

O 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

30 de agosto a 02 de setembro de 2016, Belo Horizonte

Área temática: Política e Economia

Consensos e dissensos na formulação e implementação da política industrial recente

Jackson De Toni

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

Resumo

O objetivo central do artigo é a identificação de variáveis capazes de explicar um padrão virtuoso de relacionamento público-privado na produção de políticas públicas relacionadas à política industrial durante o primeiro governo Lula. O argumento central é que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), atuou como arena público-privada de política industrial e legitimou-se como o lócus da agenda de política pública. Essa situação resultou da combinação de dois processos políticos distintos: (i) a influência das ideias neodesenvolvimentistas, em especial aquelas da nova política industrial e (ii) a ação de empreendedores políticos. A pesquisa baseou-se no estudo da dinâmica de funcionamento do CNDI, vinculado ao MDIC. Os dados foram obtidos pela análise das atas do colegiado, análise documental e entrevistas com os atores envolvidos. Os relacionamentos estabelecidos e a formação da agenda de política no conselho contribuiu para a definição da política industrial do período. O papel dos empreendedores políticos e do ideário neodesenvolvimentista contribuiu para a viabilidade dessa dinâmica. O artigo ajuda a entender a dinâmica dos fóruns tripartites de políticas públicas em contextos democráticos e as causas aparentes de seus êxitos e fracassos. Em especial a pesquisa contribui para o entendimento dos mecanismos de formação de consensos entre atores político no processo de formulação das políticas de desenvolvimento produtivo.

Palavras-chave: política industrial, relação empresários-governo, conselhos tripartites

Introdução¹

O objetivo central dessa pesquisa é a identificação de variáveis capazes de explicar um padrão virtuoso de relacionamento público-privado na produção de políticas públicas relacionadas à política industrial durante o primeiro governo Lula. O argumento central desta pesquisa é o de que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (o MDIC), como arena público-privada de política industrial, se legitimou como o *locus* da agenda de política como resultado da combinação de dois processos políticos distintos: a influência das ideias neo desenvolvimentistas, em especial aquelas da nova política industrial, e a ação de empreendedores políticos (DE TONI, 2013). Na formação fundacional o CNDI foi composto por 12 ministros, pela presidência do BNDES, por dez líderes industriais e por dois representantes dos trabalhadores industriais. O estudo foca o período de criação do Conselho, em 2004 até o final do primeiro ano do segundo mandato de Lula, em 2007. Estes mecanismos atuando simultaneamente naquela conjuntura, geraram relações institucionais intensas e uma criativa interação entre os diversos atores políticos participantes. O principal efeito destas interações que retro alimentou o processo de legitimação foi a capacidade gerada de coordenação intragovernamental. O mecanismo ideacional explicita a capacidade das ideias criarem uma unidade de ação e uma percepção coletiva sobre os temas estratégicos, o que deve entrar e o que deve sair das pautas decisórias, portanto o espaço de possibilidades de certos problemas e soluções. Por sua vez, a abordagem do empreendedorismo político, estabelece que certos personagens podem reunir condições peculiares para mobilizar recursos e servir de “ponte” entre problemas, soluções e decisores. Eles podem criar janelas de oportunidade. A construção de relações produtivas entre os atores se relaciona aos ganhos de natureza qualitativa na relação entre gestores públicos e empresários privados no processo decisório em políticas públicas, em especial, relacionado ao acúmulo histórico das experiências das instâncias de cooperação público-privado, à formação de uma nova elite política na indústria e ao processo de aprendizagem coletiva.

2. Referências teóricas e metodológicas

¹ A versão integral deste trabalho foi originalmente publicada sob o título “Uma nova governança no padrão de relacionamento público privado da política industrial brasileira”, em Revista de Sociologia e Política, UFPR, v. 23, p. 97117, 2015.

Weingast e Katznelson (2005) sugerem que as preferências sejam de fato imputadas aos atores a partir de um modelo ou estrutura teórica, mas sugerem também que são formadas por processos históricos e induzidas por circunstâncias de interação estratégica com outros atores. Ambas as escolas (racional - IER e histórica - IH), compartilham a visão das instituições como mecanismos que podem resolver ou agravar os problemas de coordenação e cooperação, com múltiplas dimensões com esta finalidade. Eles reconhecem que na abordagem histórica o comportamento dos atores, que muda em cada contexto, com múltiplas causas imprevisíveis e indeterminadas, é muito mais complexo que a aplicação da “teoria dos jogos” pela IER, ainda que os modelos sejam elegantes e sofisticados. Foi neste sentido, que trabalhos marcantes de autores como Bendix, Moore, Hall, Immergut, Skocpol, Steinmo, Thelen e Tilly, ao abordarem processos relacionados à consolidação do capitalismo ocidental, à urbanização, à fenômenos da economia política ou a transição do feudalismo, tenham empreendido uma análise que a partir da compreensão profunda de casos singulares, pudessem identificar possíveis relações de causalidade e generalizações contextualizadas.

Na mesma direção, Thelen e Mahoney (2010) trabalham a estratégia de unir micro e macro fundamentações das preferências e das instituições, como se o foco racionalista e o histórico fossem duas **faces de uma mesma moeda**. Segundo eles, a grande maioria dos estudos que focalizam processos de dependência da trajetória em mudanças de longo curso e de caráter irreversível (por exemplo, a transição do feudalismo para o capitalismo), não explicam bem como é que os atores neste processo fazem suas escolhas e mudam suas condutas. No caso da política industrial recente (desde 2003), o ideário desenvolvimentista foi a base de uma nova identidade que unificou atores, nem sempre alinhados (a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores e parte significativa da elite industrial de capital nacional). As ideias sobre um novo modelo de desenvolvimento, baseado nas premissas de recuperação do papel do Estado como ator ativo, foram veiculadas por atores concretos a partir de mudanças na conjuntura externa e interna (processo de desindustrialização e a ameaça dos concorrentes asiáticos, desde os anos noventa), por interesses materiais imediatos (bloquear ou minimizar os danos do processo de desnacionalização) e pela estratégia política do governo federal (geração de empregos industriais como parte de uma estratégia redistributiva). Estes atores foram portadores de novas articulações e coalizões políticas. No caso da política industrial lulista há um duplo resgate, por um lado, a trajetória partidária, sindical e social dos novos dirigentes os direciona para soluções mais concertadas, coletivas e participativas, por outro lado, há também uma

expectativa de retomada das políticas ativas em relação à indústria, por oposição ao fracasso das políticas industriais (ou a ausência intencional das mesmas), associadas à coalizão política eleitoralmente derrotada (Governo FHC-PSDB), em especial ao processo de privatização/desnacionalização e à apreciação cambial gerada pelo Plano Real, de 1994 (contra a qual se insurgiram parte do capital industrial local).

Em trabalho mais recente, Hall (2010), toma como base os princípios da abordagem racionalista e tenta sofisticar o modelo utilizando o instrumental analítico histórico. Como Weingast (2005), Hall, credita à capacidade mobilizatória dos empreendedores parte da responsabilidade para superar os dilemas da ação coletiva, esclarecer os custos de oportunidade que serão maiores ou menores conforme a intensidade da dependência do passado (trajetória). Mas o ponto que queremos ressaltar é que os empreendedores políticos não atuam num tempo histórico estático ou num campo neutro de relações de poder. Eles mesmos são condicionados por trajetórias distintas, por custos de oportunidade e riscos que mudam a cada conjuntura de acordo com as ideias hegemônicas ou dominantes e as janelas de oportunidade.

Os mecanismos explicativos sugeridos – empreendedorismo e a dinâmica ideacional – perdem sentido se analisados dentro de seus respectivos marcos conceituais isoladamente. O empreendedorismo no caso do CNDI pode ser observado tanto a partir de agentes ou atores individuais (o Ministro Furlan ou o empresário Gerdau, por exemplo) como atores institucionais (os ministérios e agências públicas e privadas). O que importa é identificar o papel que eles desempenharam num contexto histórico específico, fora do qual não teriam sentido e intensidade para transformar a natureza das relações público-privadas naquela arena. Neste contexto, por sua vez, a dinâmica ideacional – que se desdobra em várias dimensões normativas sobre a ideia de desenvolvimento econômico e industrial e a relação estado/sociedade – vai estabelecer um campo de ação para os empreendedores, com limites e oportunidades, possibilidades e riscos. Em relação ao Estado, Hall sinaliza que não é condição suficiente a existência de empreendedores políticos se as estruturas estatais não são ocupadas por gestores públicos com autoridade e capacidade técnica para implementar mudanças no programa, no ideário. Segundo o autor, (a) a permeabilidade dos funcionários ao novo; a (b) maior ou menor concentração de poder na área em que as novas ideias serão recepcionadas e (c) o poder do órgão ou agência envolvida (naquele caso específico, os bancos centrais nacionais), seriam fatores essenciais. O impacto das novas ideias relacionado à natureza do discurso político dependeria de quanto estas ideias dialogam com a memória coletiva, com experiências passadas, em diferentes semânticas políticas ou mimetizando modelos

de sucesso ou percebidos como tal.² A capacidade efetiva que novas ideias tem ou não de condicionar ou influenciar preferências, interesses e mudanças institucionais depende de quais arranjos (matrizes) institucionais prévias estavam operando e do curso prévio de ação dos atores sociais relevantes.

