

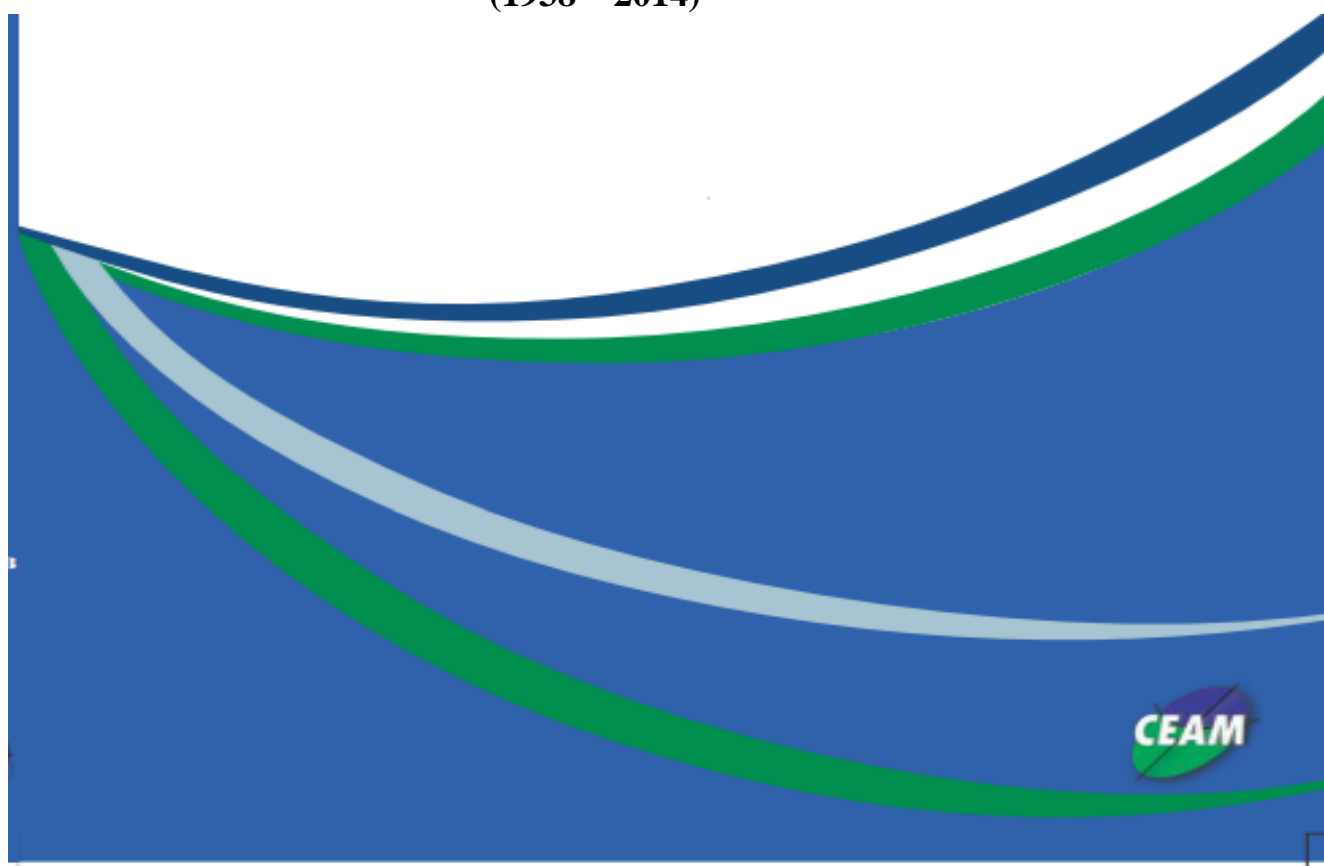


UnB

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
SOCIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

CRISTINA ELSNER DE FARIA

**O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
NA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA
(1938 – 2014)**



Brasília

Novembro/ 2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TESE DE DOUTORADO

O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
NA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA
(1938 – 2014)

CRISTINA ELSNER DE FARIA

ORIENTADORA: PROFA. DRA. MARÍLIA STEINBERGER

Brasília, novembro de 2016

O PAPEL DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA NA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA (1938 – 2014)

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Aluna: Cristina Elsner de Faria
Orientadora: Profa. Dra. Marília Steinberger

BANCA EXAMINADORA

Marília Steinberger – Presidente - PPGDSCI/CEAM/UnB

Doriana Daroit - PPGDSCI/CEAM/UnB

Paulo Carlos Calmon - IPOL/UnB

Jackson De Toni - ABDI/MDIC

Pedro Garrido da Costa Lima - Câmara dos Deputados

Rodrigo Pires Campos - PPGDSCI/CEAM/UnB (Suplente)

Brasília, novembro de 2016

AGRADECIMENTOS

Desde o começo de minha trajetória de estudos para o doutorado, muitas foram as situações vivenciadas, pessoalmente e profissionalmente, que fizeram parte dessa história. Houve momentos de estresse; de solidão e de solidão; de reflexão e de realização; alguns difíceis e outros nem tanto. Ainda assim, não posso deixar de mencionar o quão satisfatória foi essa trajetória de estudo! Quero expressar o valor do conhecimento adquirido nesse período, bem como das ideias trocadas com amigos e colegas, o que certamente me fez amadurecer individualmente e em minha interação com a realidade em que vivo.

Gostaria ainda de agradecer àqueles que fizeram parte dessa trajetória, que me auxiliaram a superar todos os acontecimentos. Primeiramente, à minha família, que soube compreender minha ausência em diversas ocasiões, sem deixar de me apoiar. Aos meus pais, minha madrinha e meu irmão, que sempre me apoiaram e acreditaram em meu potencial, dando-me incentivo e motivação para seguir meus sonhos, por mais difíceis que fossem. E especialmente ao meu marido, por toda a orientação, força e suporte provido durante o doutorado. Foram muitos os finais de semana em casa e as férias dedicadas ao meu estudo. Deixamos de encontrar com amigos e restringimos nossas atividades. Beto, sua companhia foi fundamental para que eu pudesse chegar até o final dessa jornada. Seguramente, sem essa base familiar eu não teria alcançado meu objetivo.

