



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

A governança do novo ciclo de políticas industriais (2003-2014). Autonomia e parceria ou captura do Estado?

Juan Vicente Bachiller. Universidade Federal Fluminense

bachiller_juan@id.uff.br

A política industrial pode ser definida como o conjunto de medidas adotadas por um determinado governo para beneficiar as indústrias e os setores considerados estratégicos na hora atingir uma maior cota de crescimento e de conseguir transformações estruturais na economia. Trata-se de um tipo de política pública sobre a qual não existe um consenso mínimo, sequer sobre a própria idoneidade da sua existência, estando as posições divididas entre partidários da intervenção do Estado e defensores do mercado como mecanismo correto de alocação de recursos. Para os primeiros, existem uma série de falhas nos diferentes mercados –sejam de crédito, de trabalho, de produtos, ou de conhecimentos- que impedem à indústria de um determinado país se desenvolver de tal forma que consiga sobreviver dentro da concorrência internacional. Desta forma, a ação do Estado, a través da política industrial, é um fator que pode promover a entrada de diversos setores na divisão internacional do trabalho. Para os segundos, os intentos de correção destas falhas de mercado não justificam o intervencionismo público, pois o Estado tem limitações enquanto a informação necessária para alocar eficientemente os recursos. Aliás, ao beneficiar a determinadas indústrias e setores em detrimento de outros, favorecer-se-iam a associação entre políticos e grupos de poder na persecução de interesses particularistas e na captura de rendas.

No século XX a ideia da necessidade da política industrial converteu-se em quase hegemônica nas nações economicamente mais avançadas, e também em países em desenvolvimento que afrontaram seu processo de industrialização de forma tardia. Esta visão significou o triunfo do paradigma que vinha se consolidando desde pelo menos o século XVIII que, em contraposição ao liberalismo clássico defendido pela Inglaterra, estabelecia a necessidade da proteção da indústria nascente mediante a ação explícita do Estado. Porém, a partir da década de 1970, consolidou-se a visão neoliberal entre teóricos e fazedores de políticas que negligenciava as falhas de mercado sobre as quais a política industrial pretendia atuar, ou, caso de admiti-las, mostrava-se cética respeito à



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

capacidade das burocracias públicas para corrigi-las. Desta forma, a política industrial foi paulatinamente sumindo do conjunto de medidas normalmente aceitas pelos distintos governos como instrumentos para atingir maior bem-estar e prosperidade.

No caso concreto do Brasil, desde a década de 1930, diferentes medidas combinadas de proteção alfandegária e tarifária, controle de preços, planejamento econômico e atração de investimento direto, a política industrial contribuiu a criar um extenso setor produtivo, principalmente nos setores automobilísticos, siderúrgico e petroquímico. Porém as crises do modelo de industrialização substitutiva e do paradigma do Estado intervencionista na década de 1980 fizeram desaparecer a elaboração sistemática de políticas industriais, que, a despeito de algumas propostas mais formais do que substantivas, estiveram sumidas do repertório de políticas públicas durante quase duas décadas. Foi com a chegada do governo do Partido dos Trabalhadores em 2003 e o auge de um novo paradigma neodesenvolvimentista na elaboração da política econômica que a ideia de uma política industrial foi resgatada. Até a data, nos governos Lula e o primeiro governo de Dilma Rousseff, três tem sido os grandes projetos de política industrial, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Programa Brasil Maior (PBM).

Para executar o novo ciclo de políticas industriais o Estado teve que se reaparelhar e reforçar a sua organização burocrática, criando novos organismos e voltando a colocar nos trilhos em prol da industrialização a outros como o BNDES, que durante a época das reformas liberais tinham assumido um papel privatista. Porém, esta foi somente uma das faces da reforma institucional encaminhada ao seu desenho e implementação. A outra face se compõe dos mecanismos para integrar aos atores envolvidos na política pública, principalmente os grandes empresários dos setores atingidos pelos seus objetivos. Com este fim foi tecida uma rede de relacionamento público-privado, criando novos mecanismos de governança na discussão e acompanhamento das principais medidas.