Sikkink (1991), na trilha sugerida por Hall, aplica este mesmo raciocínio na tentativa de entendimento do por que das ideias desenvolvimentistas apesar de terem sido divulgadas quase que simultaneamente na Argentina e no Brasil nos anos cinquenta, só tiveram recepção mais efetiva neste último. Ela constrói os nexos causais desta diferença em múltiplos eventos: no Brasil havia tomadores de decisão (*pivotal decision makers*, nos termos de Weingast, 2005), na Argentina, não; no Brasil havia mais *state capacity*, uma burocracia mais adaptada (o caso do BNDES foi emblemático); a ideologia e as instituições pré existentes recepcionaram as ideias desenvolvimentistas (uma espécie de harmonização com o *zeitgeist* ou o *spiri de l'époque*) ao contrário da Argentina. Sikkink reforça Hall: novas ideias não entram num “vácuo ideológico”, elas são inseridas num espaço político já ocupado por ideologias anteriores e são veiculadas concretamente por atores historicamente determinados, em contextos específicos. Blyth (2001) alerta que em certos contextos as ideias ganham autonomias dos seus autores e podem ser disseminadas em processos que não são lineares, são lentos e custos. Blyth (2001) examina o papel das ideias na dinâmica institucional a partir de três perspectivas distintas, embora complementares: ideias como desenho institucional (*institutional blueprint*) em períodos de crise, como armas (*weapons*) em períodos de disputas distributivas e como “cadeados cognitivos” (*cognitive locks*).

Esta última categoria ajuda a entender a trajetória do CNDI e a conformação de suas agendas de debates. Ele foi uma arena de alto nível hierárquico, fortemente centralizada e pouco vinculada às instâncias “de base” e com funções representativas não claramente definidas (não havia mandatos ou delegações), pois a indicação de seus participantes era individual e não estava ligada a suas respectivas entidades empresariais de origem. As ideias sobre política industrial condicionavam a pauta de ação dos empreendedores políticos, por sua vez, os acordos possíveis dentro do CNDI configuravam uma situação de auto coordenação governamental, condição *sine qua non* para sua efetividade. As diversas políticas industriais do período, a PITCE em 2004 e a PDP em 2008,³ ofereceram um *menu* de temas e oportunidades disponíveis, que de certa forma condicionaram o roteiro do processo decisório de governo, de

² Sobre o papel desempenhado pelos processos de mimetização (mimicking) de modelos de sucesso, sobretudo de receituários prescritivos de organismos internacionais e a construção discursiva de um “modelo de sucesso” ver o interessante trabalho de Tapia e Gomes (2008).

³ PITCE, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004) e PDP, Política de Desenvolvimento Produtivo (2008).

empresários industriais e de trabalhadores, em menor escala. Para Schmidt (2008), as ideias são os elementos-chave na análise dos contextos mais amplos onde ocorrem os eventos políticos. As ideias não só se relacionam com as estruturas de poder, mas permitem a possibilidade de agência dos atores, quando comandam e servem como “guia” para a escolha, para a ação e para o comportamento individual ou coletivo. A influência de novas ideias sugere que o Governo Lula inovou parcialmente a tradição política pré-existente (na esfera do governo federal), por força de seu projeto político ideológico, que enfatizava mecanismos de participação, ampliação da democracia formal e o uso ativo do Estado para redistribuição de renda⁴. Esta renovação do ideário foi fortemente influenciada pelas condições contextuais e históricas, sobretudo a estabilidade econômica herdada do governo anterior, as condições externas favoráveis de crescimento econômico (apesar da crise internacional de 2008) e as condições políticas internas, de razoável governabilidade. Estas “novas ideias” relacionadas a um novo estilo de governo, com ênfase em procedimentos mais participativos e coletivos, acabaram também influenciando o campo de políticas de desenvolvimento econômico.

A literatura tem apontado para a retomada de um projeto desenvolvimentista com reativação do papel do Estado no uso ativo de instrumentos típicos da ação estatal (empresas estatais, concessão de subsídios ou definição de conteúdo local para discriminação de preços, por exemplo) no processo de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007; 2011). Em bases diferenciadas do que ocorreu nos anos do pós guerra até a década de setenta, quando se formou o parque industrial brasileiro. Esta nova hegemonia – não totalmente consolidada, dada as potenciais contradições entre este ideário e a manutenção da ortodoxia macroeconômica - é o legado direto da crise do modelo neoliberal na segunda metade dos anos noventa.

2.1 A ação de empreendedores políticos nas arenas decisórias

Originalmente o conceito de empreendedorismo esteve associado aos estudos já clássicos sobre a formação e a dinâmica do capitalismo, desde sua fase concorrencial e industrial inicial. O conceito já aparece no século XIX, em Say (1983), a ideia do empresário empreendedor, que assume riscos e que organiza o processo produtivo,

⁴ Certamente o “estilo participativo” tem muita relação com a natureza político-programática do Governo Lula – uma coalizão de centro-esquerda – como também no perfil dos ocupantes de cargos-chaves. A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o CDES, foi sintoma desta tendência. D’Araujo (2007; 2009) afirma que 45% dos ocupantes de cargos comissionados (de livre nomeação dos gestores políticos) de alto escalão do governo federal tinham origem, como o Presidente da República, em sindicatos de trabalhadores cuja natureza per se é de decisões coletivas.

reunindo trabalhadores e máquinas. O “empresário empreendedor” é imediatamente associado a um dos valores básicos do liberalismo, ou seja, à crença na individualidade, ou melhor, na capacidade individual e no relacionamento social competitivo entre indivíduos, como base do capitalismo moderno. Em Schumpeter (1982), há uma ressignificação da natureza do empreendedor, ao lhe atribuir uma capacidade de inovação, de mudança contínua, oposta à visão de equilíbrio dos primeiros liberais. O “empresário schumpeteriano” é por excelência o empresário empreendedor, equivalente ao “empresário inovador”, disposto a correr riscos transformando crises em novas oportunidades. Surgido no campo da economia e da administração empresarial, o conceito de empreendedorismo, ou de empreendedor, foi absorvido pelos estudos comportamentalistas dos anos sessenta e depois foi incorporado aos estudos organizacionais e gerenciais sobre a administração de empresas (COSTA ET ALII, 2011). Originalmente o conceito estava associado à capacidade de identificar oportunidades, se relacionar em rede e possuir habilidades comportamentais de gestão e posicionamento pessoal em diferentes cenários e conjunturas. Nos estudos sobre a administração pública, por exemplo, a figura do empreendedor público adquiriu importância durante as reformas liberais dos anos oitenta e noventa, como a figura-chave para otimizar recursos em novas formas gerenciais e maximizar a produtividade e a eficácia no setor público (OSBORNE e GAEBLER, 1992).

Ao contrário do empreendedor privado, a motivação do empreendedor político não é o lucro, na medida em que empreendedores políticos, salvo raras exceções, não são titulares dos ativos que comandam ou das inovações que provocam nas políticas públicas. Segundo a percepção mais associada à escola racionalista, os objetivos estariam ligados a uma multiplicidade de motivações intangíveis: sucesso político e *status*, progressão na carreira, controle de recursos críticos, reconhecimento público, prestígio pessoal, êxito de coalizões políticas, etc. No decorrer da política industrial lulista o surgimento de empreendedores políticos esteve associado à posição de liderança de classe no caso dos empresários, à liderança governamental no caso dos gestores públicos e na função de intermediação técnica no caso dos empreendedores políticos coletivos, com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a ABDI.