Em segundo lugar gostaria de agradecer aos meus amigos, com quem pouco me relacionei nesse período, mas que sempre me acompanharam e estiveram na torcida por mim. E, por fim, à minha orientadora, que nunca desistiu de me ajudar e me conduzir nessa jornada. Sem seu apoio e paciência, essa história teria sido muito diferente.

Enfim, muito obrigada a todos pela compreensão e apoio contínuo nesses anos de minha vida!

RESUMO

Esta tese analisa o papel exercido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) na política industrial, no período de 1938 a 2014, respectivamente, marco de sua fundação e término do último interregno governamental. Para tanto, a abordagem metodológica estruturalista é utilizada como base da discussão das trajetórias históricas da política industrial e da CNI. Nesse contexto, o processo de industrialização brasileira é abordado como pano de fundo. Ao longo da trajetória da política industrial são observados períodos em que é estabelecida uma aliança entre o Estado e a CNI, oportunizando relevantes participações nas estratégias para o desenvolvimento da indústria. Porém, também há períodos de conflito e ruptura da aliança.

Palavras chave: aliança público-privada; Confederação Nacional da Indústria (CNI); estruturalismo; desenvolvimentismo; indústria; política industrial.

ABSTRACT

This thesis examines the role of the Brazilian National Industry Confederation (CNI) in industrial policy, in the period from 1938 to 2014, respectively, milestones of its foundation and finishing of the last governmental interregnum. For that purpose, the structuralism methodological approach is used as ground theories for the discussion of the historical trajectories of the industrial policy and the CNI. Along the trajectory of the industrial policy there can be observed periods in which it is established an alliance between the State and the CNI, providing important participation opportunities in conceiving strategies for the industrial development. However, there are also periods of conflict and rupture of the alliance.

Keywords: *public-private alliances; Brazilian National Industry Confederation (CNI); structuralism; development theory; industry; industrial policy.*

LISTA DE QUADROS

Capítulo 1

Quadro 1.1: Comparação das Abordagens Teóricas	43
--	----

Capítulo 4

Quadro 4.1: Trajetória de presidentes da CNI	249
Quadro 4.2: Evolução da Bancada Empresarial no Congresso de 1991 a 2002	296
Quadro 4.3: Evolução da Bancada Empresarial no Congresso de 2003 a 2014	321

LISTA DE TABELAS

Capítulo 5

Tabela 5.1: Fatores determinantes para a competitividade da indústria no Brasil	418
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Capítulo 4

Gráfico 4.1: A bancada empresarial no Congresso Nacional entre 1985 e 2002 297

Gráfico 4.2: A bancada empresarial no Congresso Nacional entre 2003 e 2014 322

Capítulo 5

Gráfico 5.1: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 1950 e 1963 355

Gráfico 5.2: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1938 e 1963 365

Gráfico 5.3: Variação real anual do PIB nacional entre 1954 e 1963 367

Gráfico 5.4: Variação real anual do PIB nacional entre 1967 e 1973 377

Gráfico 5.5: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1964 e 1973 378

Gráfico 5.6: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 1964 e 1973 379

Gráfico 5.7: Variação real anual do PIB nacional entre 1973 e 1984 381

Gráfico 5.8: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1973 e 1984 383

Gráfico 5.9: Variação real anual do PIB nacional entre 1985 e 1995 392

Gráfico 5.10: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1973 e 1994 394

Gráfico 5.11: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1985 e 2002 399

Gráfico 5.12: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 1995 e 2002 399

Gráfico 5.13: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 2003 e 2014 404

Gráfico 5.14: Participação do PIB da indústria de transformação na composição do PIB nacional entre 2003 e 2014 405

Gráfico 5.15: Emprego formal na indústria de transformação e na indústria, comparado ao total de emprego formal entre 2003 e 2014 406

Gráfico 5.16: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 2003 e 2009 414

Gráfico 5.17: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 2003 e 2009 414

Gráfico 5.18: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 2010 e 2014 417

Gráfico 5.19: Participação do PIB da indústria de transformação na composição do PIB nacional entre 2007 e 2014 419

Gráfico 5.20: Variação real anual do PIB nacional entre 2007 e 2014 420

LISTA DE FIGURAS

Capítulo 1

Figura 1.1: Trajetória das abordagens teóricas na política industrial brasileira	16
--	----

Capítulo 2

Figura 2.1: A indústria no Brasil entre 1938 e 1963	67
Figura 2.2: A indústria no Brasil entre 1964 e 1984	87
Figura 2.3: A indústria no Brasil entre 1985 e 2002	99
Figura 2.4: A indústria no Brasil entre 2003 e 2014	114

Capítulo 3

Figura 3.1: Mapa de Atores do Estado e do Setor Produtivo	126
Figura 3.2: Trajetória da Política Industrial de 1938 a 1963	139
Figura 3.3: Trajetória da Política Industrial de 1964 a 1984	163
Figura 3.4: Trajetória da Política Industrial de 1985 a 2002	192
Figura 3.5: Trajetória da Política Industrial de 2003 a 2014	217

Capítulo 4

Figura 4.1: Trajetória de mobilização do empresariado industrial até a criação da CNI	234
---	-----

Capítulo 5

Figura 5.1: Principais variações na aliança público-privada	351
Figura 5.2: Intersecção das trajetórias entre 1938 e 1963	353
Figura 5.3: Intersecção das trajetórias entre 1964 e 1984	370
Figura 5.4: Intersecção das trajetórias entre 1985 e 2002	388
Figura 5.5: Intersecção das trajetórias entre 2003 e 2014	403

Considerações finais

Figura 1: Intersecção das trajetórias da política industrial e de criação das estatais com a variação real anual do PIB nacional	427
--	-----