Com estes mecanismos de governança se pretendia aumentar as conexões entre governo e grandes empresas na hora de estabelecer canais para melhorar a implementação da política pública. Segundo Evans, dois elementos são fundamentais para que a intervenção do Estado em favor da transformação industrial possa gerar seus frutos em



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

vez de conseguir resultados pífios ou capturas de recursos públicos por parte de atores privados. De um lado é preciso que exista uma autonomia, no sentido de que as burocracias públicas sejam recrutadas por méritos e suas carreiras ofereçam incentivos para agir com coerência corporativa, protegidas assim das pressões para usar o público de acordo com interesses particularistas. De outro lado, o Estado deve atuar em parceria com a sociedade, no sentido de que a despeito desta autonomia burocrática, o Estado seja capaz de se inserir em alianças sociais criando canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos. Ou seja, sendo que a existência de cada uma das duas condições é necessária para o sucesso da intervenção do Estado na transformação industrial, nenhuma delas por separado é suficiente para garantir os resultados desejados.

Estas redes de autonomia e parceria atuando conjuntamente são a chave para a constituição do denominado como Estado Desenvolvimentista. Este é um tipo de Estado capaz de formular e atingir mediante sua intervenção objetivos globais em matéria de desenvolvimento econômico, e cujos casos mais paradigmáticos encontram-se nos países do leste asiático como Japão, Coreia ou Taiwan, que atingiram seus altos graus de industrialização mediante a ação planejada do governo na economia. Mais recentemente o conceito tem se ampliado com a ideia de Developmental Network State, segundo o qual a transformação econômica acontece quando o governo é capaz de estabelecer o crescimento de novas indústrias em setores tecnologicamente avançados, a través de redes que envolvem agências governamentais, interesses empresariais e especialistas em novas tecnologias.

Em qualquer destas definições aparece presente a ideia da necessidade da criação de redes de atores, públicos e privados, e a existência dentro destas redes de reservas de conhecimentos avançados para estabelecer, implementar e avaliar continuamente os objetivos da política industrial. Portanto, a noção de autonomia e parceria inerente ao tipo ideal do Estado desenvolvimentista se relaciona estreitamente com a necessidade de estabelecer formas de governança. Estas formas de governança deverão estabelecer as pautas e normas para a interação dos diversos atores envolvidos na questão do desenvolvimento produtivo e a transformação econômica. Um desafio incontornável na hora de atingir o sucesso de uma determinada política industrial será, desta forma, criar



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

arranjos institucionais que configurem estruturas de implementação com um certo grau de descentralização, sendo assim que o desafio para o Estado não é simplesmente se aparelhar, mas sim criar, tecer ou se inserir nestas redes com o resto de atores chaves.

O que será analisado a continuação é como foram tecidas estas redes de governança entre atores públicos e privados no novo ciclo de políticas industriais implementado no Brasil entre 2004 e 2014, com especial ênfase no Programa Brasil Maior lançado em 2011. Nele, portanto, não pretende realizar nenhuma avaliação substantiva dos resultados obtidos novo ciclo de políticas industriais na hora de atingir os objetivos para os quais a política foi formulada. O que pretende-se mostrar é o processo segundo o qual no resgate do papel do Estado como promotor da industrialização, questionando se nele foram criadas ou não as condições institucionais ótimas para a elaboração e implementação desta política.

A nova agenda da política industrial e o resgate do papel do Estado como indutor da transformação econômica

Segundo Chang (2009), a principal diferença no desenvolvimento entre países são suas habilidades nas manufaturas, dado que neste setor a produtividade é mais alta e pelo geral aumenta mais rapidamente do que na agricultura ou nos serviços. O desenvolvimento econômico sem investimento na melhoria da capacidade produtiva é quase impossível e, embora existam exemplos históricos de países que, em determinados períodos, atingiram altos patamares de crescimento econômico aproveitando suas vantagens comparativas na exportação de commodities, estes apenas puderam usufruir destas conjunturas favoráveis para transformar estruturalmente suas economias e levar o bem estar e a prosperidade generalizada para toda sua população. Mesmo nos tempos atuais em que as economias mais avançadas tem atingido uma fase pós-industrial baseada na preponderância de um setor serviços eficiente e de alto valor agregado, estas não podem prescindir de um setor industrial que garanta os suprimentos tecnológicos de ponta necessários.