A existência de empreendedores políticos é sem dúvida, uma variável-chave para explicar o funcionamento das arenas políticas. Weingast (2005), por exemplo, sugere enriquecer as análises clássicas do institucionalismo da escolha racional, usando princípios macroscópicos de análise como a estrutura de poder, o papel das ideias na mudança institucional e os eventos críticos na formação das preferências. Mas sua ênfase recai sobre o papel dos empreendedores políticos. Ele sugere que em cada

evento crítico o pesquisador identifique um “decisor estratégico” ou “pivotal” (*pivotal decision maker*) que obedeça às seguintes condições: é aquele indivíduo (ou grupo) cujo abandono do *status quo* e migração para um novo posicionamento, seja capaz de catalisar ou mover todos os demais para este novo posicionamento, gerando uma ruptura com o estado de poder, crenças e legitimidades estabelecidas. Weingast (2005) aponta como variáveis centrais para explicar a motivação do “grupo pivotal” os seguintes fatores: (a) capacidade de convencimento dos demais grupos e indivíduos, quanto maior o número de “convertidos” maiores as probabilidades de mudança; (b) eventos externos ao controle do *pivotal decision maker* devem confirmar, como evidências materiais, os indícios de benefícios futuros maiores que os custos da mudança, para os grupos ainda não convertidos; (c) tudo depende, afinal, de compromissos credíveis (*credible commitments*) dos empreendedores políticos, que se relaciona também com sua reputação pregressa e sua posição de poder no grupo.⁵

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

Many potentially influential people might have expertise and political skill, but sheer tenacity pays off. Most of these people spend a great deal of time giving talks, writing position papers, sending letters to important people, drafting bills, testifying before congressional committees and executive branch commissions, and having lunch, **all with the aim of pushing their**

⁵ Calculando probabilidades críticas de mudança, de permanência na situação atual e de riscos envolvidos, o autor aplica o modelo ao estudo da Revolução Americana. Weingast chama de “racionalidade do medo” (*rationality of fear*) a mudança de postura dos colonos americanos frente à coroa. O mecanismo-chave para o entendimento da Revolução Americana foi o processo pelo qual a coroa britânica passou da posição de garantidora de direitos na colônia norte americana, para um forte fator de ameaça após a Guerra dos Sete Anos com a França, em 1763.

ideas in whatever way an forum might further the cause [...] entrepreneurs are ready to paddle, and their readiness combined with their sense for riding the wave and using the forces beyond their control contributes to success. (p. 181, grifo nosso)

Para este autor, haveria dois tipos de empreendedores, os que atuam publicamente e os “participantes invisíveis” que atuam na formulação técnica das alternativas, geralmente membros da burocracia pública ou de organizações de *lobby* privado. Acadêmicos e pesquisadores de *think tanks* também podem ser “invisíveis” no processo de formulação de alternativas, através de contatos com congressistas, consultorias privadas e uso da mídia. Para Kingdon (2011), o Presidente da República é o empreendedor político principal, entretanto a definição de alternativas técnicas, após a direção escolhida, lhe foge do controle e está sob influência dos especialistas. Esta situação conduz a um contexto permanente de negociação entre os gestores eleitos e a burocracia permanente do Estado.

Esta caracterização do empreendedor político, como um intermediário dos fluxos de informação, também aparece na caracterização do empreendedor como uma “ponte” (como um *hub*), nos nós de uma ou mais redes de interesse, mobilizando recursos e novas formas organizacionais através da densidade de suas conexões (Burt, 2004). Na análise da dinâmica do CNDI é fácil constatar que a ação dos empreendedores foi responsável pelos momentos de maior criatividade propositiva daquela arena. Os empreendedores atuavam, sobretudo para dar concretude à pauta da política industrial, que no seu conjunto como teoricamente anunciado pelo governo, era grande, complexa e muito ambiciosa. O pragmatismo dos empreendedores, sobretudo do então Ministro do MDIC, Luiz Furlan, se traduziu no agendamento, debate e encaminhamento dos temas críticos ou possíveis, dada a correlação de forças internas no conselho. Houve também um tipo de “empreendedorismo organizacional” ou “coletivo”, protagonizado pela nova agência governamental criada, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI, criada em 2004), que desempenhava a função de secretaria executiva do colegiado. A Agência garantia uma base técnica negociada com o setor privado, condição essencial para construir os pactos políticos no interior da arena.

Lane e Maxfield (1996) sugerem ações para ativar o potencial das “relações fecundas” entre as pessoas. A expressão “relações fecundas”⁶ significa a justaposição de diferentes interesses e experiências e pontos de vista, numa arena pública, como

⁶ O termo “relações fecundas” (*generative relations*) foi sugerida inicialmente por Abers e Keck (2008).

necessários e essenciais para a produção de inovações. O elemento que catalisa este processo está além da interação de ideias e interesses, ele resulta da constituição de relações concretas e objetivas que os atores desenvolvem entre si e as capacidades para usarem os recursos disponíveis de forma inédita. As relações informais entre participantes de arranjos colaborativos também é enfatizada por outros autores, Donahue e Zeckhauser (2006), por exemplo, sugerem que boa parte das relações virtuosas entre empresários e governo no complexo industrial-militar norte americana derivam deste tipo de relações.

Elas se baseiam mais em afinidades culturais e sociais, por exemplo, uma trajetória ou origem social comum e códigos implícitos de conduta, que nos contratos formais. As evidências de pesquisa apontam para o estabelecimento deste tipo de relação entre as partes envolvidas no CNDI.⁷ Apesar das diferentes posições, inclusive dentro do governo, sobre o ritmo ou a profundidade das medidas a serem processadas, a densa interação entre os atores criou uma base comum sobre política industrial, alinhada com as novas ideias sobre desenvolvimento econômico. O modo como o conselho tratava os temas potencialmente conflituosos, como a política cambial, ajuda a entender o *modus operandi* daquela arena. Os atores, públicos e privados, sabedores de que os temas de gestão da política econômica não poderiam ser resolvidos no âmbito daquela instância – dadas as regras tácitas do colegiado, sob o pretexto de sua complexidade e governabilidade, estabeleceram um pacto informal para evitar as agendas interdidas. Na prática este expediente impediu a deterioração das relações, entre empresários e o governo e dentro do próprio governo.

As relações de relativa confiança mútua, geradas pelo *design* institucional e a frequência dos contatos, permitiu que a confidencialidade sobre os temas tratados evitasse comportamentos mais oportunistas como os dos rentistas (*rent seekers*)⁸, de fato, nada indicava que aquela instância fosse utilizada para conquista e/ou manutenção de posições clientelistas ou privilégios auto aplicáveis a algum de seus membros. Há diversas condições para que a relação Governo-Empresas não degenerem em comportamentos colusivos e rentistas. Conforme Maxfield e Schneider

⁷ A pesquisa empírica foi feita no âmbito do trabalho de doutoramento do autor no Instituto de Ciência Política (IPOL), da Universidade de Brasília (UnB), apresentada em 2013, sob o título “Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos”. Disponível em <http://hdl.handle.net/10482/14854>.

⁸ Cabe um pequeno esclarecimento para evitar confusões com o termo *rent seeking*. Concordando com Schneider (2010), considera-se prudente diferenciar que, além do uso costumeiro e usual do termo para expressar um comportamento individual egoísta e socialmente nocivo, neste caso ele chama de *unproductive rent seeking*, a política industrial pode discriminar a geração e apropriação de rendas propositalmente. Seria o caso, por exemplo, das premiações públicas para produtos inovadores ou o incentivo à campeões através de regulamentos favoráveis, nestes casos a busca de rendas adicionais seria socialmente legítima e necessária, porquanto justificada por amplas externalidades positivas no futuro.

(1997), a credibilidade e reciprocidade, que reduz os custos de “incerteza política” e a confiança interpessoal, que implica em dependência mútua da natureza, fluxo e qualidade das informações, estariam entre os principais fatores. Haveria também, segundo estes autores, diversos pressupostos que garantiriam estas condições: gestores públicos protegidos das pressões corporativas, democratização das relações Estado-Sociedade, transparência na percepção de custos e benefícios – condição básica de diálogo entre atores políticos e percepção comum de ameaças (como o processo de desindustrialização e desnacionalização). Sem estas condições os custos da relação Estado/Empresários superariam os benefícios esperados, transformando-se em “conversas inúteis” (*cheap talk*). Tais condições, de um modo geral, existiram no funcionamento do colegiado, pelo menos no período analisado.

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

2.2 Os casos analisados

A compreensão desta dinâmica feita através de estudos de caso, objetiva testar a validade do marco teórico explicativo, em especial a ação de empreendedores políticos, a influência de novas ideias sobre desenvolvimento e política industrial e o tipo de relacionamento político estabelecido no interior da arena pelos seus participantes.

O método escolhido para teste da hipótese de trabalho foi o estudo de caso, típico de pesquisas de natureza qualitativa, com adaptações. Trata-se do tipo instrumental onde o estudo de caso permite responder as questões que dialogam com as variáveis do marco teórico principal do trabalho (RAGIN, 1987). Neste sentido a pesquisa contribui com entendimento dos fatores de sucesso e fracasso de uma determinada política

pública setorial em geral, do funcionamento das arenas de diálogo tripartite, em particular.

Os casos concretos constituem processos retirados da agenda do CNDI, na medida em que representaram, a priori, temas onde potencialmente as questões de pesquisa poderiam (ou não) serem respondidas. A análise não se limitou ao estudo de documentos oficiais, mas também e em alguns casos isto foi decisivo, da percepção dos atores participantes nas entrevistas realizadas. As evidências documentais foram ponderadas por evidências testemunhais indicadas em De Toni (2013). A escolha dos casos procurou atender ao critério da multiplicidade de fontes e da longitudinalidade da agenda de política industrial que é per si, complexa e extensa. Os processos selecionados refletem também, os procedimentos de negociação e debate no interior do CNDI, embora não estivessem confinados aos limites políticos ou institucionais da arena, mas o conselho foi decisivo para seu desfecho, em algum momento do processo decisório governamental.⁹

A narrativa sobre cada caso pretendeu apreender o contexto em que as trajetórias dos atores foram criando uma trama de eventos, processos e decisões. O método narrativo explica o fluxo de ações que singularizam cada caso, de modo a encadear os diversos eventos críticos que podem explicar o desfecho final de um processo decisório. Os eventos encadeados em trajetórias coerentes sinalizam um fio condutor para o relato, que reconstrói uma experiência passada, imprimindo um novo sentido, que evidencia os mecanismos de ação daquele acontecimento, suas relações causais fundamentais (TILLY et alii, 2008 e BARZELAY e VELARDE, 2004).¹⁰

⁹ Os casos estudados foram os seguintes: (1) a criação da “Lei de Inovação” (assim denominada devido a sua congênere francesa), da (2) “Lei do Bem” e; (3) a reorganização dos “Fundos Setoriais” (modelo de governança), instrumentos de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia, o FNDCT. Os dados documentais podem ser checados em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14854>).

