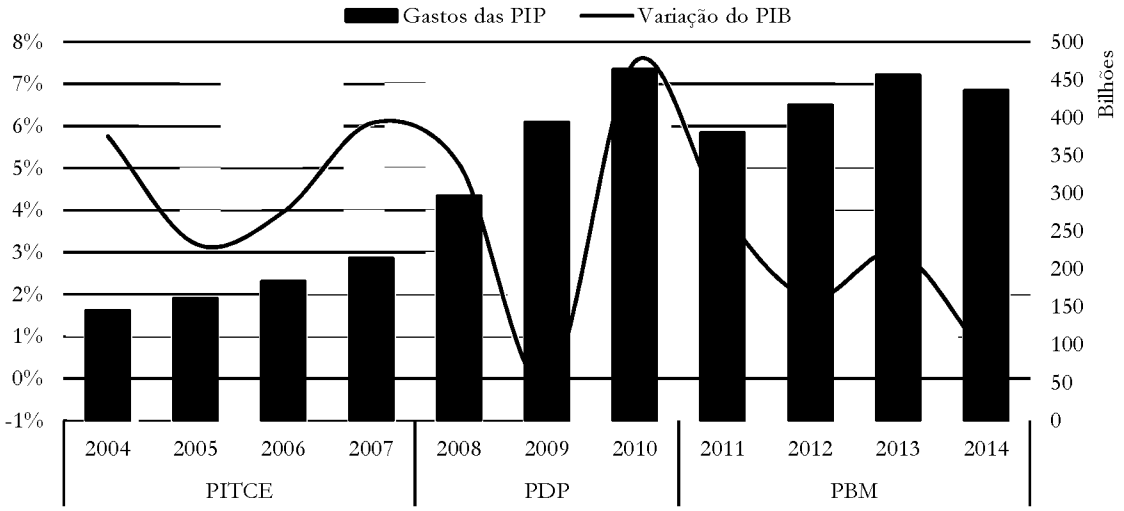
[106] Em 2012 foi lançado o Programa de Investimento em Logística (PIL), pacote de concessões para estimular a inversão em rodovias e ferrovias.
[107] Em 2012 foi também lançada a Medida Provisória 579, com o objetivo de baratear o custo da energia elétrica e ganhar competitividade em relação aos importados.
[108] Com o objetivo de impedir que a entrada de dólares valorizasse o real, foram estabelecidas medidas de controle de investimentos estrangeiros e captações externas para baratear o custo da energia elétrica e ganhar competitividade em relação aos importados.
[109] A fim de favorecer a produção interna, a gestão de Dilma também elevou o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre produtos nacionais com elevado percentual de insumos importados, aumentou o Imposto sobre Importação (II) sobre mais de 100 produtos e favoreceu a compra de produtos nacionais no Programa de Compras Governamentais.
[110] Para normalizar ainda mais o custo do crédito, o Poder Executivo também pressionou os bancos privados a baixarem os spreads.

importância da indústria para o crescimento econômico e somente intensificou alguns problemas crônicos já enfrentados pelo setor. Além disso, a manutenção de uma política econômica mais ortodoxa também teria acentuado duas características marcantes do recente desenvolvimento econômico brasileiro: a especialização regressiva[111] (causada pela valorização cambial) e a financeirização da economia brasileira[112] (motivada pelos juros elevados). Na visão dos atores analisados, tais fenômenos influenciaram o dinamismo industrial, comprometendo a capacidade das PIP de impulsionar a produção, as exportações e a produtividade industriais.

Além da incompatibilidade com a política econômica, as PIP apresentaram contradições intrínsecas, isto é, diferenças inerentes entre as fases elaboração (*policy in book*) e implementação (*policy in action*) (Schapiro 2015).

Como demonstrado anteriormente, em função das profundas transformações na conjuntura econômica, o objetivo de intervenção no setor industrial foi substituído pela atenção à estabilidade, à competitividade e ao crescimento econômico na passagem dos planos. Com gastos estipulados em R$ 3,5 trilhões, os pontos de inflexões dos desembolsos das PIP foram coincidentes com variações negativas do Produto Interno Bruto (PIB). Tal causalidade parece indicar que a gestão petista utilizou as políticas industriais como contenção das recessões econômicas registradas no período ao "jogarem" enorme aporte financeiro na forma de gasto tributário, linhas de financiamento e investimentos governamentais. Nesse sentido, apesar de as PIP se apresentarem como políticas de desenvolvimento que visavam melhorar a capacidade inovadora das empresas, incentivar a exportação e alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo, na prática não passaram de políticas anticíclicas (Gráfico 23).

Gráfico 23 - Gasto das PIP e variação do PIB



Fonte: Brasil (2016d; 2016c); Curado e Curado (2016); BNDES (2016); IBGE (2019b).
Nota: gastos das PIP representam valores reais, deflacionados pelo IPCA-E/IBGE de abr./2006, e correspondem à soma dos gastos tributários com política industrial, do financiamento via BNDES e do investimento governamental apresentado anteriormente. Variação do PIB diz respeito à variação real anual a preços de mercado.

[111] Refere-se à elevação das importações de produtos de alta complexidade tecnológica acompanhada do aumento das exportações de produtos intensivos em trabalho e recursos naturais.
[112] Refere-se ao aumento das atividades das empresas não financeiras nos mercados financeiros.

Na análise do alcance e dos setores priorizados, é possível observar outra fonte de contradição intrínseca. Como demonstrado no capítulo anterior, as PIP foram planejadas para determinados setores. A PITCE foi concebida para desenvolver "opções estratégicas" e "setores portadores de futuro", priorizando 11 setores. A PDP planejou atuar em cinco metas estratégicas que abarcavam 24 setores. O PBM, por sua vez, iria focar em 25 setores distribuídos em 5 sistemas setoriais.

A prática, no entanto, foi muito diferente das ideias iniciais, pois as PIP foram efetivamente direcionadas a poucos setores. Como pode ser observado na Tabela 17, praticamente metade das ações teve destinação horizontal, voltadas a mitigar deficiências competitivas que afetam, de maneira geral, o segmento industrial e orientadas a nivelar o campo de jogo para empresas nacionais (Schapiro 2013). Outra metade foi enquadrada como vertical, favorecendo deliberadamente setores específicos, principalmente bens de capital, informática & eletrônicos, automóveis e energia que juntos representaram 1/3 das ações das PIP.

Tabela 17 - Alcance e setores privilegiados pelas PIP

Alcance e setores	Ações
Horizontal	45,80%
Vertical	54,20%
Bens de Capital	5,39%
Equipamentos de Informática & Eletrônicos	5,39%
Fabricação de Automóveis	4,41%
Energia	3,68%
Petróleo & Gás	2,94%
Vestuário & Confecções	2,46%
Serviços de Tecnologia da Informação	2,21%
Construção de Embarcações	1,96%
Máquinas & Equipamentos	1,96%
Produtos Farmacêuticos	1,96%
Construção	1,72%
Educação	1,72%
Fabricação de Aeronaves	1,72%
Indústria da Defesa	1,72%
Couro & Calçados	1,47%
Biotecnologia	1,23%
Fabricação de Móveis	1,23%
Plásticos	1,23%
Telecomunicações	1,23%
Transporte	1,23%
Alimentos	0,98%
Outros	6,41%
Total	100,00%

Fonte: Brasil (2003a; 2006; 2008; 2010; 2011; 2014).

Como mostrado também por Schapiro (2015), o cruzamento entre setores beneficiados e o tipo de instrumento empregado expõe a concentração de reformas horizontais mesclada com medidas direcionadas a segmentos mais tradicionais da economia brasileira. Assim, embora o foco das PIP fosse a modificação da estrutura industrial, a prática revela o direcionamento de ações a setores competitivos internacionalmente ou a "grandes

campeões nacionais" que teoricamente não necessitariam de benesses governamentais (Almeida 2009; Bresser-Pereira *et al.* 2016).

Além da concentração em poucos setores, as PIP também foram marcadas pela utilização intensiva de instrumentos fiscais e de financiamento. Como visto, as medidas direcionadas a isenção, renúncia e desoneração tributária, bem como a oferta de linha de crédito e empréstimo, representaram 63,5% das ações implementadas e 60,0% dos gastos efetivados entre 2004 e 2014 (Tabela 6, Gráfico 12 e Gráfico 13). Considerando as diversas formas de intervenção classificadas por Cimoli *et al.* (2006), ilustradas no Quadro 18, verifica-se que as PIP foram pouco criativas e diversificadas na oferta de instrumentos de política industrial, concentrando-se basicamente em dois mecanismos. Assim, se a ideia era a "recuperação da capacidade de definir e operar políticas ativas" e o distanciamento "do velho estilo cartorial e clientelista", na prática as PIP não passaram de políticas de distribuição de crédito e subsídios, reproduzindo experiências passadas.

Quadro 18 - Principais domínios e instrumentos de política industrial

Domínio	Instrumentos
Ordem econômica e incentivo	Direito de propriedade intelectual; política de regulação de preços; política cambial; política monetária; política fiscal e incentivos fiscais.
Inovação científica e tecnológica	Políticas científicas; projetos de pesquisa orientados a alta tecnologia; financiamento de pesquisa; criação de centros de pesquisa; subvenções e incentivos à P&D.
Aprendizagem e aperfeiçoamento tecnológico	Políticas de educação e treinamento; elaboração de estudos prospectivos; subsídios e incentivos a treinamentos; formação de habilidades; programas de qualificação e aperfeiçoamento profissional; cooperação internacional em educação e pesquisa.
Suporte industrial seletivo	Incentivos ao investimento direto estrangeiro; imposição de tarifas e cotas de importação; estabelecimento de subsídios e crédito à exportação; criação de zonas econômicas especiais; formação de empresas estatais; oferta de serviços públicos (por exemplo, eletricidade); oferta de crédito e subsídios; fornecimento de garantias públicas; políticas de compras na administração pública.
Mecanismos de seleção	Regulamentos de entrada e saída para empresas; política de "fazer viver e deixar morrer"[113]; estabelecimento de políticas antitruste e concorrenciais; apoio a empresas exportadoras; acesso preferencial ao financiamento; financiamento do desenvolvimento a longo prazo.
Distribuição de informações	Mecanismos de ação coletiva; promoção de padronização; criação de fóruns consultivos; estabelecimento de câmaras de negócios; incentivo à cooperação; marketing das indústrias exportadoras; disseminação de experiências bem-sucedidas.
Melhoria da produtividade das empresas e dos empresários	Fornecimento ou subsídio de treinamento em gestão; monitoramento e assistência às empresas; infraestrutura, financiamento e gestão de incubadoras e clusters; promoção de parcerias público-privadas; comercialização baseada na localização e aprimoramento; atualização da infraestrutura econômica; criação de fundos de capital de risco.

Fonte: Cimoli *et al.* (2006).

Diante de tal configuração, verifica-se que o Estado brasileiro, sob a gestão petista, tentou atuar como parteiro (*midwifery*) no estabelecimento de incentivos e como pastoreio (*husbandry*) na criação de linhas de financiamento, considerando concepção desenvolvida por Evans (1995). Mas diferentemente do defendido pelo autor, as PIP não incentivaram a criação de setores "mais difíceis" ou auxiliaram empresários no desenvolvimento de

[113] Políticas que incentivam a criação de empresas e cessam apoio àquelas que falham.

pesquisas e processos de inovação. Pelo contrário, os esforços e principalmente as linhas de financiamento foram direcionadas a setores controlados por grandes empresas com alta capacidade financeira.

Como pode ser observado no quadro abaixo, entre 2004 e 2014 quase 70% dos desembolsos do BNDES destinados à indústria foram concentrados em quatro setores: (i) energia elétrica; (ii) veículos; (iii) química e petroquímica; (iv) alimentos e bebidas (Tabela 18). Assim, embora a reorientação estratégica do BNDES tenha "aberto" novas possibilidades para a indústria nacional com a criação de linhas de financiamento e o aumento de recursos, os desembolsos foram dirigidos a setores consolidados em território brasileiro (Schapiro 2015). Nesse sentido, além do descolamento do conceito original de Evans (1995), verifica-se descompasso entre as ações da PIP, orientadas a setores difusores do progresso técnico, e os desembolsos do BNDES, orientados a setores tradicionais no mercado nacional.

Tabela 18 - Direcionamento dos desembolsos do BNDES

Setor	Participação no total desembolsado	Participação no total desembolsado para a indústria
Agropecuária	**8%**	**-**
Indústria	**50%**	**100%**
Energia elétrica	10%	21%
Veículos	9%	18%
Química e petroquímica	9%	17%
Alimento e bebida	6%	12%
Mecânica	4%	7%
Metalurgia e produtos	3%	6%
Celulose e papel	2%	4%
Extrativa	2%	4%
Têxtil e vestuário	1%	2%
Construção	1%	2%
Outras	4%	7%
Comércio e serviços	**42%**	**-**
Total	**100%**	**-**

Fonte: BNDES (2019).
Nota: refere-se ao período de 2004 a 2014.

Por meio de tal constatação, é possível afirmar também que as PIP tiveram caráter eminentemente nacionalista. Analisando a política de crédito do BNDES e as aplicações do BNDES Participações S.A.[114] (BNDESPar), verifica-se que o banco, ao atuar vigorosamente na oferta de recursos financeiros a setores tradicionais da economia brasileira, passou também a implementar uma política de fortalecimento de grupos nacionais e a descriminalização do capital externo, o que pode ter impossibilitado a criação de novas indústrias e tecnologias ainda inexistentes no Brasil.

Como demonstrado por Almeida (2009), as maiores multinacionais[115] da época

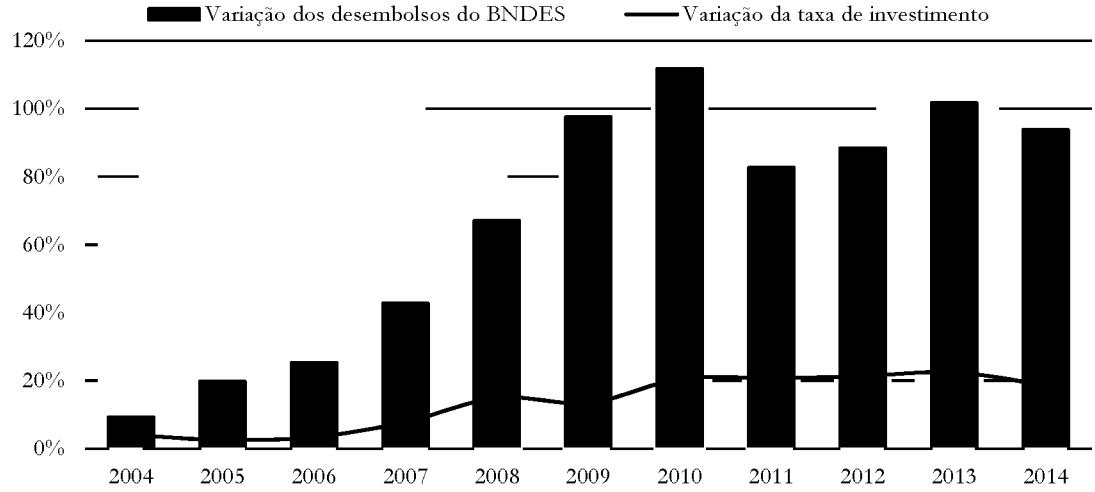
[114] Holding ligada ao BNDES que investe diretamente em empresas, por meio da compra de ações, títulos e participações societárias. Na prática, a instituição funciona como uma espécie de "fundo de investimento" do governo.

[115] Petrobras, Petrobras Distribuidora S.A. Vale, AmBev, Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga, Braskem S.A., CSN, Gerdau Aços Longos S.A. Usiminas, Sadia S.A., Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Tam – Linhas Aéreas S.A, Embraer, Cemig Distribuição S.A., Perdigão Agroindustrial S.A., Gerdau Açominas S.A., Bertin S.A., Globo JBS S.A., Aracruz Celulose S.A., Votorantim Cimentos Brasil S.A., Construtora Norberto

tinham empréstimos do BNDES ou possuíam participação direta do BNDESPar. Da lista das 30 maiores empresas multinacionais brasileiras, o BNDESPar tinha a participação direta em 11 delas. Este número aumentava para 22 empresas quando, além da participação direta, considera-se também a participação indireta do BNDESPar na empresa principal do grupo (Almeida 2009 p. 47). Se além da participação do BNDES fossem somados os fundos de pensão de estatais, observa-se que mais de 80% das 30 maiores empresas multinacionais brasileiras da época se relacionavam com o governo, seja por meio do BNDESPar e/ou empresas públicas (Almeida 2009).

Nesse sentido, a gestão petista, por meio do BNDES, atuou de forma consistente na promoção da concentração de setores da economia brasileira para a formação de campeões nacionais ou mesmo de empresas globais. No entanto, esse tipo de política apenas consolidou a estrutura produtiva "mais tradicional", não ajudando novos investimentos em setores mais intensivos em tecnologia. Além disso, aumentou a concentração das cadeias de produção, replicando no mercado doméstico a lógica de competição global das multinacionais, e não alterou de maneira significativa a taxa de investimento da economia nacional (Gráfico 24).

Gráfico 24 - Variação acumulada dos desembolsos do BNDES e da taxa de investimento



Fonte: Brasil (2016c); BNDES (2016).
Nota: taxa de investimento é a relação entre formação bruta de capital fixo (FBCF) e PIB. A FBCF registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano.

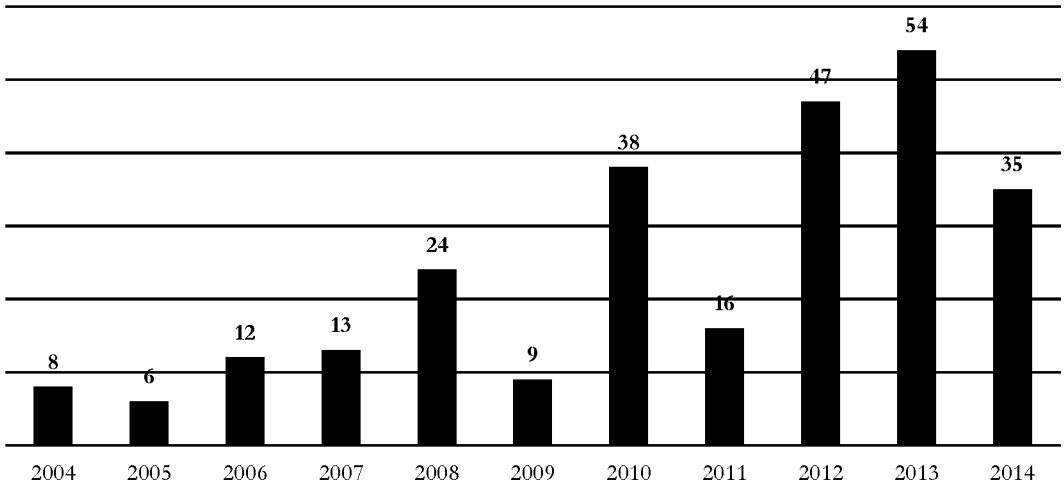
Além da discriminação contra o capital externo, as PIP também apresentam viés fortemente protecionista na condução da política comercial. Nesse sentido, embora o país tenha criado instrumentos adequados de defesa da concorrência, sob a gestão petista, o Estado brasileiro insistiu em promover políticas que anularam a eficácia de tais medidas, como a manutenção de proteção aduaneira e o estabelecimento de regras de conteúdo local (Júnior 2015). Ao mesmo tempo, o Brasil adotou uma postura fortemente conservadora ao

Odebrecht S.A., Suzano Papel e Celulose S.A., Copersucar, Natura Cosméticos S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Gerdau Comercial de Aços S.A., Klabin S.A. e Distribuidora de Produtos de Petróleo Ipiranga S.A.

se tornar um dos principais usuários de *antidumping*[116] na OMC (Gráfico 25). De acordo com Júnior (2015),

> de 2007 a 2013, o número de investigações abertas superou o total registrado nos 18 anos anteriores de existência deste instrumento no país: 203 contra 193. Só em 2013, foram iniciados mais casos (54) do que nos quatro anos do primeiro mandato do Presidente Lula (32). Segundo os relatórios da OMC, que atualmente reúne 159 países, entre julho de 2012 e junho de 2013 o Brasil foi, pela terceira vez consecutiva, o líder mundial na abertura de investigações *antidumping*, com um número de casos superior aos do Canadá, Estados Unidos e União Europeia em conjunto (Júnior 2015 p. 465).

Gráfico 25 - Investigações *antidumping* iniciadas pelo Brasil



Fonte: Júnior (2015).