Esta necessidade torna-se ainda mais importante em países emergentes como o Brasil, que, a despeito de ter construído um importante complexo industrial nas décadas anteriores, vem experimentando um processo de desindustrialização e reprimarização na



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

sua estrutura produtiva. Embora existam discrepâncias na hora de estabelecer o alcance e a periodização deste processo de desindustrialização, existe um certo consenso ao admitir que pelo a partir da segunda metade da década de 1980 aconteceu uma perda da participação relativa da indústria de transformação no PIB nacional, em decorrência de um quadro de estagnação econômica e de elevada inflação. A situação adversa para a indústria agravou-se na década seguinte quando a abertura comercial e financeira, e principalmente a sobrevalorização da taxa real de câmbio decorrente das medidas relacionadas com o controle inflacionário a través do Plano Real, vieram se juntar a outros fatores de longo prazo como o baixo investimento geral realizado em toda a economia nacional.

Seja qual for a verdadeira dimensão da desindustrialização brasileira, a sua problemática começou a ocupar a discussão de paradigmas de política econômica, pelo menos desde a década de 1990, colocando em pauta a necessidade de ir além do controle macroeconômicas como forma de atingir o crescimento. Entretanto nessas duas décadas transição entre a crise do modelo de substituição de importações e do Estado intervencionista que o sustentava e as reformas liberalizantes na economia acompanhadas pela instauração de um Estado gerencial e regulatório, diversos documentos oficiais de política industrial foram anunciados, mas nunca chegaram a ser de fato implementados, por falta tanto de condições políticas de sustento como de capacidades institucionais para levar a frente.

Este período de quase duas décadas de ausência da política industrial no Brasil quebra-se em 2003 com o anúncio por parte do governo Lula do lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Entre os fatores políticos que possibilitaram esta mudança cabe destacar os aspectos programáticos do Partido dos Trabalhadores ao chegar ao governo, favorável a superação do período de ajustes liberais, e a implantação de uma nova estratégia de desenvolvimento que, recuperara a importância do Estado como indutor do crescimento. Aliás, dentro da própria administração da União existiam grupos de altos burocratas, principalmente no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, no BNDES e no IPEA, que ainda nos tempos de ausência da sua formulação tinham conservado seu compromisso com a política industrial. Também diversas lideranças empresariais, como será desenvolvido



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

mais na frente, eram também favoráveis a ideia de uma mudança nos paradigmas da elaboração da política econômica, pregando por um crescimento sustentado em políticas que garantissem a competitividade da indústria nacional. Por motivos similares, as lideranças sindicais mostravam um compromisso com políticas que favorecessem altas taxas de investimento nos setores produtivos, e concomitantemente garantissem maiores níveis de emprego e de salários. Por último, tinha sido consolidada toda uma rede de acadêmicos que, desde o debate público, mais muitas vezes atuando dentro dos organismos públicos anteriormente citados, contribuíram primeiramente a mudança de paradigma e posteriormente ao desenho e acompanhamento da política.

Já em 2002, em plena campanha eleitoral, a Carta ao Povo Brasileiro, lançada por Lula quando ainda era candidato à Presidência da República, expressava a vontade de superar o ciclo político-econômico anterior e, sem descuidar o controle da inflação, iniciar uma nova estratégia que trouxera de volta a política industrial, melhorando a competitividade internacional da economia. Estas propostas foram se articulando posteriormente nos primeiros momentos do seu governo. Num dos primeiros documentos que estabelecem quais serão as novas linhas da estratégia de desenvolvimento, o “Roteiro para a nova agenda de desenvolvimento econômico”, elaborado nos primeiros meses de 2003 pelos ministros de Desenvolvimento, Planejamento e Economia se estabelece como objetivos fundamentais a promoção do crescimento sustentável, mediante o aumento da taxa de investimentos e de poupança, e o aumento da competitividade internacional da economia brasileira. Para isso, a ação pública deveria se centrar em dois aspectos: a melhora das infraestruturas e o estabelecimento duma política industrial, tecnológica e de comércio exterior.