SUMÁRIO

Introdução	1
Abordagem metodológica	2
A compreensão acerca da política industrial	4
Estrutura da tese	9
Capítulo 1. A abordagem estruturalista na política industrial	14
1.1. O desenvolvimentismo	17
1.1.1. As 3 Vertentes do Pensamento Desenvolvimentista	22
1.1.2. A Visão Internacional acerca do Desenvolvimentismo no Brasil	30
1.1.3. As críticas liberais ao desenvolvimentismo brasileiro e o neoliberalismo	33
1.1.4. O neodesenvolvimentismo	38
Capítulo 2. A história do processo de industrialização no Brasil e os atores envolvidos na política industrial	47
2.1. O panorama da industrialização no Brasil: do século XIX até 1937	50
2.2. O panorama da indústria no Brasil no período de 1938 a 1963	59
2.2.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 1938 e 1963	68
2.3. O panorama da Indústria no Brasil no período de 1964 a 1984	74
2.3.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 1964 e 1984	88
2.4. O panorama da Indústria no Brasil no período de 1985 a 2002	91
2.4.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 1985 e 2003	100
2.5. O panorama da Indústria no Brasil no período de 2003 a 2014	106
2.5.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 2003 e 2014	115
Capítulo 3. Análise da trajetória da política industrial no Brasil	124
3.1. Os antecedentes da política industrial até 1937	130
3.2. As políticas industriais formuladas no período de 1938 a 1963	136
3.2.1. A primeira onda de industrialização	140
3.2.2. O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1939 a 1944	142
3.2.3. O Plano de Obras e Equipamentos, de 1944 a 1948 (interrompido em 1947)	145
3.2.4. A segunda onda de industrialização	148
3.2.5. O Plano SALTE, de 1950 a 1954	151

3.2.6. O Programa de Metas, de 1956 a 1960	154
3.2.7. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1963 a 1965 (interrompido em 1964)	159
3.3. As políticas industriais no período de 1964 a 1984	160
3.3.1. A terceira onda de industrialização	164
3.3.2. Programa de Ação Econômica do Governo, de 1964 a 1966	167
3.3.3. Programa Estratégico de Desenvolvimento, de 1967 a 1969	169
3.3.4. Metas e Bases para Ação do Governo, de 1970 a 1972	174
3.3.5. I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, de 1972 a 1974	177
3.3.6. II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, de 1975 a 1979	179
3.3.7. III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, de 1980 a 1985 (interrompido em 1984)	184
3.4. As políticas industriais no período de 1985 a 2002	187
3.4.1. I Plano Nacional de Desenvolvimento da República Nova, de 1986 a 1989	193
3.4.2. A Política Industrial do Programa de Ação Governamental de 1988 a 1991	195
3.4.3. A Política Industrial e de Comércio Exterior, de 1990 a 1994, e o Projeto de Reestruturação Nacional, de 1991 a 1994	198
3.4.4. A política industrial do Plano Real, a partir de 1994	203
3.4.5. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 1996 a 1999, no contexto do Programa Brasil em Ação	206
3.4.6. A continuidade da PITCE e o Programa Avança Brasil, de 2000 a 2003	209
3.5. As políticas industriais no período de 2003 a 2014	212
3.5.1. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2003 a 2007	218
3.5.2. Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008 a 2011	223
3.5.3. O Plano Brasil Maior, de 2012 a 2014	226
Capítulo 4. A trajetória da Confederação Nacional da Indústria	231
4.1. A história da criação da CNI	233
4.2. A atuação da CNI na política industrial brasileira	243
4.3. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 1938 a 1963	253
4.3.1. A gestão de Euvaldo Lodi, de 1938 a 1954	255

4.3.2. A gestão de Augusto Vianna Ribeiro dos Santos, de 1954 a 1956	263
4.3.3. A gestão de Lídio Lunardi, de 1956 a 1961	265
4.3.4. A 1ª e a 2ª Junta Governativa da CNI e a curta presidência de Domício Velloso da Silveira, de 1961 a 1962	271
4.3.5. A gestão de Haroldo Correia Cavalcanti, de 1962 a 1964	273
4.4. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 1964 a 1984	276
4.4.1. A 3ª Junta Governativa, em 1964	278
4.4.2. A gestão de Edmundo Macedo Soares e Silva, de 1964 a 1968	280
4.4.3. A gestão de Thomás Pompeu de Souza Brasil Neto, de 1967 a 1977	283
4.4.4. A gestão de Domício Velloso da Silveira, de 1977 a 1980	289
4.4.5. A gestão de Albano do Prado Pimentel Franco, de 1980 a 1984	291
4.5. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 1985 a 2002	295
4.5.1. A gestão de Albano do Prado Pimentel Franco, de 1985 a 1994 (continuidade)	301
4.5.2. A gestão de Mario Amato, de 1994 a 1995	308
4.5.3. A gestão de Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, de 1995 a 1999 e de 2001 a 2002	312
4.5.4. A gestão de Carlos Eduardo Moreira Ferreira, 1º Vice-Presidente, de 1999 a 2001, e 2002	318
4.6. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 2003 a 2014	320
4.6.1. A gestão de Armando Monteiro Neto, de 2002 a 2010	325
4.6.2. A gestão de Robson Braga de Andrade, de 2010 a 2014	339
Capítulo 5. Intersecção das trajetórias da política industrial e da Confederação Nacional da Indústria	349
5.1. O estremecimento da aliança público-privada no período de 1938 a 1963	352
5.1.1. A formação de uma aliança entre a CNI e o Estado	356
5.1.2. O crescente protagonismo do Estado na política industrial e a intervenção estatal na CNI	362
5.2. A retomada da aliança público-privada e sua fragilização no período de 1964 a 1984	368
5.2.1. A marginalização das instituições sindicalizadas superiores	372
5.2.2. A fragilização da aliança entre a CNI e o Estado	380
5.3. A aliança público-privada no contexto de abertura econômica e o pensamento nacional desenvolvimentista no período de 1985 a 2002	385
5.3.1. A redefinição da aliança público-privada no contexto neoliberal de	389

abertura econômica	
5.3.2. A retomada do pensamento nacional-desenvolvimentista e da liderança estatal	396
5.4. O neodesenvolvimentismo e a iminente ruptura da aliança público-privada no período de 2003 a 2014	401
5.4.1. A reformatação da aliança público-privada no contexto do neodesenvolvimentismo	407
5.4.2. A intervenção do Estado na economia e os primeiros sinais de ruptura da aliança público-privada	416
Considerações finais	422
Reflexões e sugestões para futuras pesquisas	430
Bibliografia	434
Anexos	
Anexo 1 – Série temporal do ministério com atribuições para a indústria	443
Anexo 2 – Conselhos estatais instituídos no contexto da política industrial	446
Anexo 3 – Empresas estatais federais do setor produtivo	449
Anexo 4 – Empresas estatais federais do setor financeiro	465
Anexo 5 – Tabela de dados acerca do PIB total (v.a. %), da participação da indústria de transformação (v.a. %), do emprego industrial e das estatais do setor produtivo por ano de criação	466