As medidas *antidumping*, além de elevar o patamar de proteção conferido no Brasil, oneraram os custos de produção das indústrias usuárias e podem distorcer as condições de concorrência em alguns segmentos da economia. Nesse sentido, o viés protecionista das PIP podem ter acentuado duas características da dinâmica comercial brasileira: a proteção a monopólios e oligopólios e o foco em bens intermediários, sobretudo os produtos químicos e siderúrgicos (Júnior 2015). Como mostra Júnior (2015),

> entre as medidas vigentes em julho de 2014, 91% beneficiaram indústrias com até três produtores, sendo que 58% foram destinadas a monopólios e 24% a duopólios. Esta distribuição não é muito distinta daquela que vigorou entre 1989

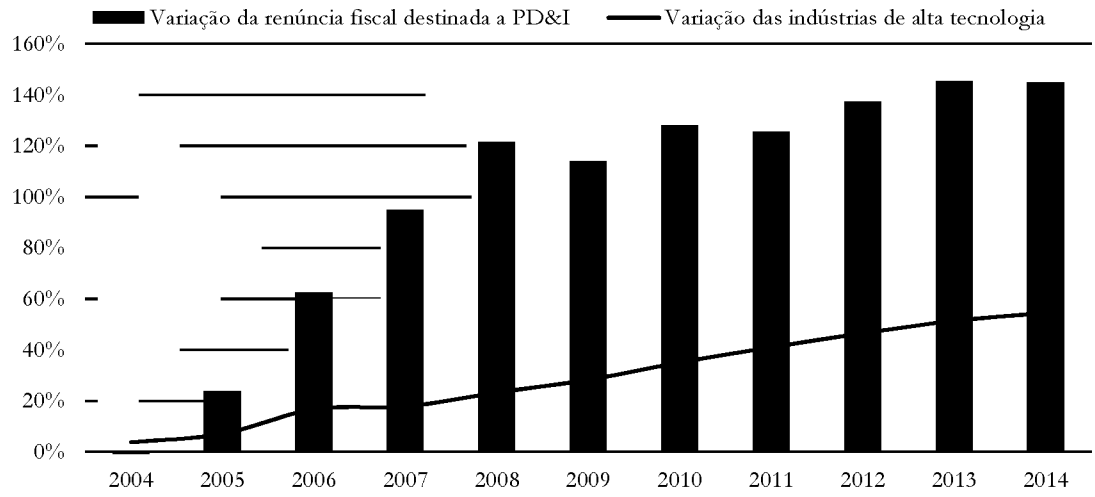
[116] Segundo site do Ministério da Economia, "*antidumping* tem como objetivo evitar que os produtores nacionais sejam prejudicados por importações realizadas a preços de *dumping*, prática esta considerada como desleal em termos de comércio em acordos internacionais. A aplicação de medidas de defesa comercial requer que, no âmbito de um processo administrativo, seja realizada uma investigação, com a participação de todas as partes interessadas, onde dados e informações são conferidos e opiniões são confrontadas, para que o Departamento possa propor a aplicação de uma medida ou o encerramento de uma investigação sem imposição da mesma. Nos casos de *dumping*, a investigação deve comprovar a existência de dano à produção doméstica e de nexo causal entre ambos. A investigação deverá ser conduzida de acordo com as regras estabelecidas nos Acordos da OMC e na legislação brasileira. Tais regras buscam garantir ampla oportunidade de defesa a todas as partes interessadas e a transparência na condução do processo. O não cumprimento dos procedimentos estabelecidos pelo Acordo *Antidumping*, em especial os relativos à garantia de oportunidade de defesa das partes, pode implicar a contestação da medida que vier a ser adotada ao final da investigação e a consequente revogação da mesma por determinação da OMC" (Brasil 2019b).

> e 2006, quando os monopólios representaram 50% dos casos, duopólios, 26%, e indústrias com três firmas, 6%. Mas, até 2006, estas medidas eram dirigidas a um número restrito de oligopólios domésticos, em contraste com o descontrole da situação atual, que transformou o país em líder mundial nesta modalidade de protecionismo. Entre as 70 medidas vigentes em 31.07.2014, 17 amparam bens de consumo final com reduzido impacto nos orçamentos familiares [...]. Mas, entre as 53 medidas relativas a bens intermediários, ao invés de produtos prosaicos, a proteção abrangeu insumos cujos preços geram impactos generalizados sobre a estrutura industrial do país (Júnior 2015 p. 466).

Outra contradição intrínseca, que se apresenta com a causa da inviabilidade técnica das PIP, refere-se ao baixo incentivo à inovação. Como demonstrado na Tabela 7, apenas 26,7% das 408 ações registradas foram direcionadas ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, tendo o financiamento como principal instrumento. Nesse sentido, apesar da aprovação de algumas medidas importantes, como a Lei do Bem, a Lei da Inovação e o Plano de Ação, Ciência e Tecnologia (PACTI), as PIP se limitaram à oferta de recursos financeiros, não gerando pressões no ambiente para induzir atividades inovativas.

Além disso, não houve implementação de mecanismos específicos com o objetivo de promover o *catching up* e o conjunto de medidas voltadas à inovação tecnológica não focava no desenvolvimento de tecnologias novas e adaptadas às necessidades empresariais (Almeida 2009; Melo *et al.* 2015). Ao contrário, reduziu-se a prática da pesquisa à mera criação de condições para que empresas absorvam novas tecnologias, provocando, no longo prazo, o abandono da pesquisa fundamental. Contribuindo com tal processo, as PIP não abordaram questões sobre patentes, proteção da biodiversidade, domínio de empresas estrangeiras, agências nacionais de inovação e atração de investimento direto externo (Castilhos 2005; Melo *et al.* 2015; Coutinho 2002; Almeida 2009).

Gráfico 26 - Variação da renúncia destinada à PD&I e das indústrias de alta tecnologia



Fonte: Brasil (2019a; 2018a).

Considerando as contradições intrínsecas citadas, pode-se concluir que embora tenham sido concebidas sob o viés heterodoxo (*policy in book*), as medidas concretas (*policy in action*) foram direcionadas, prioritariamente, para a correção de falhas sistêmicas e horizontais, mostrando-se assim "ortodoxas" (Schapiro 2015; Castilhos 2005). Como

demonstrado, os programas que formam as PIP favorecem e reforçam mecanismos de mercado existentes e, com isso, se orientam a empresas com maiores chances de alcançar os objetivos colocados, como aumento da participação no mercado externo e atração de investimento direto estrangeiro (Castilhos 2005). Nesse sentido, as PIP se mostraram mais voltadas a corrigir imperfeições de mercado e a perseguir vantagens comparativas do que induzir a transformação estrutural e realizar *catching up*.

Além disso, conforme demonstrado, o fraco reformismo da gestão petista também se encontra na grande distância entre as fases de concepção, implantação e mensuração dos impactos alcançados, evidenciando a natureza imediatista das PIP. Como demonstrado por Devlin & Moguillansky (2012), políticas industriais exigem o estabelecimento de uma estratégia planejada e cuidadosa e, nesse sentido, são tradicionalmente políticas de longo prazo. Como ação estatal, normalmente não restrita apenas a um governo, intervenções na área industrial exigem a definição de metas não imediatistas que servem como orientação e síntese da proposta de mudança estrutural que se deseja alcançar (Guerriero 2012a).

Essa não foi, entretanto, a realidade experimentada pelos governos petistas. Como visto, as PIP coincidiram com os mandatos de Lula I e II e Dilma I e suas metas, quando estabelecidas, possuíam natureza essencialmente imediatista. Tal sincronia confere contradições intrínsecas aos planos, já que metas foram eleitas para mostrar resultados de curto prazo, e dentro do ciclo eleitoral, prejudicando o efeito duradouro que as intervenções petistas poderiam alcançar. Nesse sentido, as PIP se mostram limitadas, pois teriam a oportunidade de propor ações mais expressivas ao se estabelecerem como políticas de longo prazo (Almeida 2009; Almeida 2011).

Para Almeida (2009), tal paradoxo se apresenta como a grande inconsistência das políticas adotadas por governos democráticos em geral: o desejo de mudança é estrutural e necessariamente de longo prazo, mas chefes de Estado precisam mostrar resultados de curto prazo para que sejam premiados pelo sucesso de suas ações e possam continuar com sua implementação. Essa parecia ser a lógica presente nas PIP.

EFETIVIDADE ADMINISTRATIVA

Não há regras amplamente aceitas sobre como Estados devem planejar, coordenar e implementar políticas industriais. Casos de sucesso passaram por diferentes arranjos institucionais, prazos, recursos e outros fatores. Isso significa que há não "receita" para o sucesso da política industrial (UNCTAD 2016).

Apesar dessas especificidades, vários autores vêm produzindo conselhos gerais sobre como planejar e implementar políticas industriais (Johnson 1982; Johnson 1984; Chang & Amsden 1994; Amsden 1992; Evans 1995; Rodrik 2008). Trata-se de recomendações genéricas que frequentemente são relacionadas a dois aspectos fundamentais: (i) como construir um ambiente institucional capaz de implementar ações de maneira eficaz; (ii) como gerenciar a relação com o setor privado (UNCTAD 2016).

Evans (1995), por exemplo, enfatiza o papel ativo do Estado e a necessidade de autonomia burocrática para fornecer canais institucionalizados de contínua (re)negociação

com o setor privado. Para o autor,

> *highly selective meritocratic recruitment and long term career rewards create commitment and a sense of corporate coherence. Corporate coherence gives these apparatuses a certain kind of "autonomy." They are not, however, insulated from society as Weber suggested they should be. To the contrary, they are embedded in a concrete set of social ties which binds the state to society and provides institutionalized channels for the continually negotiation and renegotiation of goals and policies. Either side of the combination by itself would not work. A state that was only autonomous would lack both sources of intelligence and the ability to rely on decentralized private implementation. Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving "collective action" problems, of transcending the individual interests of its private counterparts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental. This apparently contradictory combination of corporate coherence and connectedness, which I call "embedded autonomy," provides the underlying structural basis for successful state involvement in industrial transformation* (Evans 1995 p. 12).

Rodrik (2008) também focaliza a importância da colaboração entre empresas e Estado ao eleger três atributos eficazes de políticas industriais: (i) integração (*embeddedness*); (ii) regras (*carrots-and-sticks*); (iii) responsabilidade (*accountability*). A integração diz respeito à proximidade entre formulador e destinatário da política. A expressão *carrots-and-sticks* refere-se à combinação de incentivos (*carrots*) e disciplina (*sticks*) que a ação estatal deve buscar. Finalmente, a responsabilidade relaciona-se à necessidade de monitorar burocratas e responsabilizá-los pela forma como gastam o dinheiro público. Os dois primeiros atributos dizem respeito especificamente à relação público-privada ideal para Rodrik (2008): o Estado precisa estar embutido (*embeddedness*) em relação estreita com o setor privado, sendo que o apoio estatal deve ser combinado com disciplina (*carrots-and-sticks*) para reduzir as chances de corrupção e *rent-seeking*.

> *The right model for industrial policy therefore lies in between the two extremes of strict autonomy, on the one hand, and private capture, on the other. It is a model of strategic collaboration and coordination between the private sector and the government with the aim of uncovering where the most significant bottlenecks are, designing the most effective interventions, periodically evaluating the outcomes, and learning from the mistakes being made in the process. What are some of the specific mechanisms that can serve to achieve these ends? Deliberation councils are the classic institution for this purpose, but we can add supplier development forums, "search networks," investment advisory councils, sectoral round-tables, diaspora associations, and private-public venture funds as additional examples. Contests that allow private sector firms to bid for public resources (whether to fund feasibility studies or provide specific public inputs) can be particularly useful for eliciting private-sector needs and priorities. […] This way of thinking about industrial policy ensures that we view it not as a list of policy instruments, as in the traditional model, but as a process of discovery. The process focuses on learning where the binding constraints lie and on eliciting information on the private sector's willingness to invest subject to the removal of those obstacles. The government's choice over policy instruments — tax breaks, R&D subsidies, credit incentives, or other specific instruments — emerges from the process. The appropriate way to judge the success of the policy is then to ask: have we set up the institutions that engage the bureaucrats in an ongoing conversation with the private sector, and do we have the capacity to respond selectively, but also quickly and using a range of policies, to the economic opportunities that these conversations are helping identify?* (Rodrik 2008 p. 21-20).

Amsden (2001) defende o estabelecimento de mecanismos de controle na relação entre Estado e empresas privadas. Entendido pela autora como um conjunto de instituições que impõe disciplina ao comportamento econômico, mecanismos de controle atribuem relações de reciprocidade em que o Estado deve exigir certos padrões de desempenho empresarial ao ofertar subsídios como forma de política industrial. Isso significa que, ao

receber recursos públicos, empresas precisariam cumprir determinadas metas, como investir em pesquisa tecnológica e aumentar as exportações (Amsden 1992).

E, finalmente, Johnson (1982) identifica quatro elementos fundamentais para o posicionamento do Estado no estabelecimento de políticas industriais: (i) presença de uma elite burocrática selecionada, compacta, motivada e treinada na gestão das políticas públicas; (ii) formação de um sistema político que atuasse como "válvula de segurança", limitando excessos da burocracia e aberto a anseios políticos; (iii) afastamento do uso excessivo de empresas estatais; (iv) presença de agência piloto para controle e com influência sobre outras instâncias de planejamento econômico estatal; (v) criação de *administrative guidance*, isto é, a liberdade jurídica para que burocratas possam colocar em prática as ações estabelecidas pelo planejamento inicial.

Considerando essas recomendações na avaliação das PIP, verifica-se que as propostas estiveram longe de apresentar níveis mínimos de efetividade administrativa. Tal constatação pode ser apresentada por meio de diversas causas que foram sistematizadas em dois eixos.

Primeiramente, é preciso comentar sobre as *falhas no plano conceptivo*. Como demonstrado anteriormente, os documentos de referência da PITCE, do PDP e do PBM não mencionam o processo de elaboração e idealização das políticas. Nesse sentido, não apontaram como ocorreu o processo de diagnóstico que deu origem ao plano de ação ou a metodologia de identificação de problemas mais importantes e determinação de ações prioritárias. Apesar de o país possuir alguns órgãos direcionados ao levantamento de estatísticas e realização de estudos, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que realizam periodicamente análises sobre o setor industrial brasileiro, as PIP também não citam as fontes de informação que influenciaram a tomada de decisão ou o estabelecimento de metas.

Nesse sentido, o primeiro fator que demonstra a falta de efetividade administrativa das PIP reside na ausência de divulgação do processo de elaboração. Como qualquer tomada de decisão racional, a gestão petista deveria ter divulgado a metodologia de concepção de suas políticas industriais, explicando porque determinadas diretrizes, ações e principalmente setores foram priorizados em detrimento de outros.

Como mostrado anteriormente, a PITCE previa a necessidade de concentrar esforços em algumas "opções estratégicas" e em alguns "setores portadores de futuro", priorizando 11 setores. O PDP ampliou a escolha para 24 setores direcionados a cinco metas estratégicas. O PBM por sua vez fechou com 25 setores, organizados em cinco blocos produtivos. Em função da ampliação da quantidade de setores, parece que as PIP "afrouxaram" o processo de priorização na passagem dos planos, não revelando os motivos e procedimentos metodológicos adotados.

Nesse sentido, a escolha de "vencedores", isto é, dos setores privilegiados, careceriam de embasamento técnico, expressando fragilidade e, até mesmo, certa improvisação na fase de planejamento. Além de não evidenciar os critérios de seleção, as PIP também utilizaram termos vagos ou polissêmicos, como setores "voltados ao fortalecimento da competitividade" ou "relacionados ao fortalecimento da cadeira produtiva", demonstrando

também generalidade nos critérios de escolha e fortalecendo "a suspeita de que tudo é prioritário" (Coronel *et al.* 2014; Ferraz 2009; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007; Bresser-Pereira *et al.* 2016). Devido à falta de rigor na eleição dos setores priorizados, pode-se inferir que tal configuração foi resultado de decisões "de cima para baixo", semelhante período desenvolvimentista, quando responsabilidade e transparência eram secundárias aos resultados das políticas industriais (Almeida *et al.* 2013).

Nesse sentido, diferentemente da política monetária em que há um registro formal das deliberações, não há apontamento de um procedimento periódico e formalizado de construção das medidas de política industrial que, por meio de um processo público, divulgasse a formulação de propostas, a definição dos objetivos, a justificativa das escolhas e dos setores e a avaliação dos impactos (Schapiro 2015). Tal posicionamento traria maior clareza e segurança na fase de implementação e maior legitimidade entre as partes interessadas.

Além disso, ao analisar os documentos das PIP, também se verifica ausência de mecanismos de controle nos termos de Amsden (2001; 1992). Para a autora, o desenvolvimento industrial do leste asiático se deu por meio do controle estatal sobre o capital, no qual a concessão de incentivos, aliada à exigência de certos padrões de performance, influenciou o crescimento da produção e das exportações. Tal processo tornou os Estados analisados mais comprometidos com os resultados positivos da política industrial. Ou seja, os Estados transformavam o setor privado e, ao mesmo tempo, eram transformados pelo sucesso da política industrial, o que os tornavam mais empenhados em utilizar os recursos públicos de maneira eficiente em um processo contínuo de reciprocidade.

Nesses termos, pode-se afirmar que as PIP não se preocuparam em estabelecer mecanismos de reciprocidade com o setor privado, ou seja, não criaram instrumentos formais de avaliação das empresas incentivadas por meio de renúncias tributárias, financiamento ou proteção tarifária (Almeida 2009; Bresser-Pereira *et al.* 2016; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007). Tal postura já se iniciou no estabelecimento de metas essencialmente setoriais (como valor de gastos com P&D, valor das exportações, metas setoriais de investimento etc.) e foram materializadas na ausência de mecanismos de controle e monitoramento. Como lembrado por Almeida (2009), metas de tal natureza não sinalizavam quando um grupo privado perderia os incentivos concedidos pelo BNDES, por exemplo, no caso do não cumprimento das metas.

Além de não estabelecer mecanismos de reciprocidade, as PIP não criaram também medidas de *compliance* para evitar corrupção e atividades de *rent-seeking*, bem como fomentar contrapartidas (transferência de tecnologia para firmas locais, transbordamento tecnológico para outros setores, dentre outras) (Bresser-Pereira *et al.* 2016). Desse modo, entre cenoura (*carrots*) e bastões (*sticks*), as PIP centraram na primeira, pois foram intensivas na oferta de benefícios e incentivos, faltando medidas de disciplina e cobrança de resultados (Rodrik 2008).

> Talvez essa não seja a forma mais adequada de direcionar as decisões das empresas: mesmo em ambientes democráticos é possível estabelecer condições que as empresas precisam atingir para ter direito aos benefícios. Nesse sentido, as

> operações de financiamento e de desoneração fiscal deveriam determinar algum tipo de meta ou contrapartida das empresas. Por sua vez, os órgãos reguladores também poderiam exigir determinados tipos de comportamento quanto à atividade inovativa e ao fortalecimento das cadeias. Enquanto esses tipos de instrumentos não são incorporados, a aceitação cada vez mais ampla de políticas de compras governamentais (da administração direta e também de empresas estatais) sobra como principal instrumento de direcionamento e cobrança de desempenho do setor privado (Guerriero 2012a).

Além das causas presentes no plano conceptivo, as PIP também apresentaram *falhas no plano operacional*. A primeira se refere à ausência de uma elite burocrática selecionada, enxuta e treinada na gestão de políticas industriais. Como é consensual nos estudos sobre a dinâmica da administração pública brasileira, o processo meritocrático de escolha de funcionários públicos por meio de concursos públicos é baseado em conhecimento geral, não recrutando especialistas setoriais. Seguindo tal protocolo, as PIP não foram diferentes.

Nesse sentido, durante o processo de elaboração, implementação ou acompanhamento das políticas industriais instituídas na gestão petista, não houve registro de processos de recrutamento sistemático de especialistas na área. Ainda que o Brasil contasse com uma elite de funcionários públicos qualificados e com expertise setorial em órgãos como o BNDES e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), também não houve nenhuma tentativa de reunião de tais especialistas em algum tipo de comissão dedicada especificamente às PIP (Suzigan & Furtado 2006a; Almeida 2011).

No plano operacional também se observa carência de uma agência piloto para controle e influência sobre outras instâncias de planejamento econômico estatal. Como demonstrado, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foi inicialmente idealizada para centralizar e gerenciar as propostas de política industrial. No entanto, tal órgão foi juridicamente concebido como entidade de serviço social autônomo, não integrando formalmente a administração pública direta ou indireta (Schapiro 2015).

Segundo o Iedi (2004), a ABDI possui 2% dos recursos destinados ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com estimativa de R$ 15 milhões anuais. Em termos operacionais, a ABDI é obrigada formalmente a assinar contratos de gestão com o MDIC, apresentando certa autonomia para organização interna, definição de plano de cargos, salários e procedimentos administrativos. Assim concebida, a ABDI não é considerada uma instituição pública e, ao se encontrar fora do centro decisório, enfrentou limites formais e materiais para coordenar as PIP, não apresentando poder convocatório sobre outras instituições (Suzigan & Furtado 2006b; Almeida 2009). Assim, desde a sua criação, a ABDI não teve condições de estruturar a complexa rede de relações com outros ministérios e instituições com relativa autonomia, como é o caso do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) (Almeida 2009).

Fora a ausência de uma agência central com poder formalmente instituído, as instâncias deliberativas e operacionais, criadas especialmente para subsidiar a formulação e implementação das PIP, tiveram funcionamento irregular e deficiente. Como também demonstrado, o CNDI foi criado em 2004 com o objetivo de criar um canal

institucionalizado de contínua (re)negociação com o setor privado. Durante o período de vigência das PIP (2004-2014), o conselho realizou 15 reuniões, sendo 14 concentradas no período de execução da PITCE (2004-2007). Considerando tal dinâmica de funcionamento, um questionamento fica evidente: como a PDP e o PBM realmente foram deliberados na ausência de encontros formais do CNDI?[117]

Além de apresentar rotina decisória questionável, o efetivo comando político das PIP foi difuso e nebuloso. Conforme comentado previamente, embora o MDIC presidisse o CNDI, sua liderança política ficou obscurecida no amplo organograma de instâncias deliberativas superiores ou igualitárias, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CNDES), o Conselho de Governo, a Câmara de Política Econômica (CPE) e a Câmara de Desenvolvimento Econômico (CPE). Seu braço executivo, a ABDI, "nasceu" com poderes limitados e seu comando também dependia de complexa rede de relações com outros ministérios e instituições mais autônomas (Suzigan & Furtado 2006b).