A partir destas bases foi lançado o documento “Diretrizes para uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior”, que ainda reconhecendo a importância do estabelecimento dos equilíbrios macroeconômicos, estabelecia a necessidade de implantar políticas públicas que aumentaram a eficiência da atividade produtiva e a taxa de investimento. Este documento anunciava a PITCE lançada em março de 2004, que teria como objetivos globais o aumento da eficiência econômica, da capacidade de inovação e a expansão das importações. Para isso, a PITCE se compunha de um total de 57 medidas, distribuídas em 11 programas de política, e articuladas em três planos



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

distintos: linhas de ação horizontais –inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial e ambiente institucional-, opções estratégicas –software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos- e atividades portadoras de futuro –biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis-.

A PITCE foi uma inovação na forma de elaborar política econômica, superando a visão de que o controle macroeconômico é a única condição para o crescimento. Porém, e precisamente por se tratar de uma novidade, contou com uma série de limitações que obstaculizaram a consecução das metas, sendo necessária uma reformulação. Entre estas limitações, a mais importante foi a existência de incompatibilidades entre a PITCE e a política macroeconômica restritiva aplicada durante o primeiro governo Lula. Para superar estas limitações, durante o segundo mandato do governo Lula foi lançada em maio de 2008 a Política de Desenvolvimento Produtivo. Esta nova política contava como preocupações melhorar os objetivos e estabelecer metas mais precisas e realistas, a preocupação por melhorar os instrumentos de implementação e de avaliação da política e os cauces de diálogo e intermediação com o setor privado (Cano, 2010):

A Política de Desenvolvimento Produtivo foi lançada em maio de 2008, numa conjuntura mais favorável do que a PITCE, marcada pelo crescimento do setor industrial e a melhora na balança comercial, mas que logo se deterioraria quando os estragos da grande crise econômica mundial fizeram seus efeitos sobre Brasil. A PDP dividiu suas metas específicas em dois tipos diferenciados. As denominadas macrometas, encaminhadas ao conjunto do sistema produtivo, que seriam: aumentar a taxa de investimento na economia até o 21% do PIB, aumentar o investimento privado em I+D+i até o 0,64 do PIB, aumentar a participação no comércio mundial até o 1,25% das exportações mundiais, e aumentar num 10% o número de empresas exportadoras. Enquanto as metas específicas, estas eram os objetivos que pretendiam ser alcançados em cada um dos seguintes programas: mobilização em áreas estratégicas relacionadas com a superação de desafios científicos e tecnológicos, o fortalecimento da competitividade centrado nos setores com potencial exportador ou com capacidade para gerar retornos sobre outros setores, e, por último, consolidação e expansão da liderança dirigidos aos setores e empresas que já tinham projeção internacional e capacidade competitiva.



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Diferentemente do ambiente em que foram lançadas a PITCE e a PDP, a política industrial do primeiro governo Rouseff, o Programa Brasil Maior, foi lançada no meio de um ambiente de maiores incertezas internacionais, que, como foi indicado, já tinham afetado ao anterior programa. Da mesma forma que as suas antecessoras, o PBM contava com uma série de ações horizontais que afetavam ao conjunto da indústria nacional, com medidas como o incremento da defesa comercial, o reforço dos recursos destinados à inovação, a formação e qualificação profissional, a produção sustentável e o reforço aos mecanismos de incentivo ao investimento. Nas políticas setoriais a política se dividiu entre medidas para fortalecer as cadeias produtivas dos setores mais afetados pela concorrência internacional, o incentivo a atividades em setores intensivos em conhecimento e escala, o desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias, a diversificação das exportações, e os setores intensivos em recursos naturais para avançar na diferenciação de produtos.