Introdução

Esta tese analisa o papel exercido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) na política industrial brasileira, no período de 1938 a 2014, respectivamente, marco de sua fundação e término do último interregno governamental. De fato, o conjunto de atores envolvidos na política industrial é muito amplo. Abrange instituições dos poderes Executivo e Legislativo, instituições representativas da indústria nacional e empresários de grandes e médias indústrias estabelecidas no País. Diante dessa complexa constelação de atores, analisa-se a atuação da CNI junto ao Estado e na liderança política do empresariado industrial, uma vez que a sua criação, enquanto órgão nacional de representação patronal do empresariado industrial, está associada ao início da trajetória da política industrial do País.

A relevância do tema está em identificar se as estratégias de desenvolvimento industrial resultam da interação ocorrida entre o Estado e o empresariado do setor industrial, por meio da CNI. Para tanto, a abordagem metodológica estruturalista é utilizada como base da discussão das trajetórias históricas da política industrial e da CNI, tendo o processo de industrialização ocorrido no País como pano de fundo. A partir dessa perspectiva histórica, as questões de interesse do empresariado são correlacionadas com as principais medidas adotadas pelo Estado em termos de política industrial. Essa discussão permite mapear os pontos de intersecção e de divergência entre duas as trajetórias mencionadas; a influência exercida pela CNI junto ao Estado, e vice-versa; como também as alianças formadas entre a iniciativa privada industrial, o Estado e o capital estrangeiro. Convém destacar que a discussão da aliança público-privada, ou de sua ruptura, é uma evidência que amplia a compreensão quanto ao papel exercido pela CNI na política industrial.

Uma vez definida a CNI como objeto analítico de partida, no contexto da política industrial, a **pergunta central** da pesquisa é: Em que temas e posicionamentos há intersecção entre as trajetórias da política industrial e da CNI? Ou seja, de que forma ocorre a interação entre o Estado e a CNI, como principal ator privado do setor industrial?

Ao longo da trajetória da política industrial são observados períodos em que é estabelecida uma aliança entre o Estado e a CNI, oportunizando relevantes participações

nas estratégias para o desenvolvimento da indústria. Entretanto, em outros períodos não há uma estreita articulação entre ambos os atores, o que provoca discontinuidades e, até mesmo, conflitos de interesses entre a estratégia adotada pelo Estado e as demandas da iniciativa privada. Nesse sentido, convém destacar algumas perguntas auxiliares que complementam a discussão, a saber: i) Quais são os principais temas que contribuem para a formação da aliança entre a CNI e o Estado? ii) Que posicionamentos caracterizam essa aliança? iii) Em que momentos são observados conflitos entre os interesses da CNI e o Estado? E, iv) Quais são as demandas recorrentes manifestadas pela CNI ao longo da trajetória estudada?

Delineada a pergunta central e as perguntas auxiliares da pesquisa, o **objetivo geral da tese** é analisar o papel da CNI na trajetória da política industrial. Para alcançá-lo, são definidos os seguintes objetivos específicos: i) elaborar uma pesquisa bibliográfica sobre a abordagem metodológica estruturalista, que é utilizada como base para a análise do processo de industrialização, da política industrial e do mapeamento de atores; ii) relatar o processo de industrialização gerado no âmbito do (sub)desenvolvimento econômico, político e social do País; iii) realizar uma análise crítica das propostas de política industrial inseridas nos planos nacionais, formulados entre 1938 e 2014; iv) investigar a atuação da CNI para destacar as principais mudanças internas e externas promovidas na gestão de seus presidentes; e v) cotejar o processo de industrialização, as propostas de política industrial e as abordagens metodológicas estruturalista e neoinstitucionalista.

Considerando a pergunta e o objetivo geral da tese, a **hipótese** da pesquisa é: A participação da CNI na política industrial não é constante e nem linear, embora tenha influenciado algumas das decisões tomadas pelo Estado na política industrial, no período entre 1938 e 2014.

Abordagem metodológica

É sob a égide da abordagem estruturalista que são constituídos os princípios do pensamento desenvolvimentista, segundo o qual o processo de industrialização configura-se como uma importante estratégia para determinar o ritmo de crescimento econômico do País e, desse modo, superar o subdesenvolvimento. Assim sendo, a abordagem estruturalista permite analisar as diversas facetas do pensamento econômico brasileiro, o

qual fundamenta a atuação do Estado ao longo da trajetória da política industrial. Desde a caracterização da relação centro-periferia e da divisão internacional do trabalho; passando pelo reconhecimento de que a superação do subdesenvolvimento requer a transição do centro dinâmico da economia de países periféricos da agricultura para a atividade industrial; e chegando à centralidade da atuação do Estado para o planejamento do desenvolvimento nacional e a formulação da política industrial em parceria com o setor privado; ademais do reconhecimento da permanência do País em uma condição de desenvolvimento dependente, todos esses aspectos compreendem os pressupostos da abordagem estruturalista utilizada na tese.

Para a discussão da abordagem estruturalista e do pensamento desenvolvimentista foram escolhidos autores brasileiros e estrangeiros, com reconhecida trajetória na análise da formação da indústria brasileira, bem como das estratégias políticas e econômicas adotadas pelo Estado. Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Francisco Corsi, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Renato Boschi e Ricardo Bielschowsky discutem extensivamente o caso do desenvolvimento brasileiro. Ademais desses autores brasileiros, também foram selecionados autores estrangeiros como Raul Prebisch, Ben Schneider e Peter Evans, cujas análises complementam a compreensão da trajetória de desenvolvimento industrial brasileiro.