Além disso, a despeito da existência da ABDI, os formuladores das PIP confiaram a coordenação das políticas industriais a estruturas decisórias paralelas, conformada por secretarias, coordenações, grupos e comitês gestores, formando uma espécie de *hub* institucional (Schapiro 2015). Essa superestrutura deliberativa prejudicou a legitimação da liderança, retardou o processo decisório e dificultou a articulação de instrumentos e coordenação das ações (Suzigan & Furtado 2006b).

Nesse sentido, no tocante ao desenho institucional e burocrático, as PIP não foram centralizadas em uma agência estatal, trabalharam como uma espécie de *hub* institucional de diferentes agências e órgãos e contaram com uma burocracia *ad hoc*. Ao funcionar como um arranjo com pouca autonomia, o arranjo das PIP se tornou uma estrutura institucional oca, pois as competências realmente decisórias estavam presentes em outros órgãos constituintes (como ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos). Em razão dos laços de responsabilização, a fidelidade institucional tende a continuar sendo no órgão de origem, de tal modo que a implementação das PIP não pareceu atrelada aos interesses de transformação industrial, mas às necessidades e possibilidades dos órgãos participantes (Schapiro 2015). Sob tal perspectiva, as PIP também não possuíram liberdade jurídica (*administrative guidance)* para instituir seus atos ou desenvolver os objetivos previamente instituídos *(policy in book).*

Tal questão ganha mais importância quando se leva em conta as ações direcionadas à isenção, renúncia e desoneração tributária, bem como a oferta de linha de crédito e empréstimo, que representaram 63,5% das ações implementadas pelas PIP. Isso significa na prática que mais da metade das ações foram efetivamente operacionalizadas pelo Ministério da Fazenda (instrumentos ficais) e BNDES (instrumentos financeiros). Nesse sentido, as PIP padeceram de cacofonia decisória, proporcionada por um *hub* institucional oco, com representantes de diversos ministérios, sem centralidade decisória formal e material (Schapiro 2015; Toni 2015).

Além dessas características, dentro do arranjo institucional das PIP verifica-se a

[117] Tal questão será melhor tratada no próximo tópico.

utilização excessiva de estatais que agravou o processo de fragilidade institucional e efetividade administrativa. Como demonstrado por Almeida *et al.* (2013), as PIP utilizaram de maneira descomedida duas empresas públicas: uma financeira (BNDES) e outra não financeira (Petrobras). Para o autor, o BNDES e a Petrobras foram influenciados e, ao mesmo tempo, influenciaram a condução das PIP, processo que foi categorizado por algumas evidências.

Primeiro, ambas as estatais tentaram manter reputação de competência e profissionalismo, apesar de algumas tentativas de politização. Em termos de independência em relação ao governo central, o BNDES pareceu manter maior autonomia e influência na direção das PIP (Almeida *et al.* 2013). Como mostra Almeida *et al.* (2013), a maior independência do BNDES não significou necessariamente maior participação de segmentos da sociedade brasileira na definição da política industrial. Na verdade, é possível identificar a forte influência de convicções dos dirigentes do BNDES na época, Luciano Coutinho e João Carlos Ferraz, na escolha dos setores beneficiados e, por consequência, na condução da política industrial[118]. "Neste aspecto, a definição da política industrial decorreu muito mais de um estudo técnico com um amplo diagnóstico dos fatores que limitavam o crescimento da indústria brasileira do que de um projeto nacional discutido com a sociedade" (Almeida *et al.* 2013 p. 45).

Em comparação ao BNDES, a Petrobras recebeu mais influência estatal ao ter sido orientada a perseguir vários objetivos das PIP. Por meio do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Pronimp)[119], uma política global para o setor de petróleo foi desenvolvida dentro da empresa, com consequências que foram além das exigências impostas à própria Petrobras (Almeida *et al.* 2013). Semelhante ao modelo de

---

[118] Segundo Almeida *et al.* (2013 p. 15-16), "Coutinho era um antigo e bem conhecido defensor de política industrial, bem como um respeitado professor de uma das melhores universidades do Brasil, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Ele nomeou como vice-presidente outro defensor de política industrial, João Carlos Ferraz, que estava trabalhando na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Coutinho e Ferraz haviam trabalhado juntos muitos anos antes, quando eles coordenaram no início dos anos 1990 um projeto de pesquisa sobre o setor industrial do Brasil (Coutinho e Ferraz, 1994). A análise dos autores dividiu o setor industrial em três categorias: setores competitivos, setores não competitivos e setores de difusão tecnológica. O estudo concluiu que a política industrial não deve ser restrita a setores de difusão tecnológica, mas sim abranger diferentes medidas que enfrentem os obstáculos ao crescimento em cada setor da indústria. Por exemplo, para setores competitivos, Coutinho e Ferraz defenderam a ajuda estatal à modernização das empresas, o aumento de seus investimentos em P&D, a internacionalização mediante a abertura de filiais no exterior e a consolidação por meio de fusões e de aquisições. Os autores afirmam explicitamente: "a política de regulação da concorrência não deve dificultar o processo de conglomeração" (Coutinho e Ferraz, 1994, p. 438). Para setores não competitivos, políticas industriais devem visar à modernização das empresas (*upgrading*) combinada com medidas de estímulos à demanda doméstica. Para setores de difusão tecnológica, Coutinho e Ferraz defenderam financiamento subsidiado, apoio público à P&D, maior proteção via tarifas de importação e estímulos à demanda via compras governamentais. Este conjunto de recomendações tornou-se política pública em 2008, quando o governo lançou um programa abrangente de política industrial, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que envolveu quase todos os setores industriais. Uma vez que Coutinho e Ferraz foram os cérebros por trás da nova política industrial, o BNDES tornou-se, naturalmente, um protagonista central na implementação da PDP. Em 2008, o banco passou a apostar em algumas empresas e em setores para consolidar a posição destas empresas em cadeias globais de produção. Segundo o BNDES, esta estratégia de promover campeões nacionais faz parte da política industrial do Brasil, mas não se encontra qualquer referência à ideia de criação de campeões nacionais nos documentos oficiais que explicam a política do governo".

[119] Instituído pelo Decreto nº 4.925/2003, visa fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior.

autonomia inserida de Evans (1995), informações foram trocadas entre indústria e governo, facilitando a coordenação e resultando em novas políticas e decisões regulatórias que visavam maximizar a utilização de conteúdo local no setor petroquímico. Mediante projetos específicos conduzidos por técnicos, gargalos foram identificados e soluções propostas. Isto incluiu tanto a formação profissional para trabalhadores do setor quanto a elaboração de metodologias de medição para avaliar a quantidade de conteúdo local exigido em plataformas operadas em território brasileiro (Almeida *et al.* 2013).

Em suma, sobre a atuação do BNDES e da Petrobras, percebe-se a existência de planejamento e racionalidade típicas de uma burocracia weberiana que ora se destacou pela eficiência ora pelo uso político. Na visão de Almeida *et al.* (2013), independentemente dos objetivos estabelecidos inicialmente pelas PIP, o governo petista fez uso político das duas instituições para tentar estabelecer uma "outra" política industrial. Tal postura só foi possível via endividamento do Tesouro Nacional, que permitiu ao governo o retorno a um papel mais ativo na promoção de setores industriais e empresas estatais, sem a necessidade de discussão de um projeto nacional, como pressupunha inicialmente as PIP. Em um país com baixa restrição orçamentária devido ao *boom* das *commodities* e elevada capacidade de expansão da dívida bruta, como foi o caso brasileiro entre 2004 e 2012, um amplo debate para definir o escopo da política industrial não se fez necessário.

Nesse sentido, a abundância de recursos fiscais permitiu conciliar o retorno de política industrial desenhada à moda antiga, isto é, por meio de um debate limitado entre a burocracia estatal e empresariado industrial (Almeida *et al.* 2013). Tal afirmação será mais bem explorada a seguir.

LEGITIMIDADE POLÍTICA

Considerando as recomendações de Johnson (1984; 1982), Amsden (1992), Chang e Amsden (1994), Evans (1995) e Rodrik (2009), verifica-se que além de problemas de efetividade administrativa, a gestão petista também não logrou legitimidade política durante sua experiência industrializante. Tal constatação pode ser sistematiza em dois eixos: (i) *interno,* referente a elementos intrínsecos ao processo de legitimação política das PIP que fragilizaram sua operação nas instâncias criadas para essa finalidade; (ii) *externo,* relacionado a elementos exógenos ao processo de implementação das PIP que debilitaram seu processo de legitimação na arena política.

Em relação ao primeiro eixo, é preciso refletir inicialmente sobre as instâncias criadas especificamente para legitimar politicamente o processo de elaboração, implementação e avaliação das PIP. Como visto, o CNDI apresentou cronograma de atividade reduzido e, quando em funcionamento, apresentou baixa representatividade, já que as participações registradas em atas do conselho foram majoritariamente concentradas em apenas seis entidades: ABDI, Confederação Nacional da Indústria (CNI), BNDES, Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e Casa Civil da Presidência da República. Tal configuração demonstra que, longe de ser um espaço de contínua negociação com o setor privado, efetivamente o CNDI se apresentou como um lugar de baixa diversidade política e integração (*embeddedness*).

O conselho, criado como um órgão deliberativo, também demonstrou baixo poder decisional ao apresentar características "mais consultivas". Conforme visto no capítulo anterior, dentre as participações expositórias, mais da metade eram essencialmente demonstrativas, ou seja, visavam apenas demonstrar e/ou explicar algo aos membros do conselho. Além disso, as discussões presentes no CNDI mostraram baixo nível de discordância, representado pelo pequeno percentual de desaprovação (5,7%), e exibiram fraco nível deliberativo entre as pautas discutidas, pois menos de 1/3 das participações obtiveram algum tipo de decisão efetiva e/ou encaminhamento.

Assim como o CNDI, outras instâncias de operação também apresentaram funcionamento deficiente, prejudicando a legitimidade política das PIP por falta de rotina decisória. Como apontado por Schapiro (2015), o funcionamento dos Comitês Executivos e Conselhos de Competitividade também não foi contínuo. Entre as Coordenações Sistêmicas, algumas tiveram o funcionamento mais regular que outras, mas sempre com baixa institucionalidade decisória, pois o calendário de reuniões não foi público, formal e previamente anunciado. Diferentemente do estipulado no Regimento Interno, que disciplinava reuniões ordinárias trimestrais, as datas dos encontros seguiram outra orientação (Schapiro 2015; Almeida *et al.* 2013).

Além das instâncias, é preciso refletir sobre a forma e o nível de interação do destinatário (empresariado industrial) e formulador (Estado) nos processos de implementação e elaboração das PIP. Nesse sentido, apesar do empresariado dispor de diversos espaços, formalmente instituídos e integrados ao aparelho estatal para interagir com a burocracia, houve claros problemas de regularidade que podem ter levado o destinatário ao desestímulo. Esses foram os casos do CDES que, com a profusão de conselhos criados nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, perdeu o *status* e o papel de aconselhamento superior sobre o desenvolvimento e, principalmente, do CNDI que, apesar de ter sido bem ativo no desenvolvimento da PITCE, foi subutilizado na PDP e informalmente desativado no PBM. Ao mesmo tempo, o fato de o CNDI possuir caráter meramente consultivo e não possuir regras claras para eleição de representantes, também podem se apresentar como explicações para a vazante de diálogos e articulações público-privado (Pedreira 2012).

A forma de interação no CNDI também pareceu não ser a mais adequada para a defesa de interesses do empresariado industrial. Primeiro porque a rotina de reuniões era escassa e, quando ocorreram, serviam apenas para o governo expor os "avanços" conquistados. Além disso, a carência de escrutínio público no processo de eleição dos conselheiros favoreceu a indicação arbitrária de "amigos", facilitando o acesso individualizado de determinados empresários a representantes da alta cúpula governamental (personalismo político).

Nesse sentido, parte da debilidade do arranjo político das PIP parece ser tributável aos problemas de representação do próprio empresariado industrial. Segundo Schapiro (2015), trata-se de uma questão conhecida pela literatura de Ciência Política: o setor industrial caracteriza-se por um corporativismo fragmentado que dificulta sua representação organizada, pública e institucional, impactando diretamente na construção coletiva de

roadmaps.

De acordo com o autor, nesse modelo de representação "convivem associações empresariais, formadas espontaneamente, com as organizações herdadas do arranjo corporativo oficial, constituído ainda pela CLT e empresas que se representam individualmente" (Schapiro 2013 p. 43). Como os processos decisórios careciam de efetividade, pode-se inferir que as relações de grupos de interesse com o governo foram estabelecidas de modo a favorecer relações informais e não apenas com representações institucionais de classe. Dessa forma, o corporativismo fragmentado pode ter contribuído para a fragilidade política das PIP, pois o acesso pessoal que grandes empresários tiveram aos ministérios, ao BNDES e até mesmo ao Presidente da República, parece ser um dos grandes inibidores ao fortalecimento das associações empresariais como instâncias de interlocução entre governo e setor industrial (Almeida 2009; Schapiro 2015).

Se a relação entre Estado e empresariado industrial ocorreu por meio de canais diretos de comunicação com pouca participação das associações, o combustível dessa forma maleável de representação é a informalidade na qual as relações público-privadas foram estabelecidas a partir de contatos pessoais, extraoficiais, firmados entre empresas, associações e governo, fortalecendo a tese da ação política não institucionalizada (Schapiro 2015; Almeida 2009). Assim, como tais processos carecem de efetividade institucional, alguns procedimentos decisórios podem ocorrer fora da estrutura institucional, resultando em decisões *ad hoc* e na implementação de agendas pontuais (Schapiro 2015).

A pesquisa desenvolvida por Pedreira (2012) ilustra melhor esse processo. Partindo da análise de B. Guy Peters (1981; 1981 *apud* Pedreira 2012), a metodologia construída pelo autor se concentra em duas categorias: (i) formal-legal, que reflete a interação entre burocracia e empresariado nos espaços políticos formais; (ii) paroquial, que sugere a existência tanto de contatos pessoais entre burocracia e empresariado, mobilizando-se em torno de questões e interesses específicos, quanto de mecanismos corporativistas de intermediação de interesses setoriais.

Na tentativa de distinguir analiticamente os padrões de interação entre burocracia e empresariado nas PIP, Pedreira (2012) passa pelo exame de quatro dimensões: (i) o caráter das interações; (ii) o estilo de resolução dos conflitos entre os atores; (iii) os procedimentos típicos das interações dos atores; (iv) o tipo de impacto dos diferentes padrões de interação sobre as políticas adotadas pelo governo. O Quadro 19 indica o caráter dessas interações.

Quadro 19 - Interação entre burocracia e empresariado nas PIP

Política	Categorias	Caráter das interações	Estilo de resolução de conflitos	Procedimento das interações	Tipo de impacto
PITCE	Formal-legal	Integrado	Poder legítimo	Reconhecimento mútuo	Mudança
	Paroquial	Integrado	Barganha	Captura	Estabilidade
PDP	Formal-legal	Conflitante	Poder legítimo	Reconhecimento mútuo	Descrédito
	Paroquial	Integrado	Barganha	Captura	Estabilidade
PBM	Formal-legal	Conflitante	Poder legítimo	Reconhecimento mútuo	Descrédito
	Paroquial	Integrado	Barganha	Captura	Estabilidade

Fonte: Pedreira (2012).

De acordo com a metodologia desenvolvida pelo autor, a categoria formal-legal

demonstra fragilidade da estrutura política criada pelas PIP. Tal constatação corrobora com alguns pontos já apontados anteriormente. Conforme demonstrado, a arquitetura de coordenação e gestão prevista pelas PIP, teoricamente, respondem às necessidades de políticas públicas contemporâneas. A fragilidade, no entanto, se encontra na efetivação dos modelos. Assim, se na PITCE, primeira política industrial pós-retorno de ideias mais intervencionistas, o CNDI, criado como órgão deliberativo, funcionou favoravelmente como instância consultiva, com um calendário permanente de reuniões, o mesmo não ocorreu na PDP e no PBM.

O processo vazante de reuniões e, principalmente, de ausência de proposições coletivas sobre o futuro do desenvolvimento industrial brasileiro fez do CNDI uma entidade desacreditada, pois o conselho deixou de contribuir paulatinamente para a integração (*embeddedness*) entre o empresariado e a burocracia governamental, provocando um redirecionamento e uma realimentação dos canais corporativos e informais.

Como as PIP privilegiaram alguns "campeões", tal movimento se materializou nas instâncias de articulação setorial, como Fóruns de Competitividade (na PDP) e Conselhos de Competitividade Setorial (no PBM) que, na carência de escrutínio público, tiveram suas deliberações marcadas pela barganha. Em um ambiente de negociação setorial, a falta de conhecimento sobre os problemas e desafios do setor, leva o grupo menos informado a apoiar-se no que traz um diagnóstico completo, com proposições claras. Segundo Pedreira (2012), era o que acontecia nas instâncias mais operacionais das PIP. Para o autor, estava claro que, nas interações entre Estado e empresariado industrial, a captura ou influência do setor privado sobre a burocracia governamental caracterizou as PIP.

> Nessa categoria, a possibilidade de interações entre elites – política e industrial –, baseadas no compartilhamento de valores [...], reforça a ideia da existência de anéis burocráticos. Em ambas as situações, os representantes do Estado desempenham papel decisivo na concessão de benefícios, ou na troca de favores. Ou seja, os mecanismos dos anéis burocráticos têm sido reforçados pela atuação das entidades de representação dos empresários industriais nos espaços políticos, pelo *status* de interlocutores e parceiros do Estado, que se prestam a apoiar a formulação e implementação de políticas industriais, ou somente apoiar os esforços do governo para implantar uma política; e pelos laços pessoais que criam a solidariedade entre a alta direção governamental e as lideranças da classe industrial. [...] Constata-se a existência de uma elite industrial que se utiliza de canais informais de acesso à cúpula governamental, como as conexões pessoais, para fazer com que seus interesses prevaleçam (Pedreira 2012 p. 236).

Assim, dada a forma descoordenada e pouco institucionalizada da representação, o empresariado demonstrou problemas de ação coletiva, manifestados pela dificuldade de aglutinação de interesses nas instâncias deliberativas de política industrial. Tais fatores, aliados à precária interação entre destinatário (empresariado industrial) e formulador (Estado), intensificaram a criação de canais "paroquiais" de comunicação que foram caracterizados pela barganha e pelo fortalecimento de coalizões distributivas, parciais e imediatistas.

Por fim, fora as falhas na rotina das instâncias decisórias e os problemas na relação entre formulador e destinatário, o arranjo institucional das PIP também enfrentou problemas

no plano de prestação de contas *(accountability)* por não desfrutar de procedimento periódico e formalizado de formulação de propostas, execução de consultas públicas e realização de avaliações que permitisse rotina e continuidade das medidas. Além disso, os instrumentos de política industrial estabelecidos pelas PIP, principalmente de financiamento e incentivo, não contaram com um procedimento público para demonstração de uso dos recursos e apresentação de impactos que possibilitassem a avaliação do cumprimento das medidas e também dos resultados gerados pela política industrial. Para Schapiro (2013), a questão em jogo não é nem de ausência de lastro político-democrático, nem a inexistência de controles de probidade, mas a carência de mecanismos de incremento e ajuste do processo decisório que os responsáveis pelas PIP simplesmente ignoraram.

Além dos fatores internos, é possível visualizar elementos exógenos ao processo de implementação das PIP que também fragilizaram seu processo de legitimação na arena política. O mais importante parece ser o processo de desgaste da coalizão produtivista que gradualmente começou a ganhar contornos rentistas e passou a descredibilizar a natureza e o teor das PIP.

Como analisado anteriormente, o início da gestão de Lula teve como base política frações da burguesia e do proletariado que, reunidos numa espécie de coalização produtivista, estavam interessados na reativação do mercado interno e ampliação da produção e do consumo, opondo-se à coalização rentista, constituída por segmentos da classe média e burguesia financeira, voltada a ganhos numerários. Dilma Rousseff, eleita com o apoio da coalizão produtivista, incluindo figuras importantes do empresariado industrial, estabeleceu a "Nova Matriz Econômica", voltada ao desenvolvimento e ao atendimento de demandas históricas da indústria, como a redução dos preços da energia elétrica. Apesar do "ensaio intervencionista", o empresariado industrial, ao longo do primeiro mandato, progressivamente afastou-se de Dilma Rousseff, alinhando a coalizão rentista. De acordo com Singer (2016), certos acontecimentos aliados a características estruturais da burguesia industrial brasileira teriam causado tal fenômeno.

Primeiro, a financeirização da economia teria levado à mistura entre capital industrial e financeiro, pois diversas rubricas produtivas caíram sob o controle de bancos e fundos de investimentos. Além disso, após décadas de juros altos, o empresariado brasileiro, seja produtivo ou financeiro, envolveu-se em atividades puramente rentistas na certeza de ganhos elevados em investimentos seguros. Assim, a dupla condição industrial-rentista teria limitado o desempenho na plataforma produtivista, deixando o empresariado industrial míope e "desorientado", cujo resultado seria a baixa adesão às propostas de política industriais apresentadas pela gestão petista.

> Como capitão da indústria, deseja crédito barato, portanto, redução dos juros. Todavia, como proprietário de conglomerado que é também financeiro, aspira juros altos, que remunerem o dinheiro aplicado. O caráter predominantemente produtivo da atividade que exerce, implica impulso para a aliança com os trabalhadores, mas o vínculo com o comportamento financeiro dos lucros faz com que esse impulso tenha curta duração. O resultado seria um baixo compromisso com a redução do ganho financeiro (André Singer 2016 p. 45).

De acordo com Bresser-Pereira (2013), a gestão petista procurou estabelecer um pacto com o empresariado industrial enquanto a "coalizão, formada pela alta e média burguesia rentista e pelos financistas, ficou de fora e seus economistas, calados". Porém, quando ficou claro que o governo Dilma não lograria o mesmo desempenho de Lula, a coalizão financeiro-rentista recuperou forças, passando a "explicar" o baixo crescimento.