À luz do que acaba de ser apontado pode ser observado, por tanto, como o novo ciclo de políticas industriais no Brasil tem atingido uma continuidade no tempo que aponta para uma normalização da sua existência após várias décadas de ter estado ausente do repertório de políticas econômicas. Esta continuidade mostra a mudança de paradigmas na execução da estratégia de desenvolvimento do país e no papel que o Estado deve ter como indutor do mesmo. Porém, os câmbios nas ideias não são suficientes para o sucesso das políticas. O novo ciclo de políticas industriais tem sido apoiado por um processo de institucionalização, segundo a qual os atores envolvidos na sua formulação, implementação e acompanhamento esperam encontrar mecanismos pautados de cooperação. No seguinte apartado será tratada esse processo de institucionalização a través da consolidação de redes de governança que envolvem, de um lado ao Estado e seus distintos organismos e de outro lado às grandes empresas e setores econômicos diretamente participantes da política pública

A governança da política industrial

Como foi apontado, no período em que a política industrial desapareceu, o Estado brasileiro passou por enormes mudanças, se desfazendo de alguns dos seus organismos



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

e instrumentos que anteriormente tinham exercido o planejamento econômico, e mudando de papel outros. As instituições que antes tinham servido à industrialização não eram mais funcionais para promover o desenvolvimento industrial, dado que tinha sido reconvertidas para servir aos objetivos de estabilização macroeconômica. Em conjunto, existiam uma série de instrumentos de políticas de comércio exterior, de incentivos fiscais, de competição e de regulação, porém desarticulados e sem capacidade real para estabelecer uma política industrial em sentido estrito.

Tendo presente esta necessidade, um dos principais alvos da PITCE foi precisamente a de a articulação das instituições que possibilitaram a existência de uma nova política industrial, o que explica também por que a sua atuação tem sido mais reduzida do que a dos programas posteriores. Nesse processo de reformas institucionais foi instituída a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial em 2004 com o objetivo de apoiar a governança da nova política industrial, servindo comonexo de união entre o Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior e o setor privado. A ABDI tem recrutado pessoal especialista com o objetivo fundamental de fornecer apoio técnico à execução da política industrial. No mesmo decreto que instituiu a ABDI foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, no qual estariam representados tanto integrantes dos diversos ministérios encarregados de levar a frente a política industrial - principalmente o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio-, como as principais lideranças empresariais do país.

O MDIC e o Ministério da Fazenda se converteram, juntamente com o BNDES nos principais coordenadores da política industrial. O BNDES, que desde a sua criação na década de 1950 tinha sido um dos principais organismos do Estado brasileiro para acometer os seus projetos de desenvolvimento e industrialização, atravessou durante as décadas de 1980 e 1990, um período no qual a sua principal atividade foi gerir o processo de privatização e desmonte do Estado. Todo isso muda a partir de 2003, quando o banco recupera o seu papel desenvolvimentista e se converte num dos principais braços executores da nova política industrial. Internamente, o BNDES foi reestruturado na sua Área Industrial e Área de Planejamento e criaram-se diversos programas setoriais em âmbitos com alto conteúdo tecnológico como software ou farmacêutico. Pelo que respeita à nova estrutura de governança que foi criada o BNDES



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

foi encarregado da Secretaria Executiva que controlaria os distintos programas setoriais que tem composto a política industrial. Aliás, juntamente com a Financiadora de Estudos e Programas (FINEP) o BNDES tem sido o principal responsável pelo financiamento das empresas envolvidas em cada um dos programas

O reaparelhamento do Estado foi só uma das partes da equação que conformou as novas estruturas de governança na retomada da política industrial. A segunda parte dessa equação foi o envolvimento dos empresários como ator social nessas estruturas de governança. Para isso, foi decisiva a mudança do papel do grande empresariado como ator político e a sua reaproximação com o Estado.