De acordo com o neodesenvolvimentismo, não há uma expectativa de hierarquia entre a política industrial, os investimentos em infraestrutura econômica, as políticas auxiliares e as políticas complementares; muito embora haja uma expectativa de convergência de esforços públicos e privados. Já na perspectiva desenvolvimentista, a política industrial é considerada prioritária, sendo responsável por direcionar as estratégias macroeconômicas; e na perspectiva neoliberal, a política econômica se sobrepõe aos interesses específicos do empresariado industrial e, conseqüentemente, condiciona a política industrial.

A opção pela abordagem estruturalista decorre da importância atribuída à análise de fatos históricos que permitem compreender as transformações ocorridas no âmbito político, econômico e social, bem como identificar os fatores externos que determinam a política industrial. Desse modo, é disponibilizado um instrumental importante para discutir a trajetória de atuação da CNI, que desde 1938 se mantém como o principal ator do setor

privado industrial, apesar dos conflitos internos e com outros atores, privados ou estatais; sua interação com o Estado, no contexto da aliança público-privada; e o impacto dos incentivos estatais sobre o seu comportamento. Adicionalmente, ao analisar a trajetória da política industrial, os incentivos estatais à atividade industrial e o processo de industrialização, torna-se possível identificar os momentos e motivos pelos quais essa aliança público-privada é estabelecida com o empresariado industrial brasileiro; ou ainda os momentos e motivos que levam à fragilização ou à ruptura dessa aliança.

A compreensão acerca da política industrial

Como o objeto central da tese é a trajetória de atuação da CNI no contexto da política industrial, é importante definir o entendimento utilizado para a análise da política industrial. Entende-se por política industrial um conjunto articulado de ações, entre o setor público e a iniciativa privada, com os objetivos de desenvolver competências produtivas, bem como ampliar e diversificar a capacidade produtiva do País, de modo a oportunizar uma mudança na estrutura econômica e social do País. É ainda considerado que o êxito dessas ações depende diretamente da atuação estratégica do Estado, em específico no que se refere à capacidade de articulação e de coordenação dos atores institucionais envolvidos no seu processo de formulação e execução.

Esse entendimento está alinhado com a tendência mais recente do pensamento neodesenvolvimentista, segundo o qual a industrialização não se apresenta como a principal estratégia para a superação do subdesenvolvimento, em detrimento dos demais setores produtivos do País. Ou seja, a política industrial é percebida como uma alternativa, que se soma às demais estratégias de desenvolvimento produtivo relacionadas ao setor agrícola, de serviços e das atividades financeiras. Nesse sentido, a política industrial é analisada sob a perspectiva de um planejamento integral para o desenvolvimento produtivo e o crescimento econômico do Brasil, buscando assim convergência com os padrões de desenvolvimento industrial e tecnológico dos países centrais.

Considerando que a análise da trajetória da política industrial está estruturada sob a perspectiva do papel do Estado e de sua aliança com a iniciativa privada, serão utilizados os critérios de análise desenvolvidos por Wilson Suzigan (1996) para compreensão dos critérios que estruturam a política. Primeiramente, para que a ação estatal se caracterize

como uma política é indispensável haver um planejamento indicativo das ações a serem implementadas, que inclua: i) a formalização de objetivos e diretrizes; ii) a identificação de grupos beneficiários; iii) a organização institucional requerida junto ao Estado para sua execução; iv) as atribuições e contrapartidas esperadas da iniciativa privada; e v) a alocação de investimentos para a expansão da infraestrutura econômica e o desenvolvimento das competências técnicas requeridas. Logo, de acordo com essa compreensão, as políticas industriais necessariamente tem sua origem na decisão estratégica do Estado por planejar e investir recursos no processo de industrialização, cabendo-lhe ainda a atribuição de articular o apoio do segmento industrial, como também do capital estrangeiro.

O segundo critério utilizado para a análise da política industrial remete à institucionalização das relações políticas. Se por um lado compete ao Estado a iniciativa de propor o processo de formulação política; por outro lado, é esperada a criação de mecanismos institucionais destinados a articular os interesses difusos dos atores institucionais envolvidos na política industrial. Esses mecanismos são modelados na forma de fóruns de participação e deliberação política, de modo a definir as prioridades políticas e discutir sua implementação a partir de um arranjo institucional constituído no País. De acordo com Suzigan e Furtado (2006), o processo de formulação de políticas públicas requer uma contínua construção e adaptação institucional, seja no âmbito do Estado, da sociedade ou do empresariado, uma vez que sua execução em geral é decomposta em diversos níveis de ação – programas, projetos, iniciativas pontuais – que implicam em alocação de recursos, desenvolvimento de competências técnicas e administrativas, além de uma estratégia de monitoramento e avaliação de resultados.

Por fim, ainda de acordo com Suzigan (SUZIGAN; FURTADO, 2006), o terceiro critério aplicado à análise das políticas industriais diz respeito à sua abrangência. Nesse quesito, as políticas industriais podem ser classificadas como: i) políticas horizontais, ou de sentido amplo, que em geral são associadas a um planejamento integral para o desenvolvimento econômico do País; ii) políticas setoriais, com foco em segmentos industriais ou tendências tecnológicas, as quais podem ou não estar associadas a uma política horizontal; iii) políticas auxiliares, que englobam questões de regulação da economia, financiamento estatal, expansão produtiva e competitividade; e iv) políticas de

investimento em infraestrutura econômica, com ênfase nos setores de transporte e logística, telecomunicações e geração de energia.

- **Política industrial em estrito senso**

Políticas horizontais, ou em sentido amplo, abrangendo iniciativas para a competitividade, comércio exterior e internacionalização de empresas, expansão da capacidade produtiva, pesquisa e desenvolvimento para o setor produtivo, e inovação.