¹⁰ Conforme detalhado em De Toni (2013), foram utilizados como fontes principais de informações a documentação relacionada à trama de narrativas, como documentos oficiais do governo, dos empresários industriais, de pesquisadores acadêmicos e notícias/artigos da imprensa. Uma segunda fonte de informação de absoluta relevância foram os depoimentos testemunhais diretos, obtidos em entrevistas semi-estruturadas a partir de um roteiro inicial de perguntas. Foram realizadas trinta e uma entrevistas com alguns dos principais atores envolvidos no CNDI, nas arenas de política industrial e nas instituições participantes da elaboração e execução das políticas e dos encaminhamentos dos conselhos tripartites. As entrevistas concentraram-se em três tipos de perfis, o primeiro deles, no perfil de dirigentes empresariais e de trabalhadores, preferencialmente aqueles vinculados à grandes complexos produtivos de capital nacional, com assento nos conselhos estabelecidos pelo governo Lula. Um segundo perfil concentrou-se nos gestores de primeiro e segundo escalão do governo, desde Ministros diretamente responsáveis pela condução da política e das relações governo-sociedade até gestores da burocracia permanente do Estado ocupando cargos de alta responsabilidade no período. Por fim, um terceiro perfil se delineou sobre pesquisadores e professores de *think tanks* ou institutos de pesquisa industrial, identificando-os como formadores ou críticos das políticas implementadas.

3. A dinâmica de funcionamento das instâncias e processos: evidências empíricas

Na literatura de gestão pública e de políticas públicas o conceito de “coordenação” está associado à busca da eficiência administrativa ou organizacional. A ação coordenada implica na racionalização de métodos e processos para o compartilhamento de objetivos e resultados.¹¹ Em políticas públicas o atributo ou qualidade de “coordenação” dos atores, implica também na otimização da eficiência, enquanto relação entre insumos necessários e produtos gerados, de uma política qualquer, para obtenção do resultado desejado, visto como impacto no problema a ser resolvido¹². Aqui, trata-se de abordar um conceito mais amplo de coordenação relacionado ao processo político de cooperação e obtenção do consenso sobre temas necessariamente conflituosos, onde as dimensões técnicas e políticas são combinadas em doses variáveis. A coordenação de um governo, entendida como o alinhamento político de seus atores, implica sempre em compartilhamento de objetivos e a coerência entre os diversos resultados.

Um dos instrumentos típicos de uma ação coordenada é a deliberação colegiada, baseada no debate e na livre argumentação e persuasão entre os participantes de uma instância coletiva. Como as condições de igualdade entre os participantes e a simetria de informações são pressupostos dificilmente observáveis no mundo real, o processo de coordenação em fóruns colegiados tende a ser mais incremental, a partir de ajustes mútuos, muitas vezes, não lineares, nem sequenciais.¹³

A coordenação intragovernamental surge no ambiente do CNDI, não como um problema administrativo, nem como uma solução planejada *a priori* pelos seus empreendedores mais destacados, como o Ministro Furlan, ou pela burocracia técnica

¹¹ “The factors affecting the structure of an action arena include three clusters of variables: (1) the rules used by participants to order their relationships, (2) the attributes of the biophysical world that are acted upon in these arenas, and (3) the structure of the more general community within which any particular arena is placed” (OSTROM et alii, 1994, p.15)

¹² Para Rua (2005), entende-se por coordenação técnico-política “... um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais – políticos e burocratas – de maneira a obter resultados concertados, inter complementares e consistentes; ou seja: não-erráticos, não-superpostos e não-contraditórios, que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo.” (p. 01).

¹³ Lindblom (1959), já havia abordado este tema ao constatar que o processo decisório em políticas públicas é necessariamente fragmentado e não linear. Ao interagir os atores vão “ajustando-se” reciprocamente em sucessivos e cumulativos processos de barganha, resultando numa evolução incremental. Isto só acontece porque há uma “falibilidade da análise”, típica de sistemas onde a racionalidade é limitada. Na tomada de decisão em políticas públicas, quando se decide quem perde e quem ganha, o critério é sempre político e não técnico. Para Lindblom, só a interação sistemática entre as partes resolve uma divergência política.

do MDIC. Ela surge exatamente da confluência de grandes fluxos políticos: problemas estruturais da indústria que ganham exposição pública crescente, políticas industriais alternativas vindas da burocracia técnica do governo e do setor privado e um ambiente político propício, estimulado pela coalizão governamental vencedora. Há uma “tecnologia” suportando esse arranjo cooperativo que não é trivial, conforme afirmava o então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o principal empreendedor político neste processo:

o CNDI ele foi importante por que **havia falta de um lócus adequado para que o governo e o setor privado dialogassem** em torno de uma pauta sintética e objetiva. Que não ficasse poluído de representantes, então uma das coisas que eu notei logo no governo, é que [...] você tende a participar de tantos órgãos e que você acaba mandando representantes nas reuniões, inclusive órgãos que eu presidi que cada vez ia um representante de um ministério ou mesmo de uma federação ou confederação. **Aí a produtividade cai violentamente, não existe compromisso entre as pessoas, não existe memória também** por que se verem um representante que não veio a uma reunião anterior, ele está por fora de qualquer assunto! **E o presidente concordou em criar um órgão pequeno [...] com reuniões bimensais.** Tinha um calendário anual, por tanto, ninguém podia dizer: “olha fui surpreendido, nessa data não posso [...]” ter um calendário anual e você se organiza de acordo com as suas prioridades [...] então o terceiro ponto é que as reuniões teriam uma pauta muito sintética, três assuntos no máximo! E elas durariam duas horas como tolerância de 15 minutos [...] (Luiz Furlan, entrevista ao autor em 05. Out. 2012, De Toni, 2013, p. 269, grifo nosso)

E ainda,

Porque em Brasília os atrasos são costumeiros, e também não tinha lugar fixo por ordem de importância. Os assentos vieram embaralhado e não se punha um ministro o lado do outro, nem um do setor privado [...] se alternava. Um do setor privado, um do setor público [...] e não eram os mesmos sempre. Trocava

de lado. **Para não formar panelinhas**, então acho que funcionou bastante bem. Foram raríssimas [as] ocasiões que tivemos que remarcar [as] datas, uma ou duas vezes se não me engano [...] **Os ministros passaram a valorizar essa possibilidade de um dialogo franco em torno de apresentações relevantes**, por que os dois primeiros tópicos eram de apresentações de prioridades e depois havia um debate em que cada uma podia usar a palavra por dois minutos. E a mim cabia infelizmente ou felizmente dar disciplina e andamento para a reunião e dizer: ‘olha, se você falar mais que dois minutos, a reunião não vai terminar no horário e as pessoas vão embora e nós não cumprimos a nossa tarefa’ Então **houve um período de aprendizado** e a partir daí funcionou muito bem. Disciplina é uma capacidade também de afrontar até os egos das pessoas e dizer: ‘olha, o seu tempo terminou’ (Luiz Furlan, entrevista ao autor em 05. Out. 2012, De Toni, 2013, p. 269, grifo nosso)

Em relação às políticas públicas, o CNDI transforma a agenda formal ideal das políticas industrial (a PITCE e a PDP), numa “agenda decisional” de acordos possíveis, filtrando os principais projetos e iniciativas segundo sua viabilidade tecnológica conjuntural. O ativismo estatal resultante dessa condição de cooperação público-privada aparece nitidamente em três casos: na construção da chamada “Lei da Inovação”, na “Lei do Bem” e nas mudanças regulatórias da gestão dos Fundos Setoriais. Estes três processos tem seus conteúdos fortemente relacionados às pautas da política industrial e serão detalhados na sequência deste artigo.