Com as grandes convulsões que afetaram a economia brasileira nas décadas finais do século XX os empresários industriais perderam grande parte do poder político que detinham durante o processo de industrialização substitutiva. Porém, pode ser observado que a partir da metade da década de 1990 o empresariado brasileiro começa a se reorganizar e a criar as pautas para atuar em prol de uma nova agenda própria. Principalmente desde a sua principal organização de classe, a Confederação Nacional da Indústria, e juntamente com outras federações estaduais da indústria, foi lançado o macro-objetivo de reduzir o denominado custo Brasil, ou seja, de instar ao poder público a diminuição dos custos relacionados com as carências em regulação, tributação, legislação laboral, financiamento e capacitação da mão de obra a CNI.

Além da CNI, o Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial tinha sido criado em 1989, formado por um conjunto de empresários industriais de diversos setores. Entre as suas reivindicações se encontravam já algumas das posteriores realizações durante o primeiro governo Lula, como a própria elaboração de uma política industrial que recuperara o estímulo por parte do governo à economia real, a criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial com a participação de atores públicos e privados para acompanhar essa política, ou a criação de fóruns estratégicos de caráter setorial formados por empresários e governo para discutir as problemáticas concretas de cada cadeia produtiva.

As demandas feitas pelos grandes empresários ao governo a través das suas organizações de classe foram integradas nos organismos que o próprio Estado tinha criado para intermediar com estes empresários. Estes significaram a evolução das



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

anteriores estruturas dos Fóruns de Competitividade, mas integradas no plano mais ambicioso da governança da política industrial foram instituídos diversos canais público-privados.

No nível mais alto de aconselhamento encontra-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. Nele estão representadas as empresas Suzano, Weg, Embraer, Positivo, Gerdau, Coteminas, Camargo Corrêa, Magazine Luiza, Oderbrecht, Vale, Andrade Gutiérrez, DHB, além do presidente da CNI. Num nível inferior encontram-se os Conselhos de Competitividade setoriais, evolução dos anteriores Fóruns de Competitividade, que a partir do PBM em 2012 tem sido os responsáveis por elaborar a agenda estratégica setorial da política industrial. Em total são vinte um conselhos de competitividade que compreendem por citar alguns, desde a indústria do Petróleo, Gás e Naval, a Agroindústria, as TIC e o Complexo Eletrônico, ou o Complexo da Saúde. Estes conselhos e anteriormente os fóruns são onde acontece realmente a coordenação público-privada, em estrutura de governança onde participam representantes dos distintos ministérios, das agências de pesquisa, dos sindicatos e das maiores empresas de cada cadeia produtiva.

Conclusões. Redes de políticas

Como foi apontado, o fato da política industrial ter sido recuperada após de décadas de estar desaparecida e de ter atingido uma continuidade no tempo, é um aspecto positivo a destacar em si mesmo. Ele fala das capacidades estatais no Brasil para executar políticas complexas, mobilizando recursos próprios e integrando nas suas estruturas de governança a atores societários diretamente implicados nelas. Aliás, indica o grau de legitimidade que a política industrial tem atingido, sendo que, a despeito das mencionadas controvérsias que a sua existência gera, existe uma importante coalizão social e política capaz de dar sustento a ela.

Esta coalizão social e política de sustento tem sido estabelecida a partir de canais de autonomia e parceria, como foram definidos, compostas por redes de colaboração público-privadas como os conselhos e comitês que compõem a governança da política industrial. Portanto, cabe destacar que uma das fortalezas do novo ciclo de política industrial é a conjunção de interesses entre empresários e Estado, ou, mais



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

concretamente, entre algumas organizações empresariais e alguns organismos do Estado mais diretamente comprometidos com o desenvolvimento econômico. Num contexto histórico em que o papel do Estado está limitado à transformação econômica em última instância só pode acontecer se o conjunto dos empresários reage a os estímulos e acomete os necessários investimentos que permitam liderar o cambio tecnológico e conquistar mercados. A este respeito, e como apontam alguns análises, embora seja cedo para avaliar os efeitos desta transformação, pode ser constatada a consolidação de empresas com alta competitividade e produtividade no mesmo nível que os das economias mais avançadas nas suas cadeias de valor. Outro aspecto que mostra a fortaleza das grandes empresas brasileiras beneficiadas pelo novo ciclo de política industrial é o crescente fenômeno de internacionalização, que tem levado a muitas delas a conquistar mercados internacionais e a se constituir em algumas das mais dinâmicas empresas multinacionais das economias emergentes.