Políticas setoriais, ou em sentido estrito, que podem estar focadas em segmentos industriais, cadeias produtivas ou tendências tecnológicas. As políticas setoriais podem ser combinadas com políticas auxiliares, abrangendo ações de incentivos tributários, renúncia fiscal ou desoneração para setores específicos.

- **Políticas auxiliares**

Contemplam as políticas de financiamento, acesso a crédito, desenvolvimento regional, regulação econômica, incentivos tarifários e não tarifários, incentivos ou renúncia fiscal, desoneração da produção, desenvolvimento tecnológico, dentre outras.

- **Infraestrutura econômica**

Contemplam as políticas para os setores elétrico, transporte e logística, telecomunicações, urbanização e outras obras públicas.

- **Outras políticas afetas ao setor industrial**

Políticas de educação profissional; política econômica e cambial; política para ciência e tecnologia; legislação ambiental, trabalhista e tributária; dentre outras.

Primeiramente, compreende-se que as políticas horizontais são destinadas à promoção da atividade industrial em geral, sem que haja distinção dos segmentos ou cadeias produtivas que irão receber os incentivos estatais. Medidas de controle de mercado; concessão de créditos e investimentos; redução de tributos e encargos produtivos; incentivos à modernização tecnológica e dos processos produtivos; defesa do direito à propriedade e à propriedade intelectual; segurança jurídica e contratual; estratégias de parceria público-privada e regime de concessões; essas são algumas das ações que caracterizam as políticas horizontais. Tais políticas revelam uma maior intervenção do Estado no que se refere ao planejamento econômico e à coordenação

centralizada do processo de industrialização, configurando uma maneira mais homogênea de promover a expansão do setor industrial e alcançar os padrões de produção dos países centrais (CORONEL, 2008).

Convém destacar que essa classificação horizontal da política industrial converge com a vertente do pensamento nacional desenvolvimentista do setor público, segundo a qual o Estado deve atuar no planejamento integral da economia do País. De acordo com Furtado (1978, 2000), um de seus principais defensores, é indispensável que o Estado defina previamente um grande projeto de desenvolvimento para o País, o qual deve servir como diretriz estratégica para a formulação da política industrial mais abrangente e das demais políticas setoriais. Dito de outra forma, os mecanismos concebidos para a melhoria das condições estruturais requeridas para a expansão da atividade industrial devem estar alinhados com um planejamento de desenvolvimento nacional, sem o qual a coordenação política e a articulação de interesses difusos se tornam um gargalo para a obtenção dos resultados esperados.

A segunda classificação apontada diz respeito às políticas setoriais, que são formuladas com o intuito de complementar os investimentos já existentes em algum segmento industrial ou cadeia produtiva. Conforme explorado por Bielschowksy (1988, 1989), o planejamento seccional e as políticas setoriais caracterizam o pensamento desenvolvimentista, tendo em vista seus diversos benefícios se comparados ao planejamento integral, a saber: i) a facilidade em se obter consenso na formulação de políticas setoriais; ii) o monitoramento dos resultados em curto prazo, o que permite associar o êxito alcançado aos investimentos realizados pelo Estado; iii) a menor pulverização dos recursos estatais, que podem ser direcionados aos setores considerados estratégicos; e iv) o maior controle e coordenação dos investimentos do setor industrial privado e do capital estrangeiro.

São diversas as situações que levam à formulação setorial da política industrial. Primeiro, essa ação complementar por parte do Estado pode ser motivada por uma falha de mercado, exigindo maior presença estatal em projetos nos quais a iniciativa privada se revela ausente ou com capacidade insuficiente para atender a demanda do mercado interno. Uma segunda situação corriqueira resulta da identificação de um alto risco nos investimentos a serem realizados, de tal modo que o setor privado necessite do incentivo

estatal para investir. Uma terceira situação remete às questões de coordenação ou de regulação da economia, tendo em vista a facilidade em se obter consensos e assim mitigar eventuais externalidades que possam afetar um determinado segmento industrial. Por fim, uma quarta situação identificada refere-se à existência de relações clientelistas entre um determinado segmento industrial e o Estado, que logra obter benefícios pontuais em troca de apoio a representantes políticos.

Em geral, as políticas setoriais tendem a ter um caráter transitório e apresentam uma definição clara dos objetivos de curto e médio prazo. Ademais, elas sugerem uma maior descentralização dos processos decisórios, por meio de fóruns específicos de participação política. Outra discussão também associada à formulação setorial da política industrial diz respeito à escolha estatal de segmentos industriais campeões, visto que os mesmos se beneficiam de modo desigual das iniciativas promovidas pelo Estado. Conforme analisado por Schneider (1994, 2014), quando uma política setorial se configura como uma relação clientelista, os benefícios são providos pelo Estado mesmo se tratando de empreendimentos pouco produtivos, não competitivos e com baixo potencial de sustentabilidade de mercado. Porém, nas ocasiões em que esses setores escolhidos se revelam um potencial estratégico para o desenvolvimento do País, a priorização dos esforços estatais revela ser exitosa e, em muitos casos, oportuniza a formação de um bolsão de eficiência produtiva capaz de competir no mercado internacional, em condições de igualdade com empresas dos países de economia central.

Já a terceira classificação refere-se às políticas auxiliares, que são medidas complementares adotadas pelo Estado com o objetivo de criar um ambiente institucional favorável à expansão produtiva e ao aumento da competitividade industrial. Essas políticas são agrupadas por Suzigan (1996) em quatro áreas principais: i) comércio exterior, ii) financiamento, iii) incentivos regionais e fomentos, e iv) mecanismos de regulação e competição.

Por fim, a quarta classificação apresentada é dos investimentos em infraestrutura econômica, que compreendem as políticas de energia, de transportes (rodoviário, ferroviário e marítimo/ fluvial), logística e serviços portuários, e de telecomunicações.

A partir desse entendimento, tem-se que as ações relativas à educação profissionalizante, ao meio ambiente, às questões trabalhistas e à política econômica não

são compreendidas como políticas industriais, ainda que estejam diretamente relacionadas a uma demanda do empresariado industrial. Tais políticas são entendidas como complementares à política industrial, cabendo definitivamente uma estreita coordenação estatal dessas iniciativas.