A causa, segundo Bresser-Pereira (2013), seria consequência da própria política industrial, particularmente da política de desonerações, que "confundia" os empresários e os levaria a não investir. A explicação não fazia sentido, mas ganhou certa credibilidade com a redução do *superavit* primário e com o aumento da pressão inflacionária. Assim, diante do fracasso da política industrial e do baixo crescimento causado pela apreciação cambial excessiva, a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooptar o empresariado, acelerando o processo de "descrença política" das PIP (Bresser-Pereira, 2013). Em artigo publicado no ano de 2013, Bresser-Pereira analisa esse fenômeno.

> Estamos diante de uma queda de braço em torno do empresariado industrial. De um lado, a presidente e o governo como um todo buscam seu apoio; de outro, o sistema financeiro-rentista busca falar em seu nome, como se não existisse conflito entre empresários e rentistas. Enquanto o governo busca retomar o desenvolvimento, mas não tem suficiente apoio na sociedade para desvalorizar o câmbio, a coalizão financeiro-rentista está determinada a recuperar o nível alto da taxa de juros real – sempre seu objetivo maior. Para isso, é necessária uma Selic alta e uma inflação baixa, esta associada a um câmbio valorizado. E já está tendo algum êxito. Sem uma política fiscal contracionista, o Banco Central voltou a aumentar os juros, enquanto, preocupado com a inflação, esforça-se para evitar a depreciação cambial determinada pela queda da oferta de dólares. Como se resolverá esse conflito e esse impasse político? Poderá o governo conquistar o apoio dos empresários e neutralizar a poderosa coalizão liberal? Isso só será possível se o governo lograr a retomada do desenvolvimento, mas nada indica que isso esteja à vista, porque não conseguiu tirar o país da armadilha rentista de juros altos e câmbio apreciado e, por isso, não logrou consolidar um pacto político desenvolvimentista (Bresser-Pereira 2013 s.p.).

Enquanto isso, o aumento das críticas ao ativismo estatal e, principalmente, à política industrial por parte das agências internacionais de risco, das instituições oficiais de controle econômico (FMI, Banco Mundial etc.), dos bancos estrangeiros, das corporações multinacionais e de múltiplas vozes nos meios de comunicação de massa ganharam força e criaram o clima ideológico para forçar uma virada no final da gestão petista (André Singer 2016).

> Centenas de articulistas e editoriais, milhares de reportagens em veículos nacionais e estrangeiros, milhões de minutos de rádio e TV foram dedicados a mostrar quanto era preciso cortar os gastos ineficientes e descontrolados do governo e deixar o mercado funcionar para reordenar o país e retomar o crescimento. Anotamos alguns poucos exemplos dessa guerra incessante. Em dezembro de 2012, a britânica *The Economist* pede a demissão de Mantega. Em setembro de 2013, uma "*special report*" da revista volta à carga. Defende a tese de que o Brasil "estragou tudo" o que de bom fora construído nos anos anteriores. A receita que se pode deduzir da leitura da reportagem estaria em diminuir gastos do Estado, reduzir o valor das aposentadorias, cortar os impostos e reformar as leis trabalhistas. O *Financial Times*, em março de 2013, publica artigo de página inteira, segundo o qual o Brasil voltava ao intervencionismo do passado. Para esse jornal, Dilma buscava "se intrometer em vários setores, desde energia a telecomunicações, numa mistura de incentivos e punições, com ações que vão

> desde incentivos tributários a medidas para forçar os produtores a baixar os preços" (André Singer 2015 p. 51).

Tal cenário fez com que Dilma se indispusesse com certas franjas produtivas, catalisando um movimento de empresários contrários. Por consequência, Dilma "ligou" o conjunto do capital contra a "Nova Matriz Econômica" e algumas propostas de política industrial (André Singer 2016; 2015).

> Ao núcleo rentista (interno e externo), insatisfeito desde a "batalha do spread", foram se juntar, sucessivamente, os importadores, descontentes com a desvalorização do real e as barreiras aos produtos importados; as empreiteiras, descontentes com a "modicidade tarifária"; as empresas do setor elétrico, insatisfeitas com a MP 579; os grupos prejudicados com o aumento da competição no setor portuário; os produtores de álcool, prejudicados pela baixa competitividade do etanol em virtude da opção por retirar a Cide (Contribuições de Intervenção sobre o Direito Econômico) e segurar o preço da gasolina; o agronegócio, desconfiado de que tenderia a ser mais tributado; setores da indústria automotiva, descontentes com as dificuldades de importação de peças e veículo; empresas aéreas, insatisfeitas com as novas regras vigentes nos aeroportos; empresas de celular, punidas por falta de investimento; a classe média tradicional, irritada com a alta dos preços dos serviços, das viagens ao exterior e dos importados; os industriais, afetados pelas políticas pró-trabalho (André Singer 2015 p. 63).

Cada setor que se sentia prejudicado aderia à "cantilena do intervencionismo", encorpando a oposição rentista, até que em certo momento a "frente antidesenvolvimentista" englobou o conjunto da burguesia, contando com o suporte fervoroso da classe média tradicional. No final da gestão petista, os empresários haviam se convencido de que a política do governo objetivava "ampliar a sua ação, fixar preços, regular e controlar a atividade privada, ampliar a estatização de setores estratégicos". Decidiram, então, afastar-se de Dilma e negar a política industrial proposta (André Singer 2016; 2015).

De acordo com Singer (2016; 2015), é possível que Dilma tenha sido vítima da ilusão de ótica que engolfou o nacionalismo dos anos 1950/1960, pois ao atender os reclamos da burguesia industrial, imaginou que teria respaldo no momento em que grupos contrariados reagissem. Na hora H, contudo, foi abandonada. Assim, mais uma vez o "mecanismo burguês pendular" de estimular o Estado a intervir e depois colocar-se na oposição pôs-se em prática, debilitando o "sonho" de políticas industriais mais ativas no Brasil.

CONCLUSÃO

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM) transformaram a estrutura conceptiva e operacional das políticas industriais brasileiras, caracterizando-se como mudança de terceira ordem dentro da tipologia estabelecida por Hall (1993). Apesar disso, metas não foram atingidas e praticamente nenhum impacto objetivo pode ser observado, evidenciando o efetivo fracasso da experiência petista na implementação de políticas industriais no Brasil.

Como demonstrado, as diversas causas de insucesso podem ser sistematizadas em três eixos: técnico, administrativo e político. Em relação ao primeiro eixo, as PIP falharam

tecnicamente por: (i) concentrar esforços governamentais em setores tradicionais; (ii) delimitar ciclos de curto prazo, coincidentes com mandatos eleitorais (natureza imediatista); (iii) não criar instrumentos eficazes de incentivo à inovação; (iv) apresentar pontos de conflito com a política econômica; (v) se orientar à contenção de recessões econômicas (natureza anticíclica); (vi) utilizar intensivamente instrumentos fiscais e financeiros; (vii) exibir caráter eminentemente protecionista e nacionalista; (viii) se dirigir à correção de falhas de mercado e perseguição de vantagens comparativas (viés ortodoxo).

Sob a perspectiva administrativa, as PIP não obtiveram efetividade em função: (i) da ausência de divulgação do processo de elaboração das propostas; (ii) da falta de clareza e rigor na eleição dos setores priorizados; (iii) da omissão de mecanismos de controle e reciprocidade; (iv) da carência de medidas de *compliance* para evitar corrupção e atividades de *rent-seeking*; (v) da ausência de elite burocrática selecionada, enxuta e treinada na gestão de políticas industriais; (vi) da carência de agência piloto para controle e influência sobre outras instâncias de planejamento econômico estatal; (vii) da falta de estabelecimento de instrumentos de liberdade jurídica (*administrative guidance*); (viii) da utilização excessiva de estatais (BNDES e Petrobras); (ix) do funcionamento irregular e deficiente das instâncias deliberativas e operacionais; (x) do comando político difuso e nebuloso.

E, por fim, do ponto de vista político, as PIP não lograram legitimidade em razão: (i) da carência de escrutínio público no processo de eleição dos conselheiros; (ii) da baixa representatividade e diversidade política nos espaços de integração (*embeddedness*); (iii) da falta de rotina decisória; (iv) do fraco poder decisional dos órgãos deliberativos; (v) dos problemas na prestação de contas (*accountability*); (vi) da vazante de diálogos e articulações público-privados; (vii) do acesso individualizado de determinados empresários a representantes da alta cúpula governamental (personalismo político); (viii) da presença de relações informais, influenciada pelo corporativismo fragmentado; (ix) da existência de ação política não institucionalizada baseada na informalidade, barganha e relação "paroquial" com objetivo de "capturar" a burocracia governamental; (x) da presença de coalizões distributivas, parciais e imediatistas; (xi) do desgaste da coalizão produtivista.

Tais argumentos demonstram que, do ponto de vista explorado pela tese, a suposta mudança de postura dos governos petistas, ao lançarem a PITCE, a PDP e o PBM, não resultou em transformações institucionais de grande envergadura, constituindo-se apenas em pequenas tentativas de intervenção governamental com níveis de viabilidade técnica, efetividade administrativa e legitimidade política nulos.

Quadro 20 - Causas do baixo impacto político das PIP

Eixo	Causas
Técnico	– Concentração de esforços governamentais em setores tradicionais – Delimitação de ciclos de curto prazo, coincidentes com mandatos eleitorais (natureza imediatista) – Ausência de instrumentos eficazes de incentivo à inovação – Relação conflituosa com a política econômica – Orientação à contenção de recessões econômicas (natureza anticíclica) – Utilização intensiva de instrumentos fiscais e financeiros – Caráter eminentemente protecionista e nacionalista – Direcionamento à correção de falhas de mercado e perseguição de vantagens comparativas (viés ortodoxo)
Administrativo	– Falta de divulgação do processo de elaboração das propostas – Ausência de clareza e rigor na eleição dos setores priorizados – Inexistência de mecanismos de controle e reciprocidade – Carência de medidas de *compliance* para evitar corrupção e atividades de *rent-seeking* – Ausência de elite burocrática selecionada, enxuta e treinada na gestão de políticas industriais – Carência de agência piloto para controle e influência sobre outras instâncias de planejamento econômico estatal – Falta de estabelecimento de instrumentos de liberdade jurídica (*administrative guidance*) – Utilização excessiva de estatais (BNDES e Petrobras) – Funcionamento irregular e deficiente das instâncias deliberativas e operacionais – Comando político difuso e nebuloso
Político	– Carência de escrutínio público no processo de eleição dos conselheiros – Baixa representatividade e diversidade política nos espaços de integração (*embeddedness*) – Falta de rotina decisória – Fraco poder decisional dos órgãos deliberativos – Problemas na prestação de contas (*accountability*) – Vazante de diálogos e articulações público-privados – Acesso individualizado de determinados empresários a representantes da alta cúpula governamental (personalismo político) – Presença de relações informais, influenciadas pelo corporativismo fragmentado – Existência de ação política não institucionalizada baseada na informalidade, barganha e relação "paroquial" com objetivo de "capturar" a burocracia governamental – Presença de coalizões distributivas, parciais e imediatistas – Desgaste da coalizão produtivista

Fonte: elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conjunturas críticas coincidem com momentos de gênese institucional quando expõem publicamente crises e "ligam" processos de mudança ideacional à transformação política. Quando um colapso ocorre, a literatura neoinstitucionalista mostra que fluxos ideacionais de problemas e soluções emergem e, se devidamente acoplados ao ambiente político, podem abrir janelas de oportunidades para modificação da agenda pública. Para que tal fenômeno ocorra, as novas ideias precisam ser reverberadas por *policy entrepreneurs* e apresentar viabilidade técnica, ou seja, devem demonstrar capacidade de resolver problemas relevantes da área em questão. As novas ideias também devem possuir simultaneamente viabilidade administrativa, condicionando a atuação estatal e modificando estruturas institucionais; e viabilidade política, exercendo influência na arena decisória. Sob essa perspectiva, o efetivo impacto político da emergência de novas questões na agenda pública resulta em mudanças ideológicas em diversas esferas que podem se converter em transformações institucionais de diferentes ordens (Kingdon 1995; Kingdon 2014; Hall 1989; Hall 1993).

No estudo sobre ideias e política industrial, tal abordagem lançou novos olhares sobre a recente conjuntura econômica brasileira e sobre o debate acerca do desenvolvimento do setor. Tendo como pano de fundo as políticas industriais instituídas entre 2004 e 2014 em território nacional, a presente tese se concentrou especificamente no impacto das ideias "industrializantes" nos governos petistas. Para operacionalizar o problema de pesquisa à luz do neoinstitucionalismo, foi criado um quadro conceitual que buscou: (i) demonstrar os problemas do setor industrial brasileiro; (ii) mensurar a mudança ideacional em torno da antiga política; (iii) analisar a tipologia e intensidade das transformações da nova política (Quadro 1). Tal exercício, exposto ao longo dos capítulos da tese, evidenciou pelo menos quatro grandes características sobre os processos de mudança ideacional e institucional estabelecidos pelas Políticas Industriais Petistas (PIP).

Em primeiro lugar, partindo do modelo de Kingdon (2014) sobre o acoplamento de fluxos, a simples existência de problemas que circunscreveram a realidade do setor industrial brasileiro durante as décadas de 1980 e 1990 não foi condição suficiente para implementação de políticas públicas "mais ativas". Sem a emergência de um contexto político favorável e sem a transformação de condições em problemas percebidos e compartilhados coletivamente, a crise da indústria brasileira, como um fenômeno particular, dificilmente teria se destacado como uma prioridade na agenda petista.

Em segundo lugar, não foi apenas o contexto político que possibilitou a inserção de questões na agenda governamental. De acordo com a perspectiva de Cobb *et al.* (1976), a conjuntura pôde até incitar a proliferação de diversas ideias, mas esse processo isoladamente

não explica a ascensão dos problemas e das soluções apresentados. A construção das PIP, como demonstrado, foi marcada pela mudança ideacional em torno do constructo liberal, resultado da emergência de coalizões de defesa e movimentos de oposição (*outside initiative*) que mobilizaram seus vieses em defesa da indústria nacional e ajudaram na construção de imperativos de mudança política. Nesse sentido, foi necessário também que problemas e soluções fossem transmitidos, debatidos e disseminados por diferentes narrativas (causais, declínio e controle) mobilizadas por distintos grupos (como o Iedi, a CUT e a CNI).

Em terceiro lugar, não foi somente o contexto político e a percepção coletiva sobre problemas e soluções que geraram transformações na agenda governamental. A mudança de governo e a consequente rotatividade de cargos, como a entrada de Luiz Fernando Furlan no MDIC, também abriram novas janelas de oportunidades para a modificação da política industrial. Como demonstrado, o novo partido eleito nas eleições de 2002 apresentou um projeto com *policy core* alinhado às reivindicações dos *policy entrepreneurs*, concentrando esforços no estabelecimento de espaços de concertação que visavam a construção coletiva de diretrizes para o setor. Assim, o conteúdo simbólico das ideias industrializantes (*problem stream* e *policy stream*), o contexto em que elas se desenvolveram e penetraram no aparelho do Estado (*political stream*), explicam o porquê da ascensão de ideias mais intervencionistas à agenda de políticas públicas.

Em quarto lugar, o lançamento de "outra" política industrial representou uma estratégia fundamental para a consolidação e legitimação de novos valores e entendimentos sobre como induzir o desenvolvimento industrial brasileiro. Nesse sentido, as PIP podem ser entendidas como "veículos simbólicos" que permitiram ao governo ganhar temporariamente apoio político de distintos atores ao comunicar, por meio das propostas, as ideias centrais do novo projeto de política industrial. A implementação das PIP, caracterizadas como um processo de mudança de terceira ordem dentro da concepção de Hall (1993), possibilitaram também o exercício provisório de poder ao mostrar que a gestão petista tinha um propósito definido para o setor industrial.

Isso não significou, no entanto, que resultados fossem perseguidos ou mesmo alcançados. Como demonstrado, o expressivo distanciamento entre os planos conceptivo (*policy in book*) e operacional (*policy in action*) foi responsável, dentre outros fatores, pelo fracasso das PIP. Além disso, outros fatos e argumentos explorados pela tese também evidenciaram que, a despeito do lançamento de planos "explícitos" com ideias ovacionadas publicamente, intencionalmente contrárias às ações liberais "implícitas", a suposta mudança de conduta petista não resultou em transformações institucionais de grande vigor. Conforme apontado no último capítulo, as PIP representaram somente um irrisório experimento intervencionista com níveis nulos de viabilidade técnica, efetividade administrativa e legitimidade política.

Para além dos resultados encontrados, a abordagem empregada também evidenciou que o insucesso das PIP não foi um fenômeno unidimensional, concentrando-se exclusivamente em problemas econômicos ou institucionais. Como visto, uma série de eventos e resultados, sequenciais ou não, contribuíram em maior ou menor grau para a

nulidade do projeto industrializante petista. Tal compreensão só foi possível graças ao *framing* de pesquisa utilizado e ao método de análise proposto, resumidos no Quadro 1, que evidenciaram a "trajetória do fracasso" ao fornecer indicadores para o exame da concepção, implementação e avaliação das PIP.

Nesse sentido, foi demonstrado que a crise do setor industrial, criada pela intensificação de alguns fenômenos (como abertura comercial, desnacionalização, desregulamentação, privatização etc.), levou à mudança ideacional em torno das políticas liberais e abriu janelas de oportunidade para implementação de outras soluções, mais explícitas, intervencionistas e ativas. As novas ideias, concebidas e implementadas com apoio político minimamente necessário, modificaram a lógica da política industrial brasileira, mas não trouxeram resultados operacionais efetivos.

Como visto, o caminho perseguido pelas PIP, ao serem implementadas efetivamente, seguiu um roteiro diferente do inicialmente desenhado. No plano técnico, as PIP não conseguiram resolver problemas relevantes do setor, causando, ao contrário, a intensificação de alguns, como a desindustrialização. Dentre as várias críticas, a incompatibilidade com a política econômica e a natureza ortodoxa, imediatista, anticíclica e protecionista das ações implementadas parecem ser as mais importantes. No plano administrativo, as PIP não condicionaram o poder decisório no interior do Estado, pois o funcionamento insatisfatório das instâncias deliberativas, o comando político difuso e nebuloso e a carência de uma agência piloto foram alguns dos pontos críticos identificados. E, finalmente, no plano político, as PIP alcançaram fraca influência na arena política e nos espaços criados para "validar" as novas ideias em função de diversos fatores, como a falta de rotina decisória, a presença de relações informais, a existência de ação política não institucionalizada baseada na informalidade, a barganha e relação "paroquial", a presença de coalizões distributivas, parciais e imediatistas e o desgaste da coalizão produtivista.

Com base nos resultados encontrados, acredita-se que esse artifício metodológico aplicado na tese possa ser utilizado, como as devidas adequações, para análise de qualquer política pública. Ao apresentar um enfoque menos "umbilical", a abordagem neoinstitucional empregada oferece um instrumental mais robusto para apreciação minuciosa de políticas públicas que inclui diversos fatores explicativos e mostra a "construção política da política". Nesse sentido, o quadro conceitual para identificação e análise da mudança política, ao evocar diversas dimensões do processo de transformação política (crise, mudança ideacional, mudança institucional e análise de viabilidade), pode ser aplicado não apenas ao problema específico da política industrial, mas também a outras esferas decisórias.

Espera-se que o trabalho desenvolvido sirva não apenas para reflexões sobre o desenvolvimento da política industrial brasileira, mas também para incentivar novos estudos sobre ideias e mudança política. Analisar como ideias surgem, como problemas são concebidos, como soluções são conformadas e como tal dinâmica penetra no aparelho do Estado são questões indispensáveis para compreender a ação estatal e a influência externa dentro das fases de formulação, implementação e transformação de processos políticos. Concentrar-se na formação de ideias, compreender como alguns temas movimentam

diferentes atores e se tornam relevantes em determinados períodos são questões ainda pouco exploradas pela Ciência Política brasileira. Nesse sentido, é vital que a área possa se manter aberta aos estudos sobre ideias, oferecendo interfaces para o desenvolvimento de futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-desenvolvimento-industrial-cdi. Acesso em: 16 out 2019.

ABREU, A.A. de. Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd. Acesso em: 16 out 2019.

ACHARYA, A. How Ideas Spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in asian regionalism. **International Organization**, 58(02), p.239–275, 2004.

AGUIAR, A.T.; RUA, M. das G. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy making. **Planejamento e Políticas Públicas**, 12(18), p.233–277, 1995.

AIGINGER, K. Industrial Policy: a dying breed or a re-emerging phoenix. **Journal of Industry, Competition and Trade**, 7(3-4), p.297–323, 2007.

ALMEIDA, H.J.F. et al. A Política de Quantitative Easing Adotada pelo FED Altera a Volatilidade dos Ativos no Brasil? **Análise Econômica**, 36(69), p.35–66, 2018.

ALMEIDA, J.G. de. Alcance e Lacunas da Nova Política Industrial. In **Textos para Discussão**. nº 196. Campinas: Unicamp, 2011. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=V8ZoJpxO3w6oeBu1PEf0LHrnVxmcruJyF4MGp6_ZgEs. Acesso em: 16 out 2019.

ALMEIDA, M. Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI. In **Texto para discussão**. nº 1452. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4988%3Atd-1452-desafios-da-real-politica-industrial-brasileira-do-seculo-xxi&catid=272%3A2009&directory=1&Itemid=1. Acesso em: 16 out 2019.

_____; LIMA-DE-OLIVEIRA, R.; SCHNEIDER, B.R. Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. In **Textos para Discussão.** nº 2013. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2013.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

AMADEO, E. Política Industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso. In A. C. Castro, org. **Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Brasília: BNDES, p. 155–190, 2002.