Porém, é preciso falar de uma serie de debilidades da política industrial que, a despeito de serem influenciadas por diversos fatores, tem no desenho institucional da sua governança e na construção de redes de atores públicos e privados um dos limites para as mudanças e a evolução da industria brasileira. Uma das características de qualquer estrutura de governança é a divisão desigual dos recursos de poder, onde os grupos organizados, geralmente em função da sua capacidade para mobilizar recursos econômicos podem obter maiores quotas de poder na elaboração de políticas públicas. Dada esta realidade, os administradores públicos devem atuar nas estruturas organizativas em rede, sobre as quais na maioria das vezes não possuem meios formais para obrigar a cumprir acordos, e nem sequer para estabelecer incentivos na hora de atingir os objetivos iniciais da política. No caso da nova política industrial brasileira, a questão é se os mecanismos de parceria entre Estado e grande empresariado não reduz a autonomia do primeiro, e se este não acaba agindo simplesmente em função da defesa dos interesses imediatistas dos segundos.

As redes de governança da política industrial não nasceu da nada, e, a despeito da inovação institucional que significaram, estavam baseadas num processo incremental que aproveitou a existência previa de organizações industriais e de comitês setoriais de intermediação público-privada. Nele, os setores industriais tradicionais tem ocupado um



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

lugar de preeminência na formulação e implementação da política, seja a través da participação das suas organizações como CNI ou o IEDI, seja a través de ocupar a maioria dos cargos nos organismos de governança da política como o CNDI ou os conselhos de competitividade. Desta forma, tem se criado uma estrutura com fortes incentivos para que estes setores tradicionais sejam o verdadeiro alvo da política industrial, em detrimento dos novos setores intensivos em P&D.

Trata-se, como aponta Almeida (2009), de afrontar o dilema entre fomentar a indústria intensiva em tecnologia que se quer ter, ou proteger a indústria que se tem, mais competitiva em produtos de baixa e meia intensidade tecnológica. Nesse dilema, a discussão não é estritamente técnica, nem está simplesmente no plano das ideias dos formuladores das políticas, dado que envolve uma série de atores com recursos de poder como para modelar o curso da política industrial. O problema portanto é político, e a chave da sua solução encontra-se então na forma em que o Estado pode se converter num verdadeiro diretor da política industrial e não num simples reflexo da suma dos diferentes interesses particularistas.

O sucesso portanto de uma política industrial que seja capaz de liderar o cambio tecnológico e inserir a um país nas cadeias produtivas de maior valor agregado a nível internacional precisa de ser comandada por uma direção política firme. Cobra aqui, portanto, ainda mais importância a problemática de como os Estados, a despeito de serem integrados em densas redes de governança com outros atores sociais, adquirem suficiente autonomia para definir e executar os seus objetivos.

Referencias bibliográficas

-Evans, Peter (2004). *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

-Chang, Há-Joon (2009). *Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo*. Rio de Janeiro: Elsevier.

-Monteiro Filha, Dulce; Andrade, José Eduardo Pessoa de (2014). "Pensando e implementando políticas: a contribuição de Fabio Erber no BNDES", Monteiro Filha, Dulce; Prado, Luiz Carlos Delorme; Lastres; Helena M. M. (orgs.). *Estratégias de*



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber.
Rio de Janeiro: BNDES.

-Oreiro, José Luis; Feijó, Carmen A. (2010). “Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro”. *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 2 (118), PP. 219-232.

-Schapiro, Mario G. (2014). “Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira”, Gomide, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Rocha C. (Eds.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.

-Suzingan, Wilson; Furtado, João (2006), “Política industrial e desenvolvimento”, *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2(102), PP. 163-85.

-Toni, Jackson de (2013), *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*, Tese de doutorado: Universidade de Brasília.