A chamada “Lei de Inovação” (Lei n. 10.973/2004) foi debatida no CNDI nas três reuniões que antecederam a formalização do conselho (duas em 2004 e uma em 2003), aparecendo em diversas entrevistas dos participantes e envolvidos no tema. A “Lei do Bem”, complementar à primeira, entrou na agenda na sequência, em 2005. A principal e grande novidade da lei foi a maior flexibilidade na relação entre os Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs), no relacionamento entre o setor privado, as universidades e as entidades sem fins lucrativos. Por exemplo, a lei permitiu aos pesquisadores de ICTs públicos o afastamento temporário para colaboração, com outras ICTs públicas e privadas, a transferência de tecnologia e licenciamento de invenções para novos produtos e serviços pelo setor privado, sem a necessidade

licitação pública, além de criar os mecanismos de subvenção pública direta para empresas inovadoras. A lei provocou uma ruptura conceitual na cultura jurídica pública que praticamente criminalizava o uso de recursos públicos pelo setor privado, independente da finalidade ou condicionalidades. Em 2006, a FINEP lançou a primeira chamada pública para subvenção de R\$ 300 milhões para atender aos objetivos denominados “opções estratégicas” da PITCE. Entre os produtos prioritários para receber recursos a fundo perdido para pesquisa, estavam os sistemas de TV digital, sistemas de identificação automática de pessoas, produção do fármaco AZT, óleos vegetais de alto rendimento, nanotecnologia, biotecnologia e energias alternativas. Foram apresentados 1099 projetos de 900 empresas com demandas de quase R\$ 2 bilhões, foram selecionados 70 projetos que receberam R\$ 145 milhões em 2007.

Dois anos depois, a segunda chamada pública receberia 2,5 mil projetos totalizando R\$ 6 bilhões de demanda, três vezes mais. No terceiro ciclo de avaliação do impacto da subvenção econômica a FINEP chegou à conclusão de que 93% das empresas beneficiadas aportaram aos projetos o mesmo montante de recursos recebidos, 30% das tecnologias desenvolvidas tinham alcance mundial e 52% das empresas tinham sido bem sucedidas no lançamento de inovações (Relatório de Indicadores do Programa de Subvenção Econômica, RJ, 2012, APLA/FINEP).

A “Lei de Inovação” foi uma quebra de paradigma no modo como o governo brasileiro tratava o tema. O debate não foi pacífico no início do Governo Lula, havia um receio por parte da burocracia do MCT de perda de autonomia das universidades e seus ICTs e da própria criação científica como um todo (GIESTEIRA, 2010). Antes mesmo do CNDI, o tema foi duramente debatido na “Câmara de Política Econômica”, órgão interno do governo, reunindo ministros da área econômica. Neste fórum a possibilidade de remunerar pesquisadores públicos em empresas privados já havia sido admitido pelo Ministério da Fazenda. Foi fundamental a percepção do Ministro Eduardo Campos do MCT, que não tinha origem na academia, para a necessidade de orientar a pesquisa científica para as demandas da indústria aumentando os projetos cooperativos e diminuindo a lógica vinculacionista.¹⁴ No MDIC, Luis Furlan, seguido pelos empresários industriais, acreditava que o modelo linear de inovação ou *science push*, baseado na concentração de incentivos à universidades públicas e bolsas de mestrado e doutorado havia sido insuficiente para aumentar a competitividade das empresas. A ideia que subjacente na PITCE de 2004, era de que a inovação deveria

¹⁴ A dissociação entre C & T e o aparelho produtivo industrial não é recente, ao contrário, como afirma Delgado (2010), o problema é antigo: a montagem de um sistema nacional de ciência e tecnologia, iniciado nos anos 1950 e ampliado nas décadas seguintes, especialmente nos anos 1970, permaneceu dissociado do setor produtivo, ao mesmo tempo em que a política tecnológica mantinha-se descolada da política econômica.

ser incrementada no setor privado a partir da cooperação Estado-Empresa¹⁵. As novas ideias sobre desenvolvimento já criaram uma orientação geral de que o problema brasileiro neste campo não era a ausência de recursos ou incentivos, mas a falta de arranjos institucionais que garantam impactos concretos da inovação nas empresas e nos mercados. Os debates no interior do CNDI foram praticamente consensuais, concentrando-se nas diretrizes estratégicas da lei¹⁶. Assim como o Bay-Dole Act nos Estados Unidos, de 1980 (que estimula a transferência de tecnologia para as empresas), a Lei de Inovação implicou desde sua aprovação uma mudança de paradigma e cultura nas universidades públicas federais, até então hostis à cooperação tecnológica com o setor privado. A Lei 10.973/04 – resultado direto das novas ideias sobre política industrial – enfrentou a cultura institucional, burocrática e legal que entrava a cooperação público-privada em inovação. Entre as suas medidas, a concessão de recursos para a subvenção econômica, a preferência na aquisição de bens e serviços públicos de empresas que invistam em P&D no país e a autorização para que a União participe do capital de empresa privada com processos inovadores, são aspectos relevantes nesta quebra de paradigmas. Outro marco da lei foi a autorização para ambientes cooperativos (prestação de serviços, parcerias para pesquisa conjunta, uso compartilhado de laboratórios públicos, etc.), com possibilidade de pagamento aos criadores de inovação com as receitas próprias derivadas, com remuneração adicional ao pesquisador. Em 2008, há havia 54 Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT), instâncias acadêmicas dos ICTs que articulam a cooperação privada, instalados.

Tanto a Lei de Inovação como a “Lei do Bem”, foram sínteses de movimentos institucionais e políticos que iniciaram mesmo antes do governo Lula, ainda que só as condições de concertação política do governo Lula tenham possibilitado a formalização de um novo marco regulatório. Desde o segundo Governo Cardoso havia grupos de trabalho criados pelo MCT na gestão do Ministro Ronaldo Sardenberg e diversos temas que foram incorporados na lei já haviam vindo à público na Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia de 2001 (DUDZIAK, 2007). Um projeto

¹⁵ Já havia projetos incipientes nesta linha, entre eles o Programa de Inovação Tecnológica em Pequenas Empresas, de 1997; o Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (PAPPE) da FINEP; o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Atividades Estratégicas (RHAE) do CNPq; a “Lei de Informática” que dá incentivos em troca do investimento mínimo de 5% do faturamento em P&D e os próprios Fundos Setoriais que operavam desde 1997. Porém, nenhum destes projetos ou medidas propunha criar um novo marco regulatório para geração de patentes e a transferência de tecnologia das universidades públicas para o setor privado.

¹⁶ O consenso superou as fronteiras políticas do próprio governo Lula. Carlos Pacheco, professor do IE/UNICAMP e ex dirigente do MCT durante o governo Cardoso, afirmou que “o balanço é muito positivo [...] fez o país despertar para o tema” (Jornal da Unicamp, n. 429, 2009).

de lei chegou a ser enviado ao congresso no final do Governo Cardoso em 2002, mas foi inviável sua votação naquele ano e foi retirado de pauta pelo Executivo.

A “Lei de Inovação” e seus 28 artigos, resultado combinado da ação de empreendedores políticos públicos e privados, evidenciou, sobretudo como novas ideias em circunstâncias específicas podem quebrar paradigmas. A inovação e a criação de redes público-privada está no centro das novas políticas industriais como já foi evidenciado anteriormente na exposição sobre a PITCE, a política industrial do primeiro governo Lula. Temas como as condições dos pesquisadores nas universidades, aspectos remuneratórios e esquemas de trabalho, a relação mantida com as instituições de pesquisa, direitos de propriedade e licenciamento de patentes e invenções e a cessão de laboratórios eram considerados eram considerados tabus. Não havia um marco regulatório antes da lei que viabilizasse o uso privado de recursos públicos, por um lado, e o uso público (pelos ICTs) dos resultados de inovações e novos desenvolvimentos.

A chamada “Lei do Bem” (Lei n. 11.196/2005), também discutida profundamente no CNDI em 2004 e 2005, criou uma série de incentivos para investimento em inovação complementares à Lei de Inovação¹⁷. O objetivo sempre destes incentivos é gerar um fenômeno chamado de *crowding in*, quando o incentivo estimula o investimento privado superior ao que teria sido se o incentivo não existisse, o que sempre é o resultado mais desejável¹⁸. A “Lei do Bem” complementou e regulamentou os instrumentos da “Lei de Inovação”. Antes disso os incentivos fiscais seguiam a legislação dos anos noventa (dos PDTIs e PDTAs). A maior novidade foi a simplificação de procedimentos e a não exigência de pré-aprovação de projetos. As empresas enviam por meio eletrônico ao MCTI as informações dos seus programas de P&D e podem excluir da apuração do lucro líquido diversos itens que impactam numa redução significativa do Imposto de Renda (despesas operacionais, pessoal, patentes, [...]).¹⁹

¹⁷ Entre os principais instrumentos estão os seguintes: deduções de Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL de dispêndios efetuados em atividades de P&D; a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na compra de máquinas e equipamentos; depreciação acelerada desses bens; amortização acelerada de bens intangíveis; redução do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre remessa ao exterior, resultantes de contratos de transferência de tecnologia; isenção do Imposto de Renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior, destinada ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.

¹⁸ O processo inverso é chamado pela literatura econômica de *crowding out*, quanto as empresas investiriam em P&D no mesmo montante que fariam, independente da existência do incentivo.