AMSDEN, A.H. **Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1992. Disponível em:

http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0195076036.001.0001/acprof-9780195076035. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **The Rise of the Rest: challenges to the West from late-industrializing economies**, Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0304387803000051. Acesso em: 16 out 2019.

ANDERSON, E. Experts, Ideas, and Policy Change: the Russell Sage Foundation and small loan reform, 1909-1941. **Theory and Society**, 37(3), p.271–310, 2008.

ANDRADA, L.S. Empresariado Industrial e Estratégias para o Desenvolvimento: o IEDI no governo Lula. In **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 2005. Disponível em: https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt04-15/3662-landrada-empresariado/file. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Grupos de Interesse, Ação Política e Desenvolvimento Econômico. In **XI Congresso Brasileiro de Sociologia**. Campinas, 2003. Disponível em: file:///C:/Users/michelli3737/Downloads/sbs2003_gt13_leonardo_andrada.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

ANDRÉ SINGER. A (falta de) Base Política para o Ensaio Desenvolvimentista. In SINGER, A. & LOUREIRO, I. orgs. **As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?**. São Paulo: Boitempo, p. 279, 2016.

_____. Cutucando Onças com Varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. **Novos Estudos - Cebrap**, (102), p.p 39–67, 2015.

ARAGÃO, L.G.T. **Ideias , Interesses e Instituições na Formação de Agendas de Políticas Públicas: o caso do programa de economia solidária**. Universidade de Brasília, 2011. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_dc6dcd54427b851f2edf485cfae0de28. Acesso em: 16 out 2019.

ARAUJO, M.P. de. **Novos Espaços de Negociação na Política Industrial nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lulas**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=5B7WntIPpGODghFUzqAxugBMiWNL4q_5-MmegAXakIA. Acesso em: 16 out 2019.

ARTS, B.; BUIZER, M.. Forests, Discourses, Institutions. **Forest Policy and Economics**, 11(5-6), p.340–347, 2009.

BARBI, F.C.; SILVA, A.L.P. O Petróleo do Pré-Sal: os desafios e as possibilidades de uma nova política industrial no Brasil. **Pesquisa & Debate**, 19(2), p.255–271, 2008.

BARBOSA, J. de M. **O Processo Industrial Desenvolvimentista Brasileiro e o Papel Da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)**. Universidade Federal da Paraíba, 2010. Disponível em: http://www.ccj.ufpb.br/pos/contents/pdf/bibliovirtual/dissertacoes-2008/joyce-de-matos-desenvolvimento-industrial-e-o-papel-da-abdi.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

BARCELOS, M. **Ideias, Agendas e Políticas Públicas: um estudo sobre a área de biocombustível no Brasil**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2016/Teses-

Premiadas/Sociologia-Marcio-Barcelos.PDF. Acesso em: 16 out 2019.

BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. **Agendas and Instability in American Politics**, Chicago: University of Chicado Press, 1993.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. Histórico das Taxas de Juros. 2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros. Acesso em: 16 out 2019.

BÉLAND, D. Gender, Ideational Analysis, and Social Policy. **Social Politics**, 16(4), p.558–581, 2009a.

_____. Ideas and Social Policy: an institutionalist perspective. **Social Policy and Administration**, 39(1), p.1–18, 2005.

_____. Ideas, Institutions, and Policy Change. **Journal of European Public Policy**, 16(5), p.701–718, 2009b.

_____; COX, R.H. Introduction: ideas and politics. In D. BÉLAND; R. H. COX, orgs. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford University Press, p. 3–20, 2011.

_____; HACKER, J.S. Ideas, Private Institutions and American Welfare State "Exceptionalism": the case of health and old-age insurance, 1915-1965. **International Journal of Social Welfare**, 13(1), p.42–54, 2004.

BERMAN, S. **The Social Democratic Moment**, London: Harvad University Press, 1998.

BEZERRA, F. O Que Desejam os Empresários? **Folha de S.Paulo**, p.s.p, 1996. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/27/opiniao/9.html. Acesso em: 16 out 2019.

BIANCHI, P.; LABORY, S. Economic Crisis and Industrial Policy. **Revue d'économie industrielle**, (129-130), p.301–326, 2010.

BLEICH, E. **Race Politics in Britain and France: ideas and policymaking since the 1960s**, New York: Cambridge University Press, 2003.

BLYTH, M. "Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy. **Comparative Politics**, 29(2), p.229, 1997.

_____. **Great Transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century**, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

_____. Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: interests, ideas, and progress in Political Science. **Perspectives on Politics**, 1(04), p.695–706, 2003.

_____. The Transformation of the Swedish Model: economic ideas, distributional conflict, and institutional change. **World Politics**, 54(01), p.1–26, 2001.

BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Áreas de Atuação**: indústria. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Desestatização**. 2018. DISPONÍVEL em:

https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Evolução dos Desembolsos: séries setoriais**. 2019. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos. Acesso em: 16 out 2019.

BOITO, A. Hegemonia Neoliberal e Sindicalismo no Brasil. **Crítica Marxista**, p.9–10, 1995.

BONELLI, R., VEIGA, P. da M.; BRITO, A.F. de. As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições. In **Texto para discussão**. nº 527. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3777. Acesso em: 16 out 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto do I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social**. 1971 Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Presidência da República. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. 1979. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/ii-pnd-75_79/@@download/file/II%20PND%2075_79.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-lei nº 2.452**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2452.htm. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. **Portaria MEFP nº 365**. 1990. Disponível em: http://www.infoconsult.com.br/legislacao/portaria_mefp/1990/p_mefp_365_1990.htm. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Presidência da República. **Nova Política Industrial: desenvolvimento e competitividade**. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/NOVPOLI.HTM. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 4.182 de 4 de Abril de 2002**. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4182.htm. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. 2003a Disponível em: www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. 2003b. Disponível em: www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.682 de 28 de Maio de 2003.** 2003c. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 5.142 de 15 de Julho de 2004**.

2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5142.htm. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: balanço e perspectivas**. 2006. Disponível em: https://old.abdi.com.br/Estudo/Balanco%20PITCE%20nov2006.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento.** 2008. Disponível em: https://old.abdi.com.br/Estudo/Apresentacao%20lancamento%20PDP%20-%20Guido%20Mantega%20-%20MF.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço das atividades 2008/2010**. 2010. Disponível em: https://old.abdi.com.br/Estudo/Apresentacao%20PDP%20%20Revisada%20em%2020%2001.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Plano Brasil Maior: texto de referência.** 2011. Disponível em: http://www.brasilmaior.mdic.gov.br. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Plano Brasil Maior: balanço executivo 2011-2014.** 2014. Disponível em: https://old.abdi.com.br/Estudo/Relatorio PBM 2011-2014.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. **Anuário Estatístico de Energia.** 2015. Disponível em: http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 8.887 de 24 de Outubro de 2016**. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8887.htm. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério da Economia. **Relação Anual de Informações Sociais**. 2016b Disponível em: http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Minstério da Economia. Receita Federal. **Conjuntura Econômica: política fiscal.** 2016c Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/conjuntura-economica-politica-fiscal. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Minstério da Economia. Receita Federal. **Demonstrativo do Gastos Tributários.** 2016d. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Plano Brasil Maior.** 2016e Disponível em: http://www.brasilmaior.mdic.gov.br. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia Inovação**. 2018a. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/indicadores_cti.html. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Estatísticas de Comércio Exterior: séries históricas.** 2018b. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. 2018c. **Sobre o FNDCT**. Disponível em: http://fndct.mcti.gov.br/ Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Recursos Aplicados**. 2019a. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/RecursosAplicados-CeT.html. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Ministério da Economia. **Dumping e Direitos Antidumping**. 2019b. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/defesa-comercial/205-defesa-comercial-2/o-que-e-defesa-comercial/1767-dumping-e-direitos-antidumping. Acesso em: 16 out 2019.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A Construção Política do Brasil**, São Paulo: Editora 34, 2015.

_____. Governo, Empresários e Rentistas. **Folha de S.Paulo**. 2013. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2013/50.Governo-empresarios-e-rentistas.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____; DINIZ, E. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. **Novos Estudos - Cebrap**, (84) , 2009.

_____.; NASSIF, A.; FEIJÓ, C.A. A Reconstrução da Indústria Brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. **Revista de Economia Política**, 36(3), p.493–513, 2016.

CALICCHIO, V., COUTO, A.; SETEMY, A. Confederação Nacional da Indústria. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-tematico/confederacao-nacional-da-industria-cni. Acesso em: 16 out 2019.

CAMPBELL, J.L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, 28(1), p.21–38, 2002.

_____. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. **Theory and Society**, 27(3), p.377–409, 1998.

CANÊDO-PINHEIRO, M. et al. Por Que o Brasil não Precisa de Política Industrial. **Ensaios Econômicos FGV**, (644), p.1–41, 2007.

CANO, W.; SILVA, A.L.G. Política Industrial do Governo Lula. In **Textos para Discussão**. nº 181. Campinas: Unicamp, 2010. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1811&tp=a. Acesso em: 16 out 2019.

CAPELLA, A.C.N. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Universidade Federal de São Carlos. 2006a. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1393?show=full. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.

Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, 61(1), p.25 – 52, 2006b.

_____. Um Estudo sobre o Conceito de Empreendedor de Políticas Públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, 14(n.spe), p.486–505, 2016.

CARDOSO, F.H. **Discurso na Abertura do Encontro Nacional de Comércio Exterior - XXI Enaex**, Brasília: Biblioteca da Presiência da República. 2002. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Discurso na Abertura do X Fórum Nacional do BNDES**, Brasília: Biblioteca da Presiência da República. 1998 Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Discurso na Cerimônia de Encerramento do Mercosur Economic Fórum**, Brasília: Biblioteca da Presiência da República. 1997. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Discurso na Reunião do Conselho Coordenador das Ações Federais no Estado do Rio de Janeiro**, Brasília: Biblioteca da Presiência da República. 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br. Acesso em: 16 out 2019.

CARSTENSEN, M.B. Ideas Are Not as Stable as Political Scientists Want Them To Be: a theory of incremental ideational change. **Political Studies**, 59(3), p.596–615, 2011.

CASTILHOS, C.C. Contradições e Limites da Política Industrial do Governo Lula. **Indicadores Econômicos FEE**, 33(1), p.55–74, 2005.

CASTRO, A.B. de. A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, 1(2 jul/dez), p.253–274, 2009.

CCF - CENTRO CELSO FURTADO, 2007. **Memórias do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=87. Acesso em: 16 out 2019.

CDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Cartas de Concertação. 2005. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040013.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

CHANG, H.-J.; AMSDEN, A.H. **The Political Economy of Industrial Policy**, JSTOR, 1994.

CHANG, H.-J.; ANDREONI, A. Industrial Policy in a Changing World: basic principles, neglected issues and new challenges. **40 Years of the Cambridge Journal of Economics Conference**. 2016. Disponível em: http://www.cpes.org.uk/dev/wp-content/uploads/2016/06/Chang_Andreoni_2016_Industrial-Policy.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

CHECKEL, J. Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution. **World Politics**, 45(2), p.271–300, 1993.

CIMOLI, M. et al. Institutions and Policy Shaping Industrial Development: an introductory

note. 2006. Disponível em: https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199235261.001.0001/acprof-9780199235261-chapter-2. Acesso em: 16 out 2019.

CNDI - CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Ata 10ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2006a (Mimeo).

_____. Ata 11ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2007a (Mimeo).

_____. Ata 12ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2007b (Mimeo).

_____. Ata 1ª Reunião Extraordinária do CNDI. Brasília: 2005a (Mimeo).

_____. Ata 1ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2005b (Mimeo).

_____. Ata 2ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2005c (Mimeo).

_____. Ata 3ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2005d (Mimeo).

_____. Ata 4ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2005e (Mimeo).

_____. Ata 5ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2005f (Mimeo).

_____. Ata 6ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2005g (Mimeo).

_____. Ata 7ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2006b (Mimeo).

_____. Ata 8ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2006c (Mimeo).

_____. Ata 9ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília: 2006d (Mimeo).

CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Rumo ao Crescimento: a visão da indústria**, Rio de Janeiro: Confederação Nacional das Indústrias, 1994. Disponível em: https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/uploads/arquivos/RumoaocrescimentoavisoIndustrial1994.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Seminário Custo Brasil: diálogo com o Congresso Nacional**, Rio de Janeiro: CNI, DECOM, 1995.

_____. **A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento.** Brasília: CNI, 2002.

_____. Sondagens de Opinião Empresarial. Brasília: CNI, 2016.

_____. **Estatuto**. Brasília: CNI, 2017. Disponível em: https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/40/fc/40fceacf-acf7-4ccd-a0e7-1140aa98b2ed/estatuto_da_confederacao_nacional_da_industria.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Institucional.** Brasília: CNI, 2018. Disponível em: http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/conheca-cni/ Acesso em: 16 out 2019.

COBB, R., ROSS, J.-K. & ROSS, M.H. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, 70(1), p.126, 1976.

CODATO, A. **Estrutura Política e Interesse de Classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964, o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico**. Universidade Estudal de Campinas, 1995.

COHEN, M.D., MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, 17(1), p.1–25, 1972.

CORNELL UNIVERSITY. **Global Innovation Index 2016**. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016.pdf

CORONEL, D.A., AZEVEDO, A.F.Z. de; CAMPOS, A.C. Política Industrial e Desenvolvimento Econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, 34(134), p.103–119, 2014.

COSTA, C.A.N. **Política Industrial no Brasil: 1974-1989**. Universidade de Campinas, 1994. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_f36df83f500787d72194b05572ca879b/Detail. Acesso em: 16 out 2019.

COSTA, L.M.B. **Governo Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/132979. Acesso em: 16 out 2019.

COUTINHO, L. Desindustrialização e Desnacionalização. **Folha de S.Paulo**, p.s.p., 1997. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi130409.htm. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Desindustrialização escancarada. **Folha de S.Paulo**, p.s.p. , 1996. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/7/07/dinheiro/12.html. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Marcos e Desafios de uma Política Industrial Contemporânea. In A. C. Castro, org. **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Brasília: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, p.191–212, 2002.

COX, R.H. The Path-Dependency of an Idea: why Scandinavian welfare states remain distinct. **Social Policy and Administration**, 38(2), p.204–219, 2004.

COX, R.H.; BÉLAND, D. Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 26(2), p.307–328, 2013.

CURADO, M.; CURADO, T. Uma Estimativa dos Custos Fiscais da Política Industrial Recente (2004-2016). In **Texto para discussão**. nº 2248. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29095. Acesso em: 16 out 2019.

CUT - CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Resoluções do 4º Congresso Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1991. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções do 5º Congresso Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1994a. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias.

Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções do 5º Congresso Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1994b. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções da 7ª Plenária Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1995a. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções da 7ª Plenária Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1995b. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções da 8ª Plenária Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1996a. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções da 8ª Plenária Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1996b. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções do 6º Congresso Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 1997. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções do 7º Congresso Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2000. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Resoluções da 10ª plenária nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2002. Disponível em: http://cedoc.cut.org.br/resolucoes-de-plenarias. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Estatuto da Central Única dos Trabalhadores : atualização aprovada no 12º CONCUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2016. Disponível em: https://www.cut.org.br/system/uploads/document/d9929e86e1f980bfd16571b3a734aba7/file/web-estatuto-cut-2016-versao-12-concut.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

DATAFOLHA. Avaliação do Governo FHC. 2002 Disponível em: http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml. Acesso em: 16 out 2019.

DELGADO, I.G. et al. Cenários da Diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). **Dados**, 53(4), p.959–1008, 2010.

_____. Empresariado, Reformas Econômicas, Custo Brasil e Política Social. In **XXV Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu: ANPOCS, 2001. Disponível em: https://www.academia.edu/35569775/Empresariado_reformas_econ%C3%B4micas_custo_Brasil_e_pol%C3%ADtica_social. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Os Empresários e o Governo Lula. In **XXVII Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, p. 27, 2003. Disponível em:

http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/27-encontro-anual-da-anpocs/gt-24/gt05-22/4156-idelgado-os-empresarios/file. Acesso em: 16 out 2019.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. **What's New in the New Industrial Policy in Latin America?** In Policy Research Working Paper nº WPS6191, 2012. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/313471468047054441/Whats-new-in-the-new-industrial-policy-in-Latin-America. Acesso em: 16 out 2019.

DINIZ, E. Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC). **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-nacional-de-politica-industrial-e-comercial-cnpic. Acesso em: 16 out 2019.

_____.; BOSCHI, R.R. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 18(52), p.15–34, 2003.

ERBER, F.S. As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, 31(1), p.31–55, 2011.

_____.; CASSIOLATO, J.E. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, 17(2), p.66, 1997.

EVANS, P.B. States and Industrial Transformation. In P. B. Evans, org. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. New Jersey: Princeton University Press, p. 3–21, 1995.

FEREJOHN, J. Structures and Ideology: change in parliament in Early Stuart England. In J. Golstein & R. Keohane, orgs. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press, p. 207–231, 1993.

FERRAZ, M.B. Retomando o Debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, 32, p.227–264, 2009.

FERREIRA, P.C. Sobre a Inexistente Relação entre Política Industrial e Comércio Exterior. **Economia Aplicada**, 9(4), p.523–541, 2005.

FIESP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**. São Paulo: Sistema Fiep, 2011. Disponível: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/avaliacao-da-politica-de-desenvolvimento-produtivo-pdp/. Acesso em: 16 out 2019.

FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, 1(3), p.107–127, 1986.

FILHO, A.B. Política de Comércio Exterior e Crescimento Industrial no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, 37, p.76–86, 1997.

FINEP - FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. O Que São Fundos Setoriais. 2018. Disponível em: http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/fundos-setoriais/o-que-sao-fundos-setoriais. Acesso em: 16 out 2019.

FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. 2011. In **Texto para Discussão da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas**. Disponível em: http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ACFBA0.pdf. Acesso

em: 16 out 2019.

FOLHA DE S. PAULO. FHC Pede Apoio e Recebe Crítica de Empresários. **Folha de S.Paulo**, p.s.p. , 1996. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/23/brasil/3.html. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Leia Íntegra da Carta de Lula para Acalmar o Mercado Financeiro. **Folha de S.Paulo**. 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml. Acesso em: 16 out 2019.

FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In R. Dathein, org. **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: UFRGS Editora, p. 13–72, 2015.

_____., CUNHA, A.M.; BICHARA, J. DA S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimento? **Nova Economia**, 23(2), p.403–428, 2013.

_____; MONTEIRO, S.M.M. O Estado e suas Razões: o II PND. **Revista de Economia Politica**, 28(109), p.28–46, 2008.

FOREMAN-PECK, J.; FEDERICO, G. **European Industrial Policy: the twentieth-century experience**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FROHLICH, C.E.; NAKABASHI, L. O Hiato Tecnológico entre a Economia Brasileira e a Norte-Americana no Período 1982-2003: evidências empíricas. **Revista Economia & Tecnologia**, 6(1), 2010. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27026. Acesso em: 16 out 2019.

FURTADO, C. **Raízes do Subdesenvolvimento**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FUTEMA, F. PT Mostra Empresários Pró-Lula para Acalmar Mercado. **Folha de S.Paulo**, p.s.p., 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u38353.shtml. Acesso em: 16 out 2019.

GADELHA, C. A. G. Política Industrial: uma visão neo-schumpteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, 21(4), p.149–171, 2011.

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In **Texto para Discussão.** nº 2098. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25610. Acesso em: 16 out 2019.

GOLDSTEIN, J. Ideas, Institutions, and American Trade Policy. **International Organization**, 42(1), p.179–217, 1988.

_____; KEOHANE, R.O. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In J. GOLDSTEIN; R. O. KEOHANE, orgs. **Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca: Cornell University Press, p. 3–30, 1993.

GONÇALVES, R.R. Perspectivas para a Implementação de uma Política Industrial no Brasil. **Economia Política**, 18(3), p.84–99, 1998.

GUERRA, O. Política Industrial e Competitividade: de Collor a FHC. **Organizações e Sociedade**, p.39–56, 1997.

GUERRIERO, I.R. A Recente Política Industrial Brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. In **XVIII Encontro Nacional de Economia Política**. Rio de Janeiro, p. 25, 2012a.

_____. **Formulação e Avaliação de Política Industrial e o Caso da PDP**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012b. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=cUk449xf-QZf3yfNp7-uXnK1qbPbOxn-LAcKsVtu9vA. Acesso em: 16 out 2019.

GUIMARÃES, E.A. **A Experiência Recente da Politica Industrial no Brasil: uma avaliação**. In Texto para Discussão nº 409. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3576. Acesso em: 16 out 2019.

HALL, P. **The Political Power of Economic Ideas: keynesianism across nations** P. Hall, org., Princeton: Princeton University Press, 1989.

HALL, P.A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, 25(3), p.275–296, 1993.

_____. **The Political Power of Economic Ideias: keynesianism across nations**, New Jersey: Cambridge University Press, 1989.

HAMDAN, G.; FERREIRA, P.C. Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. **Revista Economica**, 5(2), p.305–316, 2003.

HAY, C. Constructivist Institutionalism. In Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, & B. A. Rockman, orgs. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, p. 56–74, 2008.

_____. Ideas and Constructions of Interests. In D. Béland & R. H. Cox, orgs. **Ideas and Politics in Social Sciences**. Oxford: Oxford University Press, p.65–82, 2011.

_____. Narrating Crisis: the discursive construction of the "winter of discontent". **Sociology**, 30(253-277), 1996.

HOGAN, J. Remoulding the Critical Junctures Approach. **Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique**, 39(03), p. 657-679, 2006.