Diante do exposto, a classificação proposta por Suzigan é convergente com a abordagem neodesenvolvimentista utilizada para a análise da trajetória da política industrial, uma vez que considera a centralidade do Estado na condução do planejamento político mais abrangente, setorial ou ainda auxiliar. Enquanto o pensamento desenvolvimentista se estrutura em torno de um debate entre não nacionalistas e nacionalistas, do setor público ou privado; o neodesenvolvimentismo busca uma convergência entre as diversas vertentes do desenvolvimentismo e o princípio neoliberal de prover incentivos para o protagonismo da iniciativa privada. Ou seja, essa abordagem oportuniza a análise de um complexo arranjo de políticas concebido para alavancar os setores produtivos do País.

Esses critérios propostos por Suzigan permitem também analisar a institucionalização dos processos de participação na política industrial, remetendo ao perfil de atuação do Estado e às mudanças institucionais ocorridas ao longo da trajetória estudada. Seja a criação de um novo fórum de participação ou a remodelagem do arranjo institucional vigente para a política industrial, todos esses aspectos são levantados na análise política, resultando na formação de um complexo mapa de atores e fóruns. Desse modo, fica reiterada a complementaridade do pensamento neoinstitucionalista para a compreensão das alianças formadas ao longo da trajetória entre a iniciativa privada e o Estado.

Estrutura da tese

Tendo em vista que as trajetórias da CNI e da política industrial a serem analisadas abrangem de 1938 a 2014, a pesquisa está estruturada em 4 períodos. O primeiro período é compreendido entre 1938 e 1963, que é respectivamente o ano de fundação da CNI e o último ano antes do golpe militar. O segundo período é demarcado justamente pelos governos militares, entre 1964 e 1984. Já o terceiro período tem início em 1985, quando começa o processo de redemocratização do País, e termina em 2002, que é o último ano

antes da configuração neodesenvolvimentista do Estado brasileiro. Por fim, o último período vai de 2003, quando o Estado retoma a formulação de grandes planos de desenvolvimento e atribui uma centralidade estratégica à política industrial, até 2014. Assim sendo, a tese obedece a uma análise cronológica das trajetórias estudadas.

Cada um desses quatro períodos, por sua vez, está definido de forma a permitir a agregação de características comuns do Estado, de formulação da política industrial e da interação entre o Estado e a CNI, enquanto principal ator representante dos interesses do empresariado industrial brasileiro. O primeiro período, entre 1938 e 1963, é caracterizado pela estruturação do pensamento nacional-desenvolvimentista e a formação da aliança público-privada nacional. O segundo período, de 1964 a 1984, é evidentemente nacional-desenvolvimentista. Porém, o perfil de atuação do Estado se torna autoritário, centralizador e excessivamente intervencionista, o que resulta na perda da hegemonia da CNI no âmbito da aliança público-privada. Já o terceiro período, entre 1985 e 2002, é marcado por uma reconfiguração da aliança estabelecida entre o Estado e a CNI, que transita do pensamento desenvolvimentista para o neoliberalismo, em que o Estado exerce uma pequena influência na economia e nos setores produtivos. E, posteriormente, essa aliança é novamente modificada, transitando do pensamento neoliberal para a retomada de princípios desenvolvimentistas no âmbito da política industrial. Por fim, o quarto período, entre 2003 e 2014, é caracterizado pela retomada do pensamento desenvolvimentista, que passa a ser chamado de neodesenvolvimentismo.

Com base nessa organização temporal da trajetória estudada, em torno dos quatro períodos apresentados, a tese está dividida em 5 capítulos. O primeiro capítulo faz uma análise da abordagem estruturalista, bem como de sua aplicação à análise das trajetórias da política industrial e da CNI. Nesse contexto, são consideradas as diferentes formações do pensamento desenvolvimentista, desde sua origem na discussão da relação centro-periferia, passando pelas críticas do pensamento liberal, até chegar ao neodesenvolvimentismo. Embora não seja um pensamento já consolidado, sua formatação resgata os princípios tradicionais do desenvolvimentismo acerca dos mecanismos para promover mudanças estruturais na economia, na política e no tecido social do País, acrescentando um novo olhar quanto ao papel do Estado e da iniciativa privada no processo de industrialização e de crescimento econômico.

O segundo capítulo resgata a história do processo de industrialização no Brasil, desde seus antecedentes durante o Império e a República Velha, como também no decorrer do período de 1938 a 2014. A ênfase atribuída a essa análise histórica está na interação entre a industrialização e a trajetória da formação do Estado brasileiro, reconhecendo seu papel decisivo para a consolidação da indústria no País, sua expansão e diversificação produtiva. Nesse capítulo é também destacado esse complexo conjunto de atores institucionais envolvidos no processo de industrialização e na política industrial. A partir dessa análise histórica da industrialização brasileira, identifica-se uma trajetória de dependência, em que a intervenção do Estado e a participação do capital estrangeiro são recorrentes para o êxito na expansão da indústria nacional.

Já o terceiro capítulo faz uma análise acerca das políticas industriais formuladas entre 1938 e 2014, com ênfase no perfil de atuação do Estado e na formação de alianças com a iniciativa privada nacional, ou ainda com o capital estrangeiro. Essa análise se vale da combinação da abordagem estruturalista com o pensamento neoinstitucionalista, estando estruturada em três principais aspectos: i) a priorização da política industrial na agenda do Estado e sua caracterização, conforme critérios considerados anteriormente; ii) os incentivos articulados para o segmento industrial brasileiro e a atração do capital estrangeiro, que configuram as condições determinantes do grau de intervenção estatal e centralização decisória; e iii) os diferentes papéis assumidos pelo Estado na formulação e na execução da política industrial.

Para a análise realizada, foram levantados dados e informações históricas, contidas nos seguintes instrumentos: relatórios e publicações institucionais da CNI, acerca da análise da política industrial, ou ainda suas cartas de intenção resultantes de grandes encontros nacionais; dos discursos da política industrial aprovada, registrado junto ao Congresso Nacional; das análises realizadas por pesquisadores nacionais e estrangeiros acerca da política industrial brasileira; e de relatórios divulgados por instituições públicas, a exemplo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e do Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI).