¹⁹ As empresas de grande porte dominam o uso do benefício já que a “Lei do Bem” só atende empresas que apuram pelo método do “lucro real”, enquanto as de menor porte usam o método do “lucro presumido”. Este tema ainda é muito polêmico no governo, o Ministério da Fazenda alega problemas operacionais para mudar o enquadramento de apuração do lucro para efeito dos benefícios da Lei. É fato porém, que a maior parte da arrecadação de IRPJ resulta de empresas que utilizam o “lucro real” como regime tributário.

Em pesquisa feita pelo IPEA em 2008 utilizando a base da PINTEC de 2005 (IPEA, 2010) ficou demonstrado que a lei ajudou a consolidar setores de forte competitividade, apesar de não conseguir estimular a diversificação setorial (a maior parte dos beneficiários estão na indústria automobilística, petroquímica e aeronáutica).²⁰

O processo de negociação destes novos instrumentos legais deve ser entendido a partir da força das novas ideias do Governo Lula. Havia um consenso dentro do governo e, sobretudo no então Ministério de Ciência e Tecnologia, dirigido por Eduardo Campos, um quadro político do PSB, que não tinha vínculo orgânico com as corporações acadêmicas, que o sistema de inovação brasileiro padecia pela ausência de conexões mais virtuosas e produtivas entre o setor público e privado. As conferências nacionais de ciência e tecnologia também haviam detectado este gargalo estrutural e nos demais ministérios envolvidos, em especial no MDIC, havia já a ideia consolidada de que a mudança do marco legal era medida imprescindível para solucionar o problema. Não houve resistência institucional significativa das organizações do sistema de inovação.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT foi criado em 1969, como instrumento financeiro de integração da ciência e tecnologia com a política de desenvolvimento nacional, com base no FUNTEC (Fundo de Apoio à Tecnologia), criado em 1964 e gerido pelo BNDES. A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), criada em 1967, é a secretaria executiva do FNDCT desde 1971. A partir dos anos setenta o FNDCT tornou-se o mais importante instrumento de financiamento para a pesquisa e a pós-graduação na expansão do sistema de Ciência, Tecnologia & Inovação nacional. Os problemas de restrição de crédito e perda de reservas, o aumento da taxa de juros e os cortes orçamentários nos anos oitenta e noventa, comprometeram muito a execução e implementação do fundo. Em 1999 a criação dos Fundos Setoriais, decorrentes de um processo de gestão e financiamento inovador²¹, envolvendo contribuições públicas e privadas, contribuiu para a revitalização e capitalização do FNDCT. O primeiro fundo setorial criado foi o CT-PETRO, seguidos

²⁰ Segundo De Negri (2012): “A lei de Inovação, de 2004, e a chamada “Lei do Bem”, de 2005, efetivamente constituíram marcos importantes na evolução das políticas de inovação no Brasil [...] Atualmente, mais de 600 empresas utilizam os benefícios fiscais dessa lei para realizar inovação. Parece pouco, mas essas empresas representam parcela significativa do total investido em P&D no país, dado que essas empresas investiram, em 2009, R\$ 8,3 bilhões em P&D” (p.19).

²¹ Por exemplo, o Fundo Setorial Espacial tem 25% dos recursos das receitas de utilização de posições orbitais, 25% das receitas da União auferidas em lançamentos comerciais de satélites e foguetes e 25% das receitas auferidas pela comercialização de dados e imagens de rastreamento, teledicas e outras. O Fundo Setorial de Energia tem 0,4% do faturamento líquido das concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, o Fundo de Informática recebe 0,5% do faturamento bruto de empresas incentivadas pela Lei de Informática e assim por diante.

de outros, atualmente operam 18 fundos (RELATÓRIO DE GESTÃO DOS FUNDOS SETORIAIS, 2011). Durante a década de dois mil os Fundos Setoriais incrementaram dramaticamente seu orçamento devido ao não contingenciamento orçamentário desde 2003, gerando resultados concretos no aumento da taxa de inovação no país.²²

Ao longo de 2005 e 2007 o CNDI, em paralelo às instâncias do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, coordenado pelo MCT, discutiu profundamente as condições de integração das políticas industriais e tecnológicas, sobretudo na destinação de recursos para as prioridades da política industrial nacional.

Como assinala um ex dirigente do MCT e da FINEP durante os governos de Lula:

Você não tinha uma visão sistêmica de promoção da inovação, a própria lógica era uma definição setorial, o planejamento era dado setorialmente. Isso não resolvia ou não ajudava a ter uma visão sistêmica e uma iniciativa estruturante. Justamente no mesmo período em que se estruturou a maior política industrial foi promovida uma alteração do sistema de governança dos fundos setoriais que deixaram de ser geridos de forma segmentada ou setorial e foi montada uma **gestão centralizada disso para poder focar os grandes objetivos estratégicos nacionais nos quais se inseriam os objetivos da política industrial...** Na medida em que se estruturou uma política industrial você tem uma **confluência de atores muito importante**, tinha o IPEA..., no MDIC, além do Furlan, você tinha o Roberto Jaguaribe na Secretaria de Tecnologia Industrial [transformada em Secretaria da Inovação em 2010], com uma visão aberta para isso, aqui no MCT, tanto do Sérgio Rezende na presidência da FINEP quanto do ministro Eduardo Campos...com uma **agenda de desenvolvimento comum entre eles**. (entrevista ao autor 16 de Julho de 2013, De Toni, 2013, p. 384, grifo nosso).

As reuniões do CNDI costumavam ser o desfecho para decisões que estavam em debate em outros fóruns do governo e do setor privado. Assim, em 25/10/2005, durante a 5ª reunião ordinária do conselho foi apresentado um longo estudo

²² Alvarenga, Pianto e Araújo (2010) demonstraram, em estudo de 344 empresas que acessaram os Fundos Setoriais entre 2001 e 2007 e cerca de 113 mil empresas que não acessaram, em média, para cada 1% a mais de recursos para as firmas que acessaram os Fundos, um crescimento de 5% maior que as firmas que não acessaram no ano seguinte.

coordenado pela ABDI sobre a situação dos fundos do governo, entre os quais os Fundos Setoriais. Um dos elementos problemáticos apontados, a pulverização dos recursos e a baixa aderência às estratégias industriais, foi central no processo de revisão do FNDCT que culminou em nova legislação em 2007. Assim também durante a 2ª reunião extraordinária do Conselho, em 21/09/2006, após a apresentação técnica do IPEA sobre a situação de inovação no Brasil, pela pesquisadora Fernanda De Negri do IPEA, o conselheiro Paulo Godoy, da indústria de base (ABDIB), fez um forte apelo para aumentar a disponibilidade de recursos dos fundos para as empresas. A integração progressiva entre as políticas do MDIC e do MCT foram registradas no Relatório de Gestão dos Fundos Setoriais de 2011:

Neste contexto, utilizaram-se como base para o alcance das metas para operação dos recursos do FNDCT, definidas no PPA 2008-2011, as seguintes orientações:

(i) Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação - PACTI 2007-2010;

(ii) Diretrizes (ou atividades estruturantes) que antecederam a formulação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015, aprovada pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) em dezembro de 2011, sucessora do PACTI 2007-2010;

(iii) **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008;**

(iv) **diretrizes emanadas pela Política Industrial consubstanciada no Plano Brasil Maior - PBM 2011/2014, instituído pelo Decreto nº 7.540 de 02/08/2011, sucessor da PDP.**

Trata-se de políticas públicas **estritamente articuladas com vistas à promoção da competitividade sistêmica da economia brasileira**, e cuja meta conjunta para 2014 é ampliar o investimento empresarial em P&D para 0,9% do PIB, mediante diversas ações, tais como: o aperfeiçoamento do marco legal; o fortalecimento do Sistema Nacional de C,T&I e de sua base de sustentação (recursos humanos, pesquisa e infraestrutura tecnológica); a integração de diferentes instrumentos de apoio à C,T&I existentes no país; a estruturação de programas prioritários, dentre outras. (p. 15, grifo nosso)

Diversas ações transversais – geridas pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais - foram criadas por conta da integração com a política industrial (previstas pela Lei 11.540 de 2007), priorizando a aplicação nas cadeias produtivas elencadas pela PDP e ações horizontais como a subvenção econômica, a equalização de taxa de juros para inovação, o apoio à empresas de Base Tecnológica, a implementação de instrumentos de garantia de liquidez e a subvenção à remuneração de pesquisadores empregados em atividades de inovação²³. As ações transversais, sobretudo através da modalidade de encomendas tecnológicas, tiveram impacto fundamental no fortalecimento da infraestrutura científica e tecnológica, em particular em ICTs e laboratórios públicos (NASCIMENTO e OLIVEIRA, 2011). Outro dispositivo debatido no CNDI foi a necessidade de diferenciação regional da aplicação dos recursos, neste sentido a nova regulamentação do FNDCT previu aplicação diferenciada para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O realinhamento gerado pelo novo modelo de gestão dos Fundos Setoriais – por influência da nova política industrial - foi registrado pela Mensagem Presidencial ao Congresso no ano de 2006:

A estruturação do novo modelo de gestão dos Fundos Setoriais permitiu focar na PITCE cerca de 60% dos recursos disponíveis para novos investimentos desses Fundos, em 2005. Agrega-se a isto os créditos reembolsáveis estendidos a empresas pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) para fomentar atividades de pesquisa e desenvolvimento. O novo modelo de gestão aumentou a eficiência na execução dos recursos dos Fundos [...] (Mensagem ao Congresso Nacional, 2006, p. 27, grifo nosso)

e

[...] a implementação de **novo modelo de gestão integrada** dos Fundos Setoriais, que se constituem no principal instrumento de fomento do Governo para essa área. O novo

²³ As ações específicas para apoiar as prioridades da PITCE foram: Ação 2113 – Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica (Fundo Verde Amarelo), Ação 2119 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Mineral (CT-Mineral), Ação 2189 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica, (CT-Energ), Ação 2191 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transportes , Terrestres e Hidroviários (CT-Transporte), Ação 2997 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde), Ação 4031 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia, (CT-Biotecnologia) Ação 4043 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor do Agronegócio (CT Agronegócio) , Ação 4053 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Aeronáutico (CT Aeronáutico), Ação 4156 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro), Ação 4185 – Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info) (Relatório de Gestão dos Fundos Setoriais, 2011)

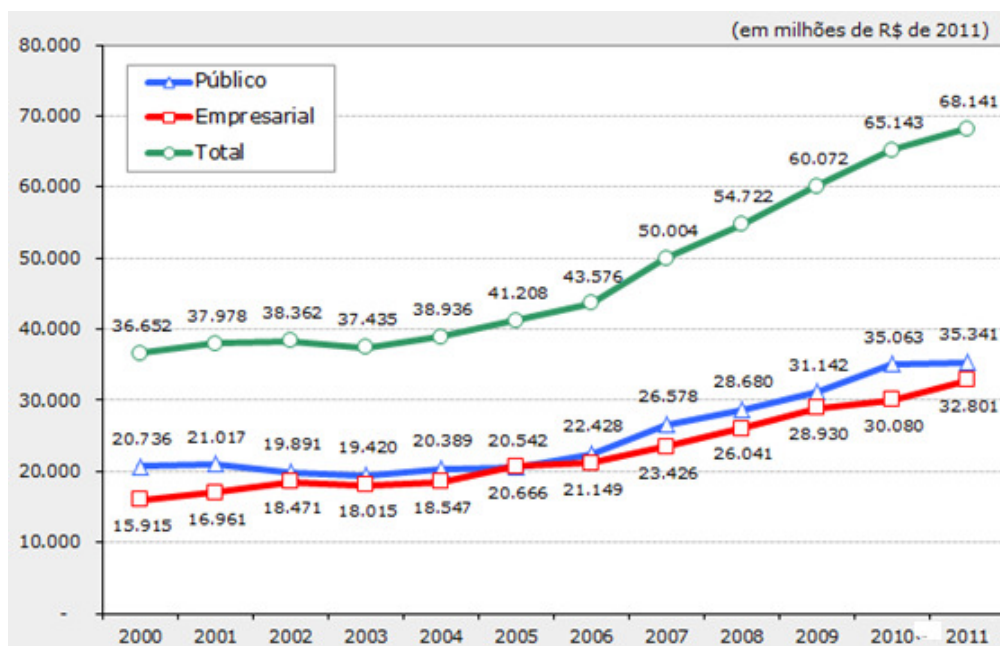
modelo, a ser consolidado na regulamentação definitiva do FNDCT, **permitiu integrar grande parte dos investimentos dos Fundos através de ações transversais alinhadas com as prioridades do Governo**, evitando a duplicidade ou dispersão de iniciativas e assegurando maior transparência e eficiência na execução dos recursos. (Mensagem ao Congresso Nacional, 2006, p. 85, grifo nosso)

O processo de negociação neste caso também deve ser entendido como resultado na hegemonia das ideias desenvolvimentistas que demandavam a reforma do marco legal e institucional dos instrumentos de apoio à inovação no país. As profundas mudanças no sistema de gestão com a nova Lei do FNDCT em 2007 como a criação do Conselho Diretor, integrando o setor empresarial com o setor acadêmico (um dos dilemas do campo de C & T), a formalização das ações transversais e dos comitês gestores de coordenação setoriais foram fundamentais para o alinhamento deste dispositivo com os objetivos da PI. A presença de entidades empresariais, do MDIC, da EMBRAPA e do BNDES no Conselho Diretor formalizou a estratégia de aderência dos fundos à política industrial. A dinâmica do colegiado contribuiu positivamente para a mudança do modelo de governança dos Fundos Setoriais, considerando a legitimidade e o respaldo criado pelo conselho para coordenação com a área de ciência & tecnologia. Este passo foi fundamental para aproximar as estruturas de financiamento de P & D das demandas reais das cadeias produtivas e minimizar o padrão histórico centrado quase que exclusivamente em ICTs públicos e na pesquisa básica. Após as mudanças, os recursos destinados aos fundos sofreram um profundo descontingenciamento financeiro pelo Ministério da Fazenda, atingindo os níveis mais altos de desembolso desde sua criação.

Estudos comprovam que os incentivos dados pela “Lei do Bem” geraram um aumento do dispêndio em P&D,I em média entre 7% a 11% (KANNEBLEY e PORTO, 2012). Os autores avaliam que as mudanças nos marcos regulatórios ocorridas em meados dos anos dois mil contribuíram positivamente na manutenção e continuidade dos investimentos, permitindo o financiamento de projetos com maior risco tecnológico. De fato os dispêndios em ciência e tecnologia como proporção do PIB saltaram de 1% no ano 2000 para 1,13% em 2008. Entre 2006 e 2010, último ano do segundo governo Lula, as empresas beneficiadas pelos incentivos cresceram 391%, abrangendo aproximadamente 11% do total de empresas que realizam atividades de P&D,I, segundo o IBGE (PINTEC). Os dispêndios no mesmo período subiram 396%. É provável que o debate sobre os marcos regulatórios no CNDI tenham contribuído para

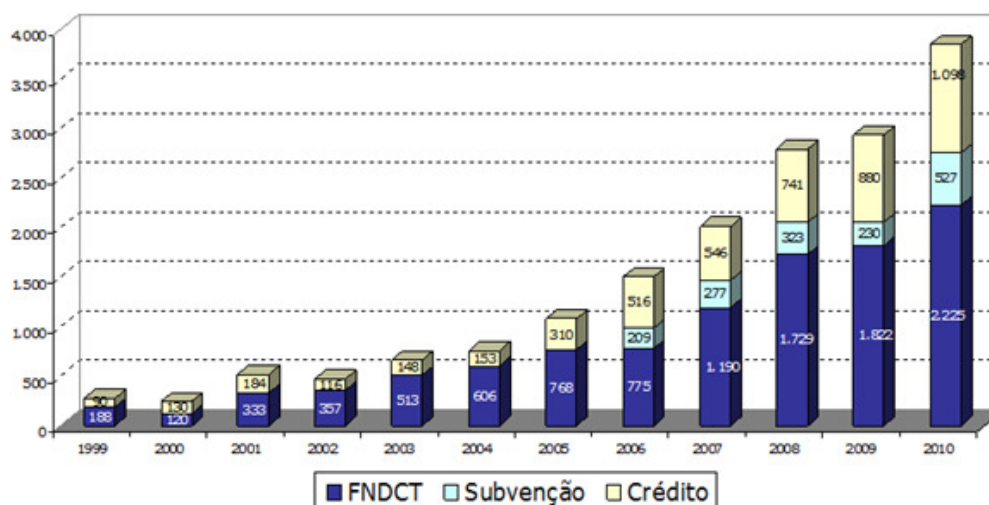
influenciar a mudança do patamar de gasto público e privado nesta área, como demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 1– Evolução dos gastos em Pesquisa & Desenvolvimento 2000 -2011



Fonte: MCTI, 2012

Em relação à evolução dos desembolsos da Financiadora de Estudos e Projetos, a FINP, que é a agência brasileira de inovação, pode-se observar uma mudança de patamar no nível dos desembolsos financeiros a partir de 2004 e 2005, em especial dos recursos vinculados ao Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia, o FNDCT.

Gráfico 2 – Evolução dos gastos da FINEP 1999 – 2010 (em R\$ milhões)

Fonte: MCTI, 2012

No caso dos processos envolvendo a “Lei de Inovação”, a “Lei do Bem” e os “Fundos Setoriais”, pode-se avaliar a formulação da política industrial e o *modus operandi* dos atores envolvidos a partir do critério dos *positive feedback loops*²⁴, ou seja, decisões objetivas, claras e mensuráveis do CNDI efetivadas, no caso, através da elaboração de Medidas Provisórias que foram convertidas em leis pelo Congresso Nacional e da alteração de marcos regulatórios infra-legais e procedimentos administrativos. A natureza dos temas debatidos no CNDI, pela sua complexidade, impacto e relação direta com a política industrial evidenciam a natureza do próprio colégio e o tipo de relacionamento estabelecido pela sua dinâmica.