_____; CAVATORTA, F. Examining Critical Junctures in Macroeconomic Policy in Nondemocratic States: Algeria and Jordan in comparative perspective. **Digest of Middle East Studies**, 22(1), p.13–38, 2013.

_____; DOYLE, D. The Importance of Ideas: an a priori critical juncture framework. **Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique**, 40(04), p. 883-910, 2007.

_____; HOWLETT, M. **Policy Paradigms in Theory and Practice**, London: Palgrave Macmillan UK, 2015. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/9781137434043. Acesso em: 16 out 2019.

_____; O'ROURKE, B. The Vital Role of Ideas in Industrial Policy Changes in Ireland During the 1980's. In **Conference Paper**. Dublin: School of Marketing, Dubling Institute of Technology, 2014. Acesso em: 16 out 2019.

_____; O'ROURKE, B.K. The Critical Role of Ideas: understanding industrial policy changes in Ireland in the 1980s. In J. Hogan & M. Howlett, orgs. **Policy Paradigms in Theory and Practice**. London: Palgrave Macmillan UK, p. 167–188, 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação.** Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pintec/2011/default.shtm. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Pesquisa Industrial Anual - Empresa.** Rio de Janeiro: 2016a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio.** Rio de Janeiro: 2016b. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Pesquisa Industrial Anual - Empresa**. Rio de Janeiro: 2018. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pia-empresa/tabelas. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física**. Rio de Janeiro: 2019a. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=35. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Sistema de Contas Nacionais.** Rio de Janeiro: 2019b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 16 out 2019.

IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Discurso do 1º Presidente do IEDI, Sr. José Ermírio de Moraes Filho, na comemoração dos 10 anos do IEDI**, São Paulo: IEDI, 1999. Disponível em: https://iedi.org.br/anexos_legado/4cfe53cf0f04c1d3.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**, São Paulo: IEDI, 2004. Disponível em: http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53f20f040070.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Crenças do Iedi: um roteiro para a construção do desenvolvimento**, São Paulo: IEDI, 2002. Disponível em: http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_12_crencas_do_iedi_um_roteiro_para_a_construcao_do_desenvolvimento.html. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Indústria e desenvolvimento: reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira**, São Paulo: IEDI, 2014. Disponível em: https://iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/livro_25anos.html. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **Quem somos**. São Paulo: IEDI, 2018. Disponível em:

https://iedi.org.br/artigos/iedi/quem/quem_somos.html. Acesso em: 16 out 2019.

IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook Databases 2016**. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx. Acesso em: 16 out 2019.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IpeaData**. 2018 Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx. Acesso em: 16 out 2019.

JOHNSON, C. Introduction: the idea of industrial policy. In C. Johnson, org. **The Industrial Policy Debate**. San Francisco: ICS Press, p. 3–26, 1984.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle: teh growth of industrial policy, 1925-1975**, Tóquio: Charles E. Tuttle Co. Publishers, 1982.

JORDAN-ZACHERY, J.S. Nondecision-making. **International Encyclopedia of the Social Sciences**, p.518, 2008.

JORGE, M. **Discursos de Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo**. Brasília: 2008. Disponível em: http://old.abdi.com.br/Estudo/Lancamento%20PDP%20-%20Discurso%20Ministro%20Miguel%20Jorge%20-%20MDIC.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

JÚNIOR, J.T. de A. O Enigma da Política Industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, 35(3), p.461–474, 2015.

KINGDON, J.W. Agenda Setting. In S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn, orgs. **Public Policy: the essential readings**. New Jersey, p. 105–113, 1995.

_____. **Agendas, Alternatives and Public Policies**, Essex: Pearson Education Limited, 2014.

KORNIS, G. Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg). **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-acao-economica-do-governo-paeg. Acesso em: 16 out 2019.

KORNIS, M. Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped. Acesso em: 16 out 2019.

KRUGMAN, P. & OBSTFELD, M. **International Economics: theory and policy.** Addison-Wesley Longman, 2016,

KUPFER, D. Política Industrial. **Econômica**, 5(2), p.91–108, 2003.

_____. **Trajetórias de Reestruturação da Indústria Brasileira após a Abertura e a Estabilização**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.

LAFER, C. Plano de Metas. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas.

Acesso em: 16 out 2019.

LAPLANE, M.F. A Política Industrial em Perspectiva. **Econômica**, 5(2), p.325-329, 2004.

LEITE, J. Expansão Industrial se Concentra em 5 Setores. **Folha de S.Paulo**, 2006. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u106261.shtml. Acesso em: 16 out 2019.

LIEBERMAN, R.C. Ideas, Institutions, and Political Order: explaining political change. **The American Political Science Review**, 96(4), p.697–712, 2002.

LIEBOWITZ, S.J.; MARGOLIS, S.E. Path Dependence. **Encyclopedia of Law and Eonomics**, p.981–997, 2000.

_____. Path Dependence, Lock-In, and History. **SSRN Electronic Journal**, p.205–226, 1995.

LYRA, F.T. de. **A Política Industrial Brasileira: mudanças e perspectivas**. In Texto para Discussão. nº 413. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3581. Acesso em: 16 out 2019.

MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, 29(4), p.507–548, 2000.

MANCUSO, W.P. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil Contemporâneo**, São Paulo: Edusp, 2007.

MARCOVITCH, J. Política Industrial e Tecnológica No Brasil: uma avaliação preliminar. **Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política**, p.90–118, 1990.

MARINHO, L.; GRANA, C.A. Os Metalúrgicos, as Cotas e a Política Industrial Automotiva. **Folha de S.Paulo**, p.s.p., 1995. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/11/dinheiro/10.html. Acesso em: 16 out 2019.

MARQUES, C. Entrevista de Ivoncy Ioschpe ao Diário do Comércio. **Diário do Comércio**, p.s.p., 2002. Disponível em: https://iedi.org.br/artigos/imprensa/anos_anteriores/entrevista_de_ivoncy_ioschpe_ao_diario_do_comercio.html. Acesso em: 16 out 2019.

MARTINS, C.M. dos R. et al. **Política industrial: uma análise das vantagens comparativas e competitivas. In Texto para Discussão FEE.** nº 137. Porto Alegre: FEE, 2015. Disponível em: https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/20150821texto-discussao-politica-industrial_-uma-analise-das-vantagens-comparativas-e-competitivas.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

MATOS, P. de O. **Análise dos Planos de Desenvolvimentos Elaborados no Brasil Após o II PND**. Universidade de São Paulo, 2002.

MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics. In D. Béland; R. H. Cox, orgs. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford University Press, p. 23–46, 2010.

_____. The Varied Roles of Ideas in Politics: from whether to how. In D. Béland & R. H.

Cox, orgs. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford University Press, p. 23–46, 2011.

MELO, T.M., FUCIDJI, J.R.; POSSAS, M.L. Política industrial como Política de Inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, 14, p.11–36, 2015.

MIGNONE, R. Novo Presidente da CNI Diz não ter Medo de um Eventual Governo Lula. **Folha de S.Paulo**. 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u40485.shtml. Acesso em: 16 out 2019.

MIRANDA, J.C. da R. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-trienal-de-desenvolvimento-economico-e-social. Acesso em: 16 out 2019.

NAUDÉ, W. **Industrial Policy: old and new issues**. In WIDER Working Paper Series 106, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). 2010. Disponível em: http://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2010-106.html. Acesso em: 16 out 2019.

NORONHA, E.G.; TURCHI, L. Política Industrial e Ambiente Institucional na Análise de Arranjos Produtivos Locais. In **Texto para discussão**. nº 1076. Brasília: IPEA, 2005.

NOVELLI, J.M.N. **Instituições, Política e Ideias Econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)**, São Paulo: Fapesp/Annablume, 2001.

NUNES, W. Uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento no Brasil dos anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, 24(59), p.67–89, 2016.

OCDE - ORGANISATION FO ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2016. **Statitics**. Disponível em: https://stats.oecd.org/. Acesso em: 16 out 2019.

OREIRO, J.L.; ARAÚJO, E. A Crise de 2008 e os Erros do Banco Central. In L. C. Bresser-Pereira, org. **Depois da Crise: a China no centro do mundo**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. p. 279–318, 2012.

PACK, H.; SAGGI, K. Is There a Case for Industrial Policy? A critical survey. **World Bank Research Observer**, 21(2), p.267–297, 2006.

PEDREIRA, R.S. **Os Interesses do Empresariado Industrial: uma análise comparada da relação entre o Estado e a elite industrial nas políticas industriais recentes no Brasil e no Chile (2001-2012)**. Universidade de Brasília, 2012.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. A Virada Ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, 25(62), 2017.

PRATES, D., FRITZ, B.; PAULA, L.F. de. Uma Avaliação das Políticas Desenvolvimentistas nos Governos do PT. **Cadernos do Desenvolvimento**, 12(21), p.187–215, 2017.

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo**. 2002. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

RESENDE, A.V. A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil. **Contabilidade Vista & Revista**, 11(1), p.p. 55–58, 2000.

RODRIK, D. Industrial Policy for The Twenty-First Century. **Harvard University**, (September), p.1–57, 2004. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=666808. Acesso em: 16 out 2019.

RODRIK, D. Industrial Policy: don't ask why, ask how. **Middle East Development Journal**, 01(01), p.1–29, 2008.

ROSSI, C. Com Serra, Muda a Política Econômica. **Folha de S.Paulo**, p.s.p., 1994. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/15/brasil/13.html. Acesso em: 16 out 2019.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Plano Brasil Maior.** Brasília: Biblioteca da Presiência da República, 2011. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-plano-brasil-maior. Acesso em: 16 out 2019.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**, Brasília: IGEPP, 2013.

SALERNO, M.S. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal. **Parcerias Estratégicas**, 19, p.13–35, 2004.

SALERNO, M.S.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE):** balanço e perspectivas. Brasília, 2006.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**, São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SCHAPIRO, M.G. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial basileira. In **Textos para Discussão. nº 1856**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

_____. O Que a Política Industrial Pode Aprender com a Política Monetária? **Novos Estudos - Cebrap**, (96), p.117–130, 2013.

SCHMIDT, V.A. Reconciling Ideas and Institutions Through Discursive Institutionalis. In D. Béland & R. H. Cox, orgs. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford University Press, p. 47–64, 2011.

SCHMIDT, V.A. Taking Ideas and Discourse Seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institutionalism". **European Political Science Review**, 2(1), p.1–25, 2010.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira: 1998-2014.** Brasília: 2015.

SEIDL, A.C. Empresário Ataca Falta de Política Industrial. **Folha de S.Paulo**, p.s.p., 1996. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/10/brasil/15.html. Acesso

em: 16 out 2019.

SERRA, J. A Nova Política Industrial. **Folha de S.Paulo**, 22 mai., p.A2, 1988.

SIKKINK, K. **Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina**, Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SILVA, V.P. DA; VAVARRO, H.G.D.B. Lula, FHC e o Futuro das Câmaras Setoriais. **Folha de S.Paulo**, p.s.p., 1994. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/8/28/dinheiro/3.html. Acesso em: 16 out 2019.

SINGER, P.I. **O Milagre Brasileiro: causas e consequências**, São Paulo: CEBRAP, 1972.

SMABC - SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. **Linha do Tempo - Período de 1990 até 1999**. 2018. Disponível em: http://www.abcdeluta.org.br/decada.asp?decada=1990. Acesso em: 16 out 2019.

SOARES, C.S. A Recente Politica Industrial Brasileira: da PDP ao Plano Brasil Maior. **Perspectivas Contemporâneas**, (1), p.1–20, 2013.

SOUSA, G. DE F.; BOTELHO, M. DOS R.A. Política Industrial e Evolução das Exportações de Pequeno Porte Brasileiras nos Anos 2000. **Planejamento e Políticas Públicas**, (45), p.95–134, 2015.

STEIN, G.D.Q. Capacidades Estatais e Participação Política: espaços participativos na política industrial brasileira. In **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. Campinas, p. 1–24, 2015.

_____. Política Industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, (47), p.251–287, 2014.

STRACHMAN, E. Políticas Industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 1). **Revista Economia & Tecnologia**, 5(1), 2009a. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27307. Acesso em: 16 out 2019.

_____. Políticas Industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 2). **Revista Economia & Tecnologia**, 5(2), 2009b. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27271. Acesso em: 16 out 2019.

STUMM, M.G. Poder Político de Ideias Econômicas: neodesenvolvimentismo e política industrial nos governos Lula e Dilma. In **X Encontro da ABCP**. Belo Horizonte: 2016.

SUZIGAN, W. Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil. **Revista de Economia Politica**, 16(1), p.61, 1996.

_____. Industrialização e Política Econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 5(2), p.433–474, 1975.

_____; FURTADO, J. Industrial Policy and Development. **Cepal Review**, p.69–84, 2006a.

_____. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Politica.**, 26(102), p.163–185, 2006b. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

TAVARES, M.C. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**, Campinas: Editora Unicamp, 1986.

TONI, J. de. Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. Universiade de Brasilía. p.390, 2013.

_____. Estado e Empresários na Política Industrial Brasileira Recente: processos de cooperação e mudnça institucional. In **I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília: IPEA, p. 20, 2012.

_____. Monitorando e Avaliando Políticas Públicas em Ambientes de Governança Compartilhada: lições da política industrial recente. In **VII Congresso de Gestão Pública**. Brasília, 2015.

UNCTAD - UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Virtual Institute Teaching Material on Structural Transformation and Industrial Policy**, Nova Iorque e Geneva: United Nations, 2016. Disponível em: https://vi.unctad.org/stind/. Acesso em: 16 out 2019.

UNIDO - UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. **Indstat**. 2016. Disponível em: https://stat.unido.org/. Acesso em: 16 out 2019.

VASCONCELOS, M.A.S. de, Oliveira, R.G. de & Barbieri, F. **Manual de Microeconomia**, São Paulo: Atlas, 2011.

VIEIRA, J.A. **As Tramas da Política Industrial nos Governos FHC e Lula: um olhar a partir do Iedi e da CUT**. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2017.

VILLELA, A.A.; CORREA, P.G. Fundamentos Teóricos da Política Industrial. **Revista do BNDES**, 2(3), p.27–67, 1995. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11456. Acesso em: 16 out 2019.

WARWICK, K. Beyond Industrial Policy: emerging issues and new trends. **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, (2), p.57, 2013. Acesso em: 16 out 2019.

WEISS, J. **Taxonomy of Industrial Policy**. Vienna: 2015. Disponível em: https://www.unido.org/api/opentext/documents/download/9925558/unido-file-9925558. Acesso em: 16 out 2019.

WORLD BANK. **World Bank Open Data**. 2018. Disponível em: https://data.worldbank.org/. Acesso em: 16 out 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Innovation Index**. 2016a Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

_____. **The Global Competitiveness**. 2016b. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf. Acesso em: 16 out 2019.

YEE, A.S. Ideas and Constructions of Interests. In D. Béland & R. H. Cox, orgs. **Ideas and Politics in Social Sciences**. Oxford: Oxford University Press, p. 65–82, 2011.

YEE, A.S. The Causal Effects of Ideas on Policies. **International Organization**, 50(1), p.69–108, 1996.

ZIMMERMANN, P. CNI Elogia Política Industrial, Mas Pede Afinidade da Área Econômica. **Folha de S.Paulo**, p.s.p., 2004. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u82649.shtml. Acesso em: 16 out 2019.

ZYSMAN, J.; TYSON, L. **American industry in international competition: government policies and corporate strategies**, Cornell University Press, 1984.

ANEXOS

ANEXO I – ALGUMAS DEFINIÇÕES DE POLÍTICA INDUSTRIAL ENCONTRADAS NA LITERATURA

Definições
– Política industrial significa a iniciação e coordenação de iniciativas governamentais para alavancar a produtividade e competitividade da economia e de indústrias particulares (Johnson 1984).
– A política industrial é a tentativa governamental de modificar a aplicação de recursos para setores específicos, considerados importantes para o crescimento econômico futuro (Krugman & Obstfeld 2016).
– A política industrial representa um conjunto de medidas direcionadas a indústrias específicas e destinadas a alcançar resultados que o estado considere eficientes para a economia como um todo (Chang & Amsden 1994).
– Política industrial congrega medidas de reestruturação a favor de atividades mais dinâmicas sejam elas industriais ou não (Rodrik 2004).
– Política industrial é sinônimo de política de governo motivada por problemas de setores específicos (Zysman & Tyson 1984).
– A política industrial é toda forma de intervenção estatal que afete a indústria como parte distinta da economia (Foreman-Peck & Federico 1999).
– Política industrial refere-se às políticas de intervenção no mercado que alterem preços relativos a favor de regiões, indústrias ou empresas (Amadeo 2002).
– Políticas industriais são ações e instrumentos utilizados com o objetivo de fomentar o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico (Coronel *et al.* 2014).
– Política industrial é definida como intervenção governamental seletiva com o objetivo de alterar a estrutura de produção em favor de setores com melhores perspectivas de crescimento que não seriam alcançadas pelo livre mercado (Pack & Saggi 2006).
– Política industrial representa um conjunto de medidas cuja finalidade é promover o desenvolvimento da estrutura industrial, especificamente de atividades inovativas (Melo *et al.* 2015).
– Política industrial não é meramente uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas (Suzigan & Furtado 2006b).

Fonte: elaboração própria baseada em Naudé (Naudé 2010), Aiginger (2007), White & Warwick (2013).

ANEXO II – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS LIBERAIS E INTERVENCIONISTAS

Características	Política industrial liberal	Política industrial intervencionista
Objetivo	Correção de falhas de mercado[120]; incentivo a exportações e entrada de investimentos estrangeiro[121];	Proteção ou desenvolvimento da indústria nascente[122] [123]; geração de externalidades positivas sobre a economia[124]; criação de economia e aglomeração[125]; incentivo a exportações e entrada de investimentos estrangeiro; superação de falhas de

[120] Falhas de mercado são definidas como situações em que os mercados, de maneira independente, não conseguem atingir pontos de eficiência econômica e o sistema falha em sua função alocativa, ou seja, na provisão de bens e serviços (Vasconcelos *et al.* 2011). Tais circunstâncias se manifestam, principalmente, sob os seguintes formatos: (i) concentração de mercado na mão de poucos produtores e/ou consumidores; (ii) existência de informação incompleta ou assimetria informacional; (iii) presença de externalidades negativas; (iv) ausência de bens públicos socialmente desejáveis. Em qualquer um dos casos, as políticas industriais seriam necessárias para devolver ao mercado sua condição de operação, dimensionando as correções necessárias para o restabelecimento do equilíbrio entre o ótimo privado e social (Castro 2009; Schapiro 2013).

[121] De acordo com essa perspectiva, quanto maior a quantidade de empresas exportadoras, maior o nível de aprendizagem pela prática (*learning by doing*) e maior o efeito transbordamento (*spillover*) para toda economia nacional por meio da disseminação de informações e geração de conhecimento. Da mesma forma, a entrada de investimentos estrangeiros no país pode resultar em transbordamentos de conhecimento para empresas locais, trabalhadores e consumidores. No entanto, devido aos altos custos inerentes a atividade de exportação e atração de investimentos, o desenvolvimento industrial pode ser subóptimo, necessitando intervenção governamental (Naudé 2010).

[122] Indústrias nascentes normalmente não possuem economias de escala para produzir de maneira competitiva, principalmente, em nível internacional. Em termos gerais, economias de escalas são eventos que resultam simultaneamente em diminuição dos custos e aumento da produção. Internamente, tais acontecimentos dependem da racionalização da atividade produtiva via processos intensivos de organização e especialização do trabalho, garantindo controle de qualidade e uniformidade dos produtos. Países em processo de desenvolvimento industrial normalmente possuem setores que ainda não alcançaram níveis de produção com economias internas de escala satisfatórias. Nesse sentindo, o conceito está por trás da ideia de proteção à indústria em formação (ou indústria nascente), pois certos setores não alcançariam o tamanho suficiente para trabalhar com economias de escala competitivas se não recebessem proteção (Amadeo 2002).

[123] Como demonstrado por Chang (2004 p. 26), "o fomento à indústria nascente [...] foi a chave para o desenvolvimento da maioria das nações". Nesse sentido, proteção de indústrias ainda incipientes ou inexistes se constitui como a fonte de argumentação mais utilizada para justificar intervenções públicas na área. Tais defesas geralmente se baseiam em observação histórica na qual as maiores economias do mundo foram submetidas a processos de industrialização que protegiam segmentos industriais incipientes em território nacional.

[124] Para Naúde (2010), existe certo consenso na literatura econômica de que a indústria é diferente por gerar efeitos sobre outros setores produtivos. Para ser mais específico, o setor industrial é visto como repleto de "externalidades marshallianas" devido a *knowledge spillovers*, *dynamic economies of scale e linkages backward and forward* (Naudé 2010). A primeira e a segunda externalidades, *knowledge spillovers e dynamic economies of scale,* referem-se ao poder que a indústria possui de transferir conhecimento para outras indústrias e para economia como todo. Devido aos transbordamentos de conhecimento, uma empresa ou indústria pode obter informações sobre determinado produto ou serviço sem incorrer em custos de pesquisa e desenvolvimento. A terceira externalidade, *linkages backward and forward,* diz respeito à ideia de que a indústria tem efeitos multiplicadores sobre atividades que utilizam de seus produtos. Nesse sentido, a indústria geraria efeito de encadeamento "para trás" (*backward linkage*) quando sua demanda possibilitasse uma empresa "a montante" (*upstream*) estabelecer-se com uma escala mínima de produção. Já os efeitos "para frente" (*forward linkages*) dizem respeito à capacidade de uma indústria reduzir os custos dos consumidores potenciais localizados "a jusante" (*downtream*) (Villela & Correa 1995).