No quarto capítulo é feita uma análise da trajetória da CNI, que por sua vez considera as seguintes questões: i) a liderança exercida junto ao empresariado industrial; ii)

sua capacidade de agregar os diversos interesses empresariais em torno de um objetivo comum; iii) os conflitos internos entre o empresariado industrial; iv) as divergências internas à própria entidade e as estratégias adotadas pelo Estado para a política industrial; e v) o protagonismo exercido pelo empresariado na política industrial. A partir dessa análise, são feitas considerações acerca da aliança público-privada, bem como das condições ou motivações para o seu estabelecimento, ou até mesmo sua ruptura. Nesse sentido, um dos principais aspectos analisados diz respeito aos incentivos demandados junto ao Estado para o seu protagonismo na política industrial. Como consequência, são considerados os impactos dessa contínua dependência por receber incentivos estatais no que se refere à estruturação de um segmento industrial que pouco se arrisca nos investimentos do setor produtivo, sem que haja garantias estatais ou parceria com o capital estrangeiro.

Para a análise, foram levantados dados e informações históricas contidas nos seguintes instrumentos: relatórios e publicações institucionais da CNI; relatórios das Conferências Nacionais das Classes Produtoras, das Reuniões Plenárias da Indústria, dos Encontros Nacionais da Indústria e dos Congressos de Inovação; dos discursos dos presidentes da CNI, em momentos específicos da política industrial; dos relatórios do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) acerca da Bancada Empresarial no Congresso Nacional; e da Agenda Legislativa da Indústria.

Por fim, no quinto capítulo é feita uma análise das intersecções entre as trajetórias da política industrial e da CNI, considerando suas características analisadas nos capítulos anteriores. Adicionalmente, é ressaltado o caráter dialético dessa interação da CNI com o Estado, na medida em que ela exerce um papel relevante na política industrial, influenciando as decisões estatais; como também passa por transformações institucionais decorrentes das influências recaídas sobre ela, sejam oriundas de pressões internas ou de eventos externos. Logo, nesse capítulo ficam evidenciadas as seguintes questões: i) a formação das alianças entre o Estado e o empresariado industrial, nacional e estrangeiro; ii) os motivos que levam à ruptura dessa aliança, bem como sua reformulação; e iii) as estratégias definidas para a priorização dos investimentos públicos e privados, em cada período considerado na tese.

Nesse capítulo, ademais das informações e dados utilizados anteriormente, são acrescentados dados relativos ao PIB nacional, à participação da indústria de

transformação na composição do PIB total, e à variação real anual do PIB da indústria de transformação disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). São também consideradas informações da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, acerca das estatais federais; e dados da evolução do emprego industrial e, especificamente, da indústria de transformação, conforme informação divulgada pelo Ministério do Trabalho sobre a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Ainda considerando a análise dessa intersecção entre as trajetórias, observa-se que a atuação entre o Estado e a CNI se faz presente ao longo de toda a trajetória estudada, condicionando o processo de industrialização do Brasil. Seja nos empreendimentos que requerem um alto investimento de recursos, nos investimentos para o desenvolvimento tecnológico, ou na expansão da capacidade produtiva da indústria nacional, é costumeira a formação de uma aliança público-privada. Essa constatação é o que sustenta a argumentação acerca da situação periférica e semiperiférica do Brasil no contexto da divisão internacional do trabalho. Assim sendo, a despeito do empenho realizado para estruturar as bases para o desenvolvimento industrial e, desse modo, superar as condições estruturais do subdesenvolvimento do País, os resultados obtidos após mais de um século de industrialização ainda revelam uma condição de industrialização dependente e um posicionamento semiperiférico no contexto da divisão internacional do trabalho.

Capítulo 1. A abordagem estruturalista na política industrial

Ao analisar a trajetória da política industrial brasileira, identifica-se que o referencial teórico-conceitual estruturalista fundamenta as posições assumidas pelo Estado e permite analisar as diversas facetas do pensamento econômico brasileiro, ao longo do processo de industrialização. Desde a caracterização da relação centro-periferia e da divisão internacional do trabalho; passando pelo reconhecimento de que a superação do subdesenvolvimento requer a transição do centro dinâmico da economia do País para a produção industrial; e chegando à centralidade da atuação do Estado para concepção de planos de desenvolvimento nacional e da política industrial em parceria com o setor privado, todos esses aspectos compreendem os pressupostos da abordagem estruturalista.

A origem da abordagem estruturalista reside nas obras de Celso Furtado (1978, 2000) e Raul Prebisch (1962, 2000), que concebem o modelo de relação centro-periferia. Para os autores, essa relação reflete a interação estabelecida entre países de economia central e os países de economia periférica, a qual caracteriza a posição assumida pelo Estado brasileiro até a década de 1930. Nesse sentido, uma importante contribuição de Furtado decorre da constatação que o subdesenvolvimento não é uma etapa evolutiva, mas sim um processo autônomo dos países de economia periférica. Logo, o autor defende uma atuação mais estratégica do Estado, orientada para a superação do subdesenvolvimento e da condição produtiva periférica.

Ainda de acordo com Furtado, a partir de 1930, o processo de industrialização se torna central na agenda política do País e o Estado passa a se caracterizar pelo pensamento desenvolvimentista. Essa análise é corroborada por outros autores, a exemplo de Maria da Conceição Tavares e Luiz Carlos Bresser-Pereira, além de Ben Schneider e Peter Evans. Bielschowsky (1998) sistematiza as discussões acerca do pensamento desenvolvimentista em torno de três vertentes principais. A primeira é tem o setor industrial privado como protagonista do desenvolvimento produtivo do País. A segunda atribui esse protagonismo ao setor público, porém considera a relevância de uma estreita aliança com a iniciativa privada nacional e o capital estrangeiro. Já a terceira vertente tem um posicionamento nacionalista, em que a liderança do setor produtivo é exercida pelo Estado e