Conclusões

Desde a redemocratização brasileira não são poucas as críticas ao estilo manipulatório e instrumental do Estado ao convocar a sociedade para participar de arenas tripartites, no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas. Neste cenário, chama a atenção um breve período de funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, (CNDI), do ano que foi fundado (2004) até o final do primeiro mandato de Lula, em 2006. O colegiado contribuiu para criar as condições para a exposição pública e maior transparência de um setor social que historicamente utilizou estratégias mais sutis de acesso ao processo decisório Estatal,

²⁴ Mecanismo trabalhado em Scheneider, 2010; Velde, 2006; Camp e Root, 1996 e Herzeberg e Wright, 2005.

os líderes empresariais industriais. A defesa de interesses do capital industrial naquele forum, entretanto, parece não ter implicado na criação de mecanismos de *rent seeking*. Como vimos, as evidências dessa constatação estão embutidas na própria dinâmica e nos resultados do CNDI, onde (a) predominaram soluções de compromisso, geralmente de temas de alcance mais horizontal como as políticas de apoio à inovação e (b) mecanismos de *gerenciamento* do colegiado mais impessoais e objetivos, sob a condução/atuação de empreendedores políticos e de uma dominância ideacional relativamente coesa e homogênea em torno de conceitos e estratégias de uma política de apoio à indústria nacional. O papel dos empreendedores políticos foi fundamental para a construção dos consensos possíveis. Combinado com o domínio de novas agendas ideacionais sobre o desenvolvimento brasileiro – o “novo” ou “sócio” desenvolvimentismo -, as arenas geraram relações fecundas entre os atores participantes. Esta experiência, entretanto, não foi longa e suficiente para institucionalizar e perenizar seus impactos positivos.

A dinâmica conselheira foi beneficiada por um contexto singular de crescimento econômico e relativa estabilidade política, o que contribuiu para limitar a replicabilidade desta estratégia no segundo mandato de Lula (2007-2010), sobretudo no pós-crise de 2008. Além disso, a fraca atuação de empreendedores e a próprio declínio do ideário desenvolvimentista no período seguinte de governo, retiraram energia das arenas de política industrial e do processo cooperativo, a despeito da existência formal do conselho e da própria política. A atuação destes atores, não foi suficientemente transformadora para alterar os arranjos institucionais que continuaram dependentes de iniciativas individuais, esporádicas e não-previsíveis. Já com capacidade organizativa do CNDI ferida mortalmente, o *modus operandi* do que se chamou de “política industrial” pós 2008, na prática concreta, retornou lentamente ao leito original das práticas convencionais da micropolítica e da fragmentação endêmica, na perigosa fronteira das práticas clientelistas e paternalistas que sempre marcaram a história das políticas públicas brasileiras.

Referências:

- ABERS, R. e KECK, M. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores, Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, 2008.
- ALVARENGA, G.; PIANTO, D. e ARAÚJO, B. Impactos dos fundos setoriais nas empresas: novas perspectivas a partir da Função Dose-Resposta, Premio CNI Economia, categoria inovação e produtividade, Brasília, 2010.

- BARZELAY, M. e CORTAZAR-VELARDE, J. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2004.
- BAUMGARTNER, F. e JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- BLYTH, M. *The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change*, *World Politics*, 54, 2001.
- BOSCHI, R. e GAITAN, F. *Capacidades estatais e estratégias de desenvolvimento na Argentina, no Brasil e no Chile* in MANCUSO, W; LEOPOLDI, M.A. e IGLECIAS, W. (2008) *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias*, São Paulo: Editora de Cultura, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*, em *Handbook of Latin American Economics*, José Ocampo e Jaime Ross (org), Oxford University Press, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. *Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional, em globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*, Eli Diniz (org.), Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- BURT, R. *Structural Holes and Good Ideas*, *The American Journal of Sociology*; Sep 2004; 110, 2; ABI/INFORM Global, 2004. CAMP, J., and ROOT, H. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC, United States: Brookings Institution, 1996.
- COHEN, M.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25. 1972.
- COSTA, A., BARROS, D. CARVALHO, J. *A dimensão histórica dos discursos acerca do empreendedor e do empreendedorismo*, *RAC*, V. 15, n.2, art 1, Curitiba: ANPAD, 2011.
- D'ARAUJO, M. C. *A Elite dirigente do Governo Lula*, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.
- D'ARAUJO, M. C. *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder* Coordenação, Assistentes de pesquisa: Angela Moreira, Camila Lameirão e Vanuza Queiroz. - Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

- DE NEGRI, F. Elementos para a análise da baixa inovatividade Brasileira e o papel das políticas públicas, Revista USP, n. 93, São Paulo, 2012.
- DE TONI, J. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. 2013. 348, xlii f. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- DONAHUE, J. and ZECKHAUSER, R. *Public-Private Collaboration*, in MORAN, M; REIN, M. and GOODIN, R. (eds) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.
- DUDZIAK, E. Lei de Inovação e Pesquisa Acadêmica, o caso PEA, Tese de Doutorado, São Paulo: Escola Politécnica da USP, 2007.
- EVANS, P. *The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories*. CEDE, (Texto para Discussão, n. 63), 2011.
- GIESTEIRA, L. O desenvolvimento após o desenvolvimentismo: origens, resultados e limitações da política brasileira de inovação tecnológica (1999-2008), Tese de Doutorado, Campinas: IE/UNICAMP, 2010.
- HALL, P. e TAYLOR, R. *Political science and the three new institutionalisms*, Political Studies, 1996.
- HALL, P. *Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective*, in Explaining Institutional Change, Cambridge Press, Thelen, K e Mahoney, J. 2010.
- HALL, P. *Preference formation as a political process: the case of monetary union in Europe*, in Preferences and Situations, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation, 2005.
- HALL, P. *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HERZBERG, B. e WRIGHT, A. *Competitiveness partnerships – building and maintaining public private dialogue to improve the investment climate*, Working Paper S3683, World Bank, 2005.
- KANNEBLEY, S. e PORTO, G. Incentivos Fiscais à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Brasil: uma avaliação das políticas recentes, IDP-DP-236, Divisão de Competitividade e Inovação, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies [updated second edition, foreword by James Thurber]* Longman, 2011.
- LANE, D. e MAXFIELD, R. *Strategy under Complexity: fostering generative relationships, Long Range Planning*, Vol. 29, n. 2, 1996.
- LINDBLOM, C. *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, vol. 19, nº 2, 2009.
- MAHONEY, J., KIMBALL, E. e KOIVU, K. *The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences, Comparative Political Studies*, 2009.
- NASCIMENTO, P. e OLIVEIRA, J. Redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas ? Exame do papel das ações transversais no FNDCT entre 2004 e 2008, IPEA, TD 1664, 2011.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].
- OSTROM, E. *Challenges and Growth: the Development of the Interdisciplinary Field of Institutional Analysis, Journal of Institutional Economics*: 2007.
- OSTROM, E. *Governing the commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E. *Understanding institutional diversity is published*, Princeton University Press, 2005
- RAGIN, C. *The Comparative Method – Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Angeles: University of California Press, 1987.
- RELATÓRIO DE GESTÃO DOS FUNDOS SETORIAIS – 2011 – FINEP/MCTI.
- RODRIK, D. *One Economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth*, Princeton University Press, 2007.
- RUA, M. Três hipóteses teóricas e uma situação empírica: a coordenação governamental na Rede de Proteção Social do governo do estado de Goiás. X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.
- SABEL, C. *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*, in E. Engelen and M. Ho (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat*. WRR Verkenning 3 Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

- SAY, J. B. *Tratado de economia política* [Coleção Os economistas]. São Paulo: Abril, 1983. (Obra original publicada em 1803).
- SCHMIDT, V. *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*, *Annual Review of Political Science*, 11(303-326). 2008.
- SCHNEIDER, B. R. *Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America: cheap talk, expensive changes or collaborative learning*, IDB Working Papers Series No. IDP-WP-167, Washington, 2010.
- SCHUMPETER, J. *A teoria do desenvolvimento econômico* [Coleção Os economistas]. São Paulo: Abril, 1982. (Obra original publicada em 1911)
- SIKKINK, K. *and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- TAPIA, J. e GOMES, E. *Ideias, interesses e mudanças institucionais*. *Revista Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 20, n. 1, São Paulo, 2008.
- THELEN, K e MAHONEY, J. *Explaining Institutional Change*, Cambridge Press. 2010.
- TILLY, C., McADAM, D., e TARROW, S. *Methods for Measuring Mechanisms of Contention*, *Qualitative Sociology*, 2008.
- VELDE, D. W. *Measuring State-Business: Relations in Sub-Saharan Africa*, *Discussion Paper Series Number Four*, IPPG Discussion Papers, 2006.
- WEINGAST, B. and KATZNELSON, I. *Intersections between historical and rational choice institutionalism*, in *Preferences and Situations*, Katznelson, I and Weingast, B. (editors), Russel Sage Foundation, 2005.