[125] Conceitualmente, economias de aglomeração constituem um caso especial de economias de escala em que há redução de custos e transbordamento de conhecimentos com a concentração geográfica de indústrias afins (Sandroni 1999). Por se constituírem como *spatial clustering* ou *hub* industrial, as economias de aglomeração podem também reter mão de obra qualificada na mesma região, gerando o fenômeno chamado *labour pooling.* Assim, medidas de política industrial que incentivem a concentração geográfica de indústria podem também estimular a aglomeração de indivíduos qualificados, o que atrairia ainda mais indivíduos qualificados, beneficiando as empresas localizadas na região (Pack & Saggi 2006; Warwick 2013).

Características	Política industrial liberal	Política industrial intervencionista
		coordenação[126]
Papel do Estado	Reduzido, atuando basicamente na regulação (Estado regular)	Amplo, atuando com certo ativismo (Estado indutor)
Forma de atuação estatal	Passiva e reativa[127], atuando somente sobre falhas de mercado	Ativa e antecipatória[128], planejando e apoiando a industrialização
Escopo dos instrumentos	Os instrumentos são normalmente voltados ao combate a (i) concentração de mercado na mão de poucos produtores e/ou consumidores; (ii) existência de informação incompleta ou assimetria informacional; (iii) presença de externalidades negativas; (iv) ausência de bens públicos socialmente desejáveis	Normalmente todos os instrumentos de política econômica (cambial, monetária e fiscal) são colocados a serviço do objetivo industrializante. Além disso, políticas de todas as áreas, como educação, ciência e tecnologia, são comumente acionadas.
Planejamento	Ausência de programa industrializante, ou seja, não há planejamento de ações direcionadas especificamente ao setor-	Presença de um programa industrializante, ou seja, há planeamento e divulgação pública de um documento

Fonte: elaboração própria baseada em Naudé (2010), Strachman (2009a; 2009b); Fonseca (2015); Martins *et al.* (2015).

[126] Para esse viés de defesa, as indústrias isoladamente têm dificuldades em agir de forma coordenada e, nesse sentido, o Estado deve agir focando na oferta de infraestrutura e serviços de suporte em determinada área geográfica, por exemplo (Naudé 2010). Como observa Rodrik (2004), a coordenação pode ser alcançada sem a necessidade de grandes desembolsos financeiros para subsídios diretos. Muitas vezes, a informação, a comunicação, a persuasão e as garantias do governo podem desbloquear o investimento do setor privado simultaneamente necessário.

[127] Política passiva e reativa (negativa ou ex post) é destinada a resolver problemas já existentes ou consolidados (Strachman 2009a; Strachman 2009b).

[128] Política ativa e antecipatória (positiva ou ex ante): procura agir com antecedência ao aparecimento de dificuldades subsequentes (Strachman 2009a; Strachman 2009b).

ANEXO III – DETALHAMENTO DOS ARTIGOS SELECIONADOS

Autor/ano	**Nome do artigo/capítulo**
Almeida (2011)	Alcance e lacunas da nova política industrial
Almeida (2009)	Desafios da real política industrial brasileira do século XXI
Almeida (2013)	Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras
Amadeo (2002)	Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso
Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016)	A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial
Canêdo-Pinheiro *et al.* (2007)	Por que o Brasil não precisa de política industrial
Cano e Silva (2010)	Política industrial do governo Lula
Castro (2009)	A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira
Castilhos (2005)	Contradições e limites da política industrial do Governo Lula
Coronel *et al.* (2014)	Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualizarão de um debate histórico
Coutinho (2002)	Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea
Ferraz (2009)	Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula
Ferreira (2005)	Sobre a inexistente relação entre política industrial e comércio exterior
Gadelha (2011)	Política industrial: uma visão neoschumpteriana sistêmica e estrutural
Hamdan e Ferreira (2003)	Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva
Kupfer (2003)	Política industrial
Melo *et al.* (2015)	Política industrial como política de inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil
Noronha e Turchi (2005)	Política industrial e ambiente institucional na análise de arranjos produtivos locais
Salerno (2004)	A política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal
Salerno e Daher (2006)	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): balanço e perspectivas
Schapiro (2015)	Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira
Suzigan e Furtado (2006b)	Política industrial e desenvolvimento

Fonte: elaboração própria.

ANEXO IV – CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES EXECUTADAS PELAS PIP

#	Nome	Plano	Grupo	Instrumentos	Alcance	Público alvo	Grupo industrial
1	Ampliação de encontros do Fórum Abertura de Capital	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
2	Ampliação de orçamento da Comissão Nacional de Energia Nuclear	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
3	Ampliação de recursos da incubadora de Fundos Inovar	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
4	Ampliação de recursos do Finep Inovação	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
5	Ampliação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
6	Ampliação de recursos do Inovar Fórum Venture	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
7	Ampliação de recursos do Programa Nacional de Atividades Espaciais	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
8	Aprovação da Lei de Inovação	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
9	Aprovação da nova Lei de Informática	PITCE	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
10	Criação do Finep Promove	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
11	Criação da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil)	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
12	Criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	PITCE	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Commodity
13	Criação da Rede E-conhecimento	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
14	Criação da Rede Nacional de Agentes de Política Industrial (Renapi)	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
15	Criação da Rede Nacional de Informações sobre Investimento (Renai)	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
16	Criação de Bolsas Capes para áreas da PITCE	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
17	Criação de Centros de Distribuição no Exterior	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
18	Criação de programa de financiamento para incubadoras tecnológicas	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
19	Criação de programas de certificação de produto	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
20	Criação do BNDES Finame - aquisição de bens de capital	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
21	Criação do BNDES Funtec	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
22	Criação do BNDES Proinco	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
23	Criação do Cartão BNDES	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
24	Criação do Centro de Distribuição de Produtos Brasileiros no Exterior	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
25	Criação do Centro Regional de Ciências Nucleares do Nordeste	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
26	Criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig)	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
27	Criação do convênio Petrobrás-Sebrae no âmbito do Proninp	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
28	Criação do Finep Inovar Semente	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
29	Criação do Finep Modernit	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
30	Criação do Finep Proinfa	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
31	Criação do Fórum Iniciativa Nacional para Inovação (INI)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Planejamento	Horizontal	Economia	Horizontal
32	Criação do GiroCAIXA	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
33	Criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
34	Criação do Portal Inovação	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
35	Criação do Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren)	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
36	Criação do Programa Brasil Exportador	PITCE	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal

37	Criação do Programa de Apoio à Pesquisa na Pequena Empresa	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
38	Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma)	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
39	Criação do Programa de Capacitação Científica e Tecnológica para a Metrologia Científica e Industrial do Inmetro (Prometro)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
40	Criação do Programa de Inclusão Digital	PITCE	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
41	Criação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Pronimp)	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Commodity
42	Criação do Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modernaq)	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
43	Criação do Programa de Subvenção Econômica para atividades de inovação	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
44	Criação do Programa Juro Zero	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
45	Criação do Programa Nacional de Atividades Nucleares	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
46	Criação do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap)	PITCE	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
47	Criação do Regime Especial de Tributação para Empresas Exportadoras de Software (Repes)	PITCE	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
48	Criação Proger Giro - Renda Caixa Exportação	PITCE	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
49	Criação Programa de Competitividade das Empresas do Setor Industrial	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
50	Criação Programa Extensão Industrial Exportadora (Peiex)	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
51	Elaboração do Programa de Atração de Centros de P&D e de Sedes de Negócios	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
52	Elaboração dos planos de desenvolvimento setoriais (PDS)	PITCE	Produção e investimentos	Planejamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
53	Criação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
54	Estabelecimento de parceira com o BNDES na criação dos Programas de "Desenvolvimento de Inovação" e de "Inovação Produção"	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
55	Estabelecimento de parceira com o Finep para apoio financeiro a projetos de inovação e/ou difusão tecnológica de interesse de Micro e Pequenas Empresas (MPEs)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
56	Criação do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
57	Inclusão de indústrias de semicondutores e de componentes de alta tecnologia para informática e telecomunicações no Regime Aduaneiro de Entreposto Industrial sob Controle Informatizado (Recof)	PITCE	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
58	Instituição da Rede Brasil de Tecnologia	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
59	Instituição do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da estrutura Portuária (Reporto)	PITCE	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
60	Lançamento do BNDES internacionalização	PITCE	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
61	Remodelação do Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos (Prosoft)	PITCE	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
62	Lançamento Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	PITCE	Produção e investimentos	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
63	Lançamento do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (Prominp)	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Commodity
64	Parceria com Inmetro na criação do Programa de Superação de Barreiras Técnicas (Alerta Exportador)	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
65	Publicação da Lei do Bem	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
66	Publicação da Política Nacional de Biossegurança (PNB)/ Lei da Biossegurança	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
67	Redução a zero das alíquotas de IPI para bens de capital	PITCE	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
68	Redução temporária do Imposto de Importação sobre Máquinas e Equipamentos	PITCE	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável

69	Reestruturação do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
70	Reestruturação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
71	Criação da Sala do Investidor	PITCE	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
72	Instituição do Programa CI Brasil	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
73	Criação Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
74	Lançamento Programa de Extensionismo Tecnológico (Propex)	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
75	Lançamento do Estratégia Nacional de Biotecnologia e Política de Desenvolvimento da Bioindústria	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor
76	Criação do Programa de Biotecnologia	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
77	Estabelecimento de nova forma de governança para o Centro de Biotecnologia da Amazônia	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
78	Lançamento do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel	PITCE	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
79	Planos Tecnológicos Setoriais	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Planejamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
80	Criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	PITCE	-	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
81	Criação da Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)	PITCE	-	Planejamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
82	Redução do spread bancário médio do BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
83	Redução do spread bancário médio do BNDES para comercialização de bens de capital	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
84	Prorrogação da depreciação acelerado para novos investimentos	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
85	Recuperação dos créditos acumulados de PIS-PAS EP e Cofins na compra de máquinas e equipamentos	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
86	Ampliação de recursos do BNDES Capital Inovador	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
87	Ampliação de recursos do BNDES Inovação Tecnológica	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
88	Criação da Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior	PDP	Comércio exterior	Planejamento	Horizontal	Economia	Horizontal
89	Lançamento do Plano de Ação, Ciência e Tecnologia (PACTI)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Planejamento	Horizontal	Economia	Horizontal
90	Alteração do regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
91	Criação do Programa de Apoio à Revitalização (REVITALIZA)	PDP	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
92	Aperfeiçoamento do PROEX Equalização	PDP	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
93	Aperfeiçoamento do PROEX Financiamento	PDP	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
94	Permissão à depreciação acelerada para as empresas fabricantes de veículos e de autopeças	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
95	Permissão da depreciação de máquinas e equipamentos utilizados na fabricação de bens de capital	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
96	Desoneração do IPI sobre bens de capital	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
97	Desoneração do IPI sobre siderurgia	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
98	Alteração das datas para apuração do IPI, PIS/PASEP e COFINS	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
99	Consolidação das regras para o emprego do IPI	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
100	Desoneração do IOF	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
101	Aprimoramento do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP)	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
102	Aprimoramento do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO)	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
103	Aprimoramento do Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes)	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
104	Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis)	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor

105	Criação do Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira (Retaero)	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
106	Criação do Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional (Recompe)	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
107	Criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repenec)	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
108	Criação do Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (Recopa)	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
109	Aperfeiçoamento do Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural (REPETRO)	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
110	Criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear)	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
111	Desoneração da Contribuição para o PIS e COFINS para aquisição de bens de capital	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
112	Desoneração da Contribuição para o PIS e COFINS para aquisição de embarcações	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
113	Desoneração da Contribuição para o IPI, PIS e COFINS para fabricação de embarcações	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
114	Estabelecimento do Regime Especial Tributário para construtoras do Programa MCMV	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
115	Desoneração do Imposto de Renda para Pessoa Jurídica para o Complexo Aeronáutico e Complexo de Serviços	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
116	Desoneração da Contribuição para o PIS e COFINS para o setor Marítimo e Complexo de Serviços	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
117	Desoneração da Folha de Pagamento para o setor Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
118	Aumento dos instrumentos de controle para compra de papel de origem estrangeira	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
119	Permissão para fabricantes de Bens de Capital compensarem créditos de IPI, PIS e COFINS	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
120	Desoneração para o Sistema Agroindustrial	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Agricultura & Pecuária	Não industrial
121	Desoneração da Contribuição para o PIS e COFINS para Bioetanol	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
122	Redução do imposto de importação sobre bens de informática e telecomunições	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
123	Redução do imposto de importação sobre bens de capital	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
124	Autorizado a utilização dos recursos do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) para as operações de seguro de crédito interno para o setor de aviação civil	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
125	Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Regional	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
126	Alteração da tabela de incidência do IPI	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
127	Ampliação do prazo de recolhimento do IPI	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
128	Desoneração da contribuição para o PIS e Cofins	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
129	Redução do Imposto de Importação para recipientes de alumínio	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
130	Prorrogação do prazo de vigência de alguns itens de bens de capital, na condição de ex-tarifário	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
131	Desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
132	Redução do Imposto de Importação por razão de desabastecimento temporário	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
133	Alteração na regra de tributação da tarifa externa comum para produtos do setor aeronáutico	PDP	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
134	Redução do Imposto de Importação por razão de desabastecimento temporário	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional

135	Desoneração da contribuição PIS e Cofins na importação de papel	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
136	Redução do Imposto de Importação para o algodão	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
137	Redução do Imposto de Importação sobre autopeças	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
138	Criação do programa um computador por aluno (pouca)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
139	Lançamento da Estratégia Nacional de Defesa	PDP	Produção e investimentos	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor
140	Uso do poder de compra	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
141	Uso do poder de compra	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
142	Uso do poder de compra	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
143	Alteração da lei de licitações para ampliar uso do poder de compra	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
144	Redução de custos cartoriais e prazos para ações do Programa MVMV	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
145	Ampliação do funding do BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
146	redução da Taxa de Juros de Longo Prazo	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
147	Redução da taxa cobrada pelo tesouro ao BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
148	Melhorais das condições do cartão BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
149	Programa especial de crédito (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
150	Criação de linha de capital de giro associado (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
151	Melhoria das condições de refinanciamento (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
152	Ampliação da participação máxima do BNDES para aquisição de bens de capital	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
153	Estabelecimento de fundo de garantia para a construção naval	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
154	Ampliação de recursos para o Fundo da Marinha Mercante	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
155	Criação do BNDES construção civil	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
156	Criação do Programa de sustentação do investimento do BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
157	Criação do BNDES refinBK	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
158	Criação do fundo garantidor para investimentos	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
159	Criação do BNDES procaminhoneiro	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
160	Criação do fundo de garantia de operações (Banco do Brasil)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
161	Eliminação da taxa flat no moderfrota (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
162	Programa de capitalização das cooperativas de produção agropecuária (Procap-Agro)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Agricultura & Pecuária	Não industrial
163	Criação da linha de crédito BNDES produção sustentável	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
164	Criação do Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
165	Programa para capitalização de empresas de bens de capital	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
166	Ampliação do capital da Finep	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
167	Lançamento de linha de crédito para financiamento de motocicletas	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
168	Programa de financiamento de fornecedores para a Petrobrás	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
169	Financiamento de laboratórios para a certificação de autopeças	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
170	Ampliação dos limites do programa "empréstimo do governo federal"	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
171	Instituição de financiamento para estocagem de etanol combustível	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
172	Lançamento do Programa nacional de microcrédito produtivo orientado	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
173	Criação da Estruturadora Brasileira de Projetos	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
174	Criação do programa plano de desenvolvimento setorial para o setor de HPPC	PDP	Produção e investimentos	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor
175	Aumento da dotação orçamentária do comando da marinha	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
176	Equalização de exigência regulatórias do setor de plásticos	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
177	Implementação do programa de dinamização regional (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
178	Ampliação do limite da linha propflora (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity

179	Aperfeiçoamento das linhas de fomento florestal	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
180	Apoio institucional para empresas estratégicas	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
181	Regulamentação das atividades relativas ao transporte de gás natural	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Commodity
182	Estabelecimento do regulamento técnico do trigo	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Tradicional
183	Aprovação da Farmacopeia Brasileira (Código Oficial Farmacêutico do Brasil)	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
184	Permissão para depreciação integral nas atividades de pesquisa e desenvolvimento	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
185	Desoneração tributária para atividades de pesquisa e desenvolvimento	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
186	Exclusão das despesas com capacitação de pessoal para efeito de apuração do lucro real	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
187	Desoneração do imposto de operações financeiras nas operações do BNDES e Finep	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
188	Critérios de distribuição das parcelas de lucros e royalties	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
189	Critérios de distribuição das parcelas de lucros e royalties	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
190	Instituição do programa nacional de apoio à inclusão digital nas comunidades	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
191	Revisão da tributação do álcool nas usinas	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
192	Regulamentação dos procedimentos para a conexão entre a usina e o sistema elétrico	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
193	Instituição do comitê gestor de cooperação bilateral em p&d	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
194	Ampliação dos recursos para subvenção econômica à inovação	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
195	Criação da incubadora de Fundos Inovar	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
196	Ampliação de recursos do Programa Inovar Sementes	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
197	Inova Brasil	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
198	Lançamento do programa nacional de sensibilização e mobilização para inovação	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
199	Criação do sistema brasileiro de tecnologia (sibratec)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
200	Lançamento do programa primeira empresa inovadora	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
201	Redução do custo para apoio à inovação (Finep)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
202	Criação do BNDES Capital inovador (foco na empresa)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
203	Criação do BNDES Inovação tecnológica (foco no projeto)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
204	Ampliação do orçamento do BNDES Funtec	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
205	Redução de taxas de juros nas linhas inovação (BNDES)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
206	Criação de instrumento de apoio a investimento em pequenas empresas (BNDES)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
207	Financiamento de melhoria da qualidade – cartão BNDES	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
208	Criação do programa de apoio à engenharia automotiva (BNDES)	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
209	Ampliação do programa BNDES de apoio à engenharia – BNDES proengenharia	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
210	Criação de fundos de investimento do BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
211	Criação de fundos de investimento do BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
212	Criação de fundos de investimento do BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
213	Lançamento do programa de apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva do plástico – BNDES proplástico	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
214	Mudança nas regras para investimento em ciência e tecnologia	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
215	Ampliação da rede laboratorial qualificada e habilitada – higiene pessoal, perfumaria e cosméticos	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
216	Certificação compulsória de autopeças de segurança para o mercado de reposição – complexo automotivo	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
217	Criação da empresa pública centro nacional de tecnologia eletrônica avançada	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
218	Formação de especialistas em microeletrônica	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
219	Ampliação do ciclo do combustível nuclear	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor

220	Fabricação de componentes das novas usinas nucleares	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
221	Fortalecimento da Rede Nacional de Fusão	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
222	Implantados três laboratórios regionais de nanotecnologia nas regiões NE, N e CO	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
223	Ampliação do rh especializado – nanotecnologia	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
224	Ampliação da capacidade de ensaios laboratoriais	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
225	Implantação do programa brasileiro de displays	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
226	Criação do Programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos para a tv digital (Patvd)	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
227	Instalação de planta-piloto de Bioetanol no CENPES, Ilha do Fundão/RJ	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Commodity
228	Criação de laboratórios especializados em atividades estratégicas	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
229	Instituição do programa nacional de banda larga	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
230	Aprovação dos requisitos de avaliação de conformidade para equipamentos elétricos sob regime de vigilância sanitária	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
231	Publicação de norma técnica ABNT sobre coordenação modular para a construção civil	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
232	Promulgação de acordo entre Brasil e Portugal	PDP	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
233	Promulgação de acordo entre Brasil e Canadá	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
234	Criação do comitê pró-inovação	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
235	Simplificação dos procedimentos para a importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
236	Mudança de critérios para reconhecimento de credenciados de novos centros ou institutos de pesquisa	PDP	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
237	Revisão dos requisitos de avaliação de conformidade para reforma de pneus	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
238	Aprovação dos requisitos de avaliação de conformidade rodas automotivas	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
239	Ampliação do limite global para importações destinada à pesquisa científica e tecnológica	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
240	Aprimoramento dos regimes aduaneiros especiais aplicados em áreas de incentivo às exportações	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
241	Ampliação de beneficiários do regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras (Recap)	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
242	Permissão para combinação de regimes aduaneiros especiais	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
243	Desoneração de pis/Cofins para as áreas livres de comércio	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
244	Alteração do período de apuração do Recof	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
245	Ampliação da desoneração do imposto de renda	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
246	Desoneração das receitas decorrentes de créditos tributários	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
247	Extinção da cobrança de iof sobre contratos de adiantamento de câmbio exportação	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
248	Alteração da alíquota de iof para operações de câmbio	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
249	Uniformização das regras para empresa comercial exportadora	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
250	Instituição de procedimento especial para o ressarcimento de créditos tributários da contribuição para o pis/Pasep, Cofins e ipi	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
251	Ampliação do programa de financiamento às exportações	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
252	Ampliação do seguro de crédito à exportação	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
253	Definição e regulamentação do regime tributário, cambial e administrativo das ZPEs	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
254	Regulamentação de consórcios de MPEs	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
255	Implantação do sistema drawback eletrônico na plataforma web	PDP	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
256	Ampliação dos limites da declaração simplificada de exportação e do câmbio simplificado	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
257	Elevação do valor máximo das operações para habilitação de empresas exportadoras no	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal

	Siscomex						
258	Eliminação da necessidade de registro de venda nas exportações	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
259	Consolidação das normas operacionais do comércio exterior	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
260	Agilização do controle das importações e exportações	PDP	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
261	Criação de medidas de simplificação do comércio exterior	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
262	Criação de Sistema de Comércio de Serviços (Siscoserv)	PDP	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Comércio & Serviços	Horizontal
263	Formalização da adesão do brasil à convenção de Istambul ("ata carnet")	PDP	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
264	Implantação do sistema de pagamentos em moeda local (sml)	PDP	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
265	Suspensão do ipi e não-incidência do pis/Pasep e da Cofins na exportação de mercadorias	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
266	Licenciamento de importação de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Commodity
267	Regulamenta da tributação da tarifa externa comum	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
268	Alteração das ncms e alíquotas de Imposto de Importação	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
269	Acordo sobre política automotiva comum Brasil-Argentina	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
270	Ampliação das possibilidades de investigação de práticas danosas à indústria nacional	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
271	Exclusão de alguns produtos da siderurgia da lista de exceções à tarifa externa comum	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
272	Revisão do direito antidumping	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Commodity
273	Aplicação direito antidumping definitivo	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Tradicional
274	Aplicação direito antidumping definitivo	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
275	Investigação para averiguação de existência de dumping	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Commodity
276	Alteração do direito antidumping definitivo	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Tradicional
277	atualização de preços para o cálculo do direito antidumping – plásticos	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
278	Exclusão de alguns produtos do complexo da saúde da lista de exceções à tarifa externa comum	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor
279	Inclusão de alguns produtos da lista de exceções à tarifa externa comum	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
280	Exclusão de alguns produtos da lista de exceções à tarifa externa comum	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
281	Suspensão da adoção da lista de mercadorias objeto de suspensão de concessão	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
282	Definição sobre medidas de suspensão de concessões ou outras obrigações do país relativas aos direitos de propriedade intelectual	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
283	Alteração na aplicação de direito antidumping definitivo	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Tradicional
284	Definição dos procedimentos para a extensão das medidas antidumping	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
285	Investigação para averiguação de existência de dumping	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Durável
286	Atualização dos preços de referência para cálculo de direito antidumping	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
287	Investigação para averiguação de existência de dumping	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
288	Investigação para averiguação de existência de dumping	PDP	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
289	Elevação do Imposto de Importação – brinquedos	PDP	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional
290	Aperfeiçoamentos da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	PDP	Produção e investimentos	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
291	Desoneração da folha de pagamento MP 540	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
292	Desoneração da folha de pagamento MP 563	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
293	Desoneração da folha de pagamento MP 582 (Lei 12.794)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
294	Desoneração da folha de pagamento MP 601 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
295	Desoneração da folha de pagamento MP 612 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
296	Ampliação do Microempreendedor Individual (MEI)	PBM	Produção e investimentos	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
297	Ampliação dos limites do Simples Nacional	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
298	Apropriação dos créditos de PIS-Pasep/Cofins incidentes sobre a aquisição de bens de	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor

	capital						
299	Redução de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
300	Postergação do prazo de recolhimento do PIS/PASEP-COFINS	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
301	Instituição de depreciação acelerado na aquisição de novos bens	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
302	Expansão de recursos do Programa de Sustentação do Investimento (PSI)	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
303	Expansão de recursos e vigência do BNDES Profarma	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
304	Expansão de recursos e vigência do BNDES Prosoft	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
305	Expansão de recursos e vigência do BNDES P&G	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
306	Expansão de recursos e vigência do BNDES Proplástico	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
307	Expansão de recursos e vigência do BNDES Proengenharia	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Durável
308	Expansão de recursos e vigência do BNDES Pro design	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
309	Ampliação do Programa BNDES de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (BNDES Progeren)	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
310	Lançamento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar Auto	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
311	Ampliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis)	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
312	Criação do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPNBL)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
313	Ampliação do Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional (Reicomp) e Programa Um Computador por Aluno (Prouca)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
314	Criação do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
315	Ampliação do Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (Repetro)	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Commodity
316	Lançamento do Plano de Apoio à Inovação Empresarial (Inova Empresa)	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
317	Lançamento do Plano Nacional de Plataformas de Conhecimento (PNPC)	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
318	Criação do Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec)	PBM	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
319	Modernização do Marco Legal da Inovação	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
320	Aplicação de margem de preferência nas compras governamentais de produtos manufaturados e serviços nacionais	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
321	Criação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra)	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
322	Criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos (ABGF)	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
323	Instituição do Portal Único de Comércio Exterior	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
324	Redução do Imposto de Importação	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
325	Elaboração do novo decreto antidumping	PBM	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
326	Relançamento do Programa BNDES de Revitalização de Empresas (BNDES Revitaliza)	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
327	Aceleração do ressarcimento de créditos aos exportadores	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
328	Alteração dos critérios para caracterização de Empresa Predominantemente Exportadora	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
329	Ampliação dos recursos para o Programa de Financiamento à Exportação (Proex)	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
330	Novas regras para Seguro de Crédito à Exportação	PBM	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
331	Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC) indireto para as exportações via tradings	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
332	Criação de programa de combate à circunvenção	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
333	Criação de programa de combate à falsa declaração de origem	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
334	Aperfeiçoamento da estrutura tarifária utilizada nas transações com o Mercosul	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal

335	Aumento da exigência de certificação compulsória e fortalecimento do controle aduaneiro	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
336	Suspensão ex-tarifário para máquinas e equipamentos usados	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
337	Exclusão dos sistemasi integrados da concessão de ex-tarifários	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
338	Ampliação das ações antifraude da Receita Federal	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
339	Criação do Fundo de Financiamento à Exportação para MPMEs - Proex Financiamento	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
340	Flexibilização de garantias Proex e redefinição de alçadas para aprovação das operações Proex financiamento	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
341	Definição de spreads para enquadramento automático Proex Equalização	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
342	Redefinição do Proex Equalização pré-embarque e pós-embarque	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
343	Elaboração do Plano Nacional da Cultura Exportadora	PBM	Comércio exterior	Planejamento	Horizontal	Economia	Horizontal
344	Ampliação do número de investigadores de defesa comercial de 30 para 120	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
345	Redução dos prazos investigação e aplicação de direito provisório (antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias)	PBM	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
346	Fortalecimento no combate às importações ilegais	PBM	Comércio exterior	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
347	Entrada em vigor da Ata-Camet	PBM	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
348	Instituição do Plano BNDES-Finep de Apoio à Inovação dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
349	Criação do Inova Petro	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
350	Criação do Inova Energia	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Indústria	Commodity
351	Criação do Inova Saúde	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
352	Criação do Inova Saúde	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
353	Criação do Inova Aerodefesa	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
354	Criação do Inova Agro	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Agricultura & Pecuária	Não industrial
355	Criação do Inova Sustentabilidade	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
356	Criação do Inova Telecom	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
357	Criação do Inova Agrícola	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Vertical	Agricultura & Pecuária	Não industrial
358	Criação do Inovativa Brasil	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
359	Estabelecimento de novos critérios para o BNDES Inovação	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
360	Criação do Programa BNDES de Apoio à Qualificação Profissional do Trabalhador (BNDES Qualificação)	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
361	Criação do Programa BNDES de Apoio a Micro, Pequena e Média Empresa Inovadora (BNDES MPME Inovadora)	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Indústria	Horizontal
362	Ampliação de recursos para inovação	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
363	Modernização do Marco Legal do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Regulação	Horizontal	Indústria	Horizontal
364	Alterações na Lei do Bem	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Regulação	Horizontal	Economia	Horizontal
365	Farmonização de políticas de financiamento por meio da homogeneização de procedimentos dos bancos oficiais	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Financiamento	Horizontal	Economia	Horizontal
366	Expansão de recursos e vigência do BNDES Proengenharia	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
367	Expansão de recursos e vigência do BNDES Proengenharia	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
368	Expansão de recursos e vigência do BNDES Proengenharia	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
369	Postergação do prazo de recolhimento do PIS/PASEP-COFINS	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional
370	Postergação do prazo de recolhimento do PIS/PASEP-COFINS	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional
371	Postergação do prazo de recolhimento do PIS/PASEP-COFINS	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional
372	Postergação do prazo de recolhimento do PIS/PASEP-COFINS	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional

373	Suspensão ex-tarifário para máquinas e equipamentos usados	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
374	Suspensão ex-tarifário para máquinas e equipamentos usados	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
375	Desoneração da folha de pagamento MP 601 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
376	Desoneração da folha de pagamento MP 601 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Indústria	Horizontal
377	Desoneração da folha de pagamento MP 563	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
378	Expansão de recursos e vigência do BNDES Pro design	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
379	Expansão de recursos e vigência do BNDES Pro design	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
380	Expansão de recursos e vigência do BNDES Pro design	PBM	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
381	Desoneração da folha de pagamento MP 540	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
382	Desoneração da folha de pagamento MP 540	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional
383	Desoneração da folha de pagamento MP 540	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional
384	Desoneração da folha de pagamento MP 540	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional
385	Desoneração da folha de pagamento MP 612 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
386	Desoneração da folha de pagamento MP 612 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
387	Desoneração da folha de pagamento MP 612 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
388	Desoneração da folha de pagamento MP 612 (Lei 12.844)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
389	Criação de fundos de investimento do BNDES	PDP	Produção e investimentos	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor
390	Alteração na aplicação de direito antidumping definitivo	PDP	Comércio exterior	Regulação	Vertical	Indústria	Tradicional
391	Redução de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
392	Redução de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	PBM	Produção e investimentos	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável
393	Redução do Imposto de Importação	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor
394	Redução do Imposto de Importação	PBM	Comércio exterior	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	Não industrial
395	Criação do Programa de Apoio à Revitalização (REVITALIZA)	PDP	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
396	Criação do Programa de Apoio à Revitalização (REVITALIZA)	PDP	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
397	Criação do Programa de Apoio à Revitalização (REVITALIZA)	PDP	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
398	Relançamento do Programa BNDES de Revitalização de Empresas (BNDES Revitaliza)	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
399	Relançamento do Programa BNDES de Revitalização de Empresas (BNDES Revitaliza)	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
400	Relançamento do Programa BNDES de Revitalização de Empresas (BNDES Revitaliza)	PBM	Comércio exterior	Financiamento	Vertical	Indústria	Tradicional
401	Criação da Academia da Propriedade Intelectual e da Inovação	PITCE	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
402	Criação da Agência de Crédito à Exportação do Brasil (EXIM Brasil)	PDP	Comércio exterior	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
403	Criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL)	PBM	Produção e investimentos	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	Horizontal
404	Criação da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul)	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor
405	Criação da Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii)	PBM	Desenvolvimento tecnológico e inovação	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	Horizontal
406	Criação do Regime de tributação das microempresas e empresas de pequeno porte (Simples nacional)	PITCE	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
407	Regime especial de incentivos para o desenvolvimento da infraestrutura (Reidi)	PITCE	Produção e investimentos	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal
408	Regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação – ZPEs	PITCE	Comércio exterior	Incentivo	Horizontal	Economia	Horizontal

ANEXO V – CLASSIFICAÇÃO DAS ATAS DO CNDI

Ata	Nome da pauta	Nome do ator	Conselheiro	Segmento	Tipo	Exposição	Intervenção	Instrumento	Alcance	Público alvo	Grupo industrial	Decisão
RO1	Posse dos Sims do CNDI	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO1	Apresentação da Estrutura de funcionamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial ABDI	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO1	Apresentação do projeto de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES	Edmundo Oliveira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO1	Apresentação do projeto de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES	Ciro Gomes	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO1	Apresentação do projeto de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES	Eugênio Ermínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO1	Apresentação do projeto de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO1	Apresentação do projeto de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES	Jorge Gerdau Johannpeter	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO1	Apresentação e Discussão do Regulamento Interno do CNDI	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação do Plano de Marketing do PROMINP	Luiz Gushiken	Não	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP	Dilma Roussef	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Programa de Antecipação de Recebíveis Contratuais - PARC	Jorge Toquetti	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Financiamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO2	Programa de Antecipação de Recebíveis Contratuais - PARC	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Financiamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO2	Apresentação da Visão Geral da Estratégia da ABDI	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação da Visão Geral da Estratégia da ABDI	Ciro Gomes	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não

RO2	Apresentação da Visão Geral da Estratégia da ABDI	José Dirceu	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação da Visão Geral da Estratégia da ABDI	Guido Mantega	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Desaprovação	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação da Visão Geral da Estratégia da ABDI	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação da Visão Geral da Estratégia da ABDI	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação da Visão Geral da Estratégia da ABDI	Guido Mantega	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Apresentação de proposta do Programa de Plataforma de Exportação - PPEx	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Assuntos gerais	Guido Mantega	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Financiamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO2	Assuntos gerais	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Financiamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO2	Assuntos gerais	Antônio Palocci Neto	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Não
RO2	Assuntos gerais	Antônio Palocci Neto	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RE1	Comunicados gerais	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RE1	Comunicados gerais	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RE1	Comunicados gerais	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional	Não
RE1	Apresentação do Mapa Estratégico da Indústria	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RE1	Apresentação do Mapa Estratégico da Indústria	José Augusto Coelho Fernandes	Não	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RE1	Apresentação do Mapa Estratégico da Indústria	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RE1	Apresentação do Mapa Estratégico da Indústria	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RE1	Apresentação do Mapa Estratégico da Indústria	Osmar Zogbi	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Francisco Grando	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Complementação	Regulação	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Desaprovação	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Ricardo Pinheiro	Não	Poder Executivo	Intervenção	-	Desaprovação	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Financiamento	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Roberto Jaguaribe	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Financiamento	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Financiamento	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Antônio Barros de Castro	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RE1	Lei de Incentivos Fiscais à Inovação	Francisco Grando	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO3	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO3	Comunicações da Presidência	César Alvarez	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não

RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Maurício Tolmasquim	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Paulo Godoy	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Maurício Tolmasquim	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Maurício Tolmasquim	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Financiamento	Horizontal	Economia	-	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Dilma Roussef	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Jorge Gerdau Johannpeter	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Não
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Celso Amorim	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Desaprovação	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Não
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Horizontal	Agricultura & Pecuária	-	Sim
RO3	MP 252 (REPES, RECAP e Programa de Inclusão Digital)	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Sim
RO3	Parcerias Público-Privadas	Nelson Machado	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO3	Política de Desenvolvimento Regional	Ciro Gomes	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO4	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privada	Paulo Bernardo Silva	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO4	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privada	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO4	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privada	Paulo Bernardo Silva	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO4	Agenda Mínima	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO4	Agenda Mínima	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO4	Agenda Mínima	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Regulação	Horizontal	Indústria	-	Não
RO4	Iniciativa Nacional para Inovação	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Outros	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO4	Iniciativa Nacional para Inovação	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Outros	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO4	Assuntos gerais	Josué Gomes da Silva	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Regulação	Horizontal	Indústria	-	Não
RO4	Assuntos gerais	Dilma Roussef	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Regulação	Horizontal	Indústria	-	Não

RO4	Assuntos gerais	Antônio Palocci Neto	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	-
RO4	Assuntos gerais	Luiz Inácio Lula Da Silva	Não	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Financiamento	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO4	Assuntos gerais	Paulo Bernardo Silva	Sim	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO4	Assuntos gerais	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Horizontal	Indústria	-	Não
RO4	Assuntos gerais	Luiz Inácio Lula Da Silva	Não	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO5	Regulamentação do FUST	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Regulação	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RO5	Aprovação da 4ª Reunião Ordinária	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Horizontal	Economia	-	-
RO5	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO5	Fundos Governamentais	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Financiamento	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO5	Desoneração da Cesta Básica Ampliada	Amarílio Proença de Macedo	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Sim
RO5	Desoneração da Construção Civil	Jorge Gerdau Johannpeter	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável	Sim
RO5	Iniciativa Nacional para Inovação	Jorge Gerdau Johannpeter	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Outros	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO5	Iniciativa Nacional para Inovação	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Outros	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO5	Assuntos gerais	Walquiria Aires	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Financiamento	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO5	Assuntos gerais	Walquiria Aires	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Regulação	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO6	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	-
RO6	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	-
RO6	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Sérgio Machado Rezende	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Guido Mantega	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Complementação	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Eugênio Emmínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Iniciativa Nacional para Inovação	Sérgio Machado Rezende	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Outros	Horizontal	Indústria	-	Não
RO6	Nova lei de defesa da concorrência	Daniel Goldberg	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	Sim
RO6	TV Digital	Hélio Costa	Não	Poder Executivo	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO6	TV Digital	Eugênio Emmínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Sim

RO6	Registro de empresas	Edson Lupatini Junior	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO6	Desafios e oportunidades para o setor de eletrônicos e semicondutores no Brasil	Eugênio Ermínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO6	Agenda Mínima	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Sim
RO6	Exportação de soja	Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Vertical	Agricultura & Pecuária	-	Não
RO7	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Durável	Não
RO7	Desoneração de Bens de Consumo Regionais	Amarílio Proença de Macedo	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional	Não
RO7	Desoneração de Bens de Consumo Regionais	Antônio Palocci Neto	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional	Não
RO7	Incentivo Fiscal em Investimentos	Osmar Zogbi	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional	Não
RO7	Incentivo Fiscal em Investimentos	Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Vertical	Indústria	Tradicional	Não
RO7	Incentivo Fiscal em Investimentos	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO7	Incentivo Fiscal em Investimentos	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Não
RO7	Incentivo Fiscal em Investimentos	Antônio Palocci Neto	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Não
RO7	Estudo de Prospecção de Futuro para TICs	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO7	Estudo de Prospecção de Futuro para TICs	Sérgio Machado Rezende	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO7	Estudo de Prospecção de Futuro para TICs	Eugênio Ermínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO7	MP 252 (REPES)	Jairo Klepacz	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO7	TV Digital	Eugênio Ermínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO7	TV Digital	Dilma Roussef	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO7	TV Digital	Eugênio Ermínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Complementação	Incentivo	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO8	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO8	Comunicações da Presidência	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Fomento e investimento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO8	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO8	Comunicações da Presidência	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO8	Agenda Mínima	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Planejamento	Horizontal	Economia	-	Não
RO8	Relatório da ANUT(Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga)	Paulo Protasio	Não	Sociedade Civil	Exposição	Reivindicatória	-	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RO8	Relatório da ANUT(Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga)	Paulo Sergio Oliveira Passos	Não	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RO8	Relatório da ANUT(Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga)	Demian Fiocca	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Financiamento	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RO8	Relatório da ANUT(Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga)	Paulo Godoy	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RO8	Relatório da ANUT(Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga)	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não

RO8	Relatório da ANUT(Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga)	Dilma Roussef	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Planejamento	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RO8	Relatório da ANUT(Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga)	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Fomento e investimento	Vertical	Comércio & Serviços	-	Não
RO8	Energias Renováveis	Luís Augusto Barbosa Cortez	Não	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO8	Energias Renováveis	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO8	Energias Renováveis	Jorge Gerdau Johannpeter	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Complementação	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO8	Energias Renováveis	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO8	Lei Kandir e Fundos ICMS	Bernard Appy	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Sim
RO9	Política de Compras Governamentais	Rogério Santanna	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO9	Política de Compras Governamentais	Celso Amorim	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Regulação	Horizontal	Economia	-	Não
RO9	Política de Compras Governamentais	Guido Mantega	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO9	Política de Compras Governamentais	Rogério Santanna	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Regulação	Vertical	Indústria	Difusor	Não
RO9	Política de Compras Governamentais	Dilma Roussef	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Reivindicatória	Regulação	Vertical	Indústria	Commodity	Não
RO9	Iniciativa Nacional para Inovação	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO9	Iniciativa Nacional para Inovação	Tadao Takahashi	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO9	Iniciativa Nacional para Inovação	Eugênio Emínio Staub	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO9	Iniciativa Nacional para Inovação	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO9	Iniciativa Nacional para Inovação	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	Reivindicatória	-	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO9	Iniciativa Nacional para Inovação	Sérgio Machado Rezende	Sim	Poder Executivo	Intervenção	Reivindicatória	-	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO9	Iniciativa Nacional para Inovação	Dilma Roussef	Sim	Poder Executivo	Intervenção	Reivindicatória	-	Fomento e investimento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO9	Futuro da Indústria Brasileira	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO9	Futuro da Indústria Brasileira	Hainz-Peter Elstrodt	Não	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Horizontal	Indústria	-	Sim
RO10	Subvenção Econômica para Inovação nas Empresas	Luiz Antonio Elias	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Financiamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO10	Subvenção Econômica para Inovação nas Empresas	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Financiamento	Horizontal	Indústria	-	Não
RO10	Plano Tecnológico Setorial Aeronáutico	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO10	Plano Tecnológico Setorial Aeronáutico	Maurício Novis Botelho	Sim	Sociedade Civil	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Vertical	Indústria	Difusor	Sim
RO10	Balanço CNDI	Alessandro Golombiewski Teixeira	Não	Poder Executivo	Exposição	Demonstrativa	-	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO10	Balanço CNDI	Jorge Gerdau Johannpeter	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO10	Balanço CNDI	Luiz Fernando Furlan	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO10	Balanço CNDI	Luiz Marinho	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não

RO10	Balanço CNDI	Paulo Godoy	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO10	Balanço CNDI	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO10	Balanço CNDI	Walquiria Aires	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO10	Balanço CNDI	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Concordância	Planejamento	Não cabe	Indústria	-	Não
RO11	PAC	Guido Mantega	Sim	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Mirian Belchior	Não	Poder Executivo	Exposição	Consultiva	-	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Arthur Henrique da Silva	Não	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Outros	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Amarílio Proença de Macedo	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Incentivo	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	João Carlos Gonçalves	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Complementação	Outros	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Desaprovação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Luiz Carlos Delben Leite	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Demian Fiocca	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Demian Fiocca	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Sérgio Machado Rezende	Sim	Poder Executivo	Intervenção	-	Complementação	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não
RO11	PAC	Luiz Marinho	Sim	Sociedade Civil	Intervenção	-	Reivindicatória	Fomento e investimento	Horizontal	Economia	-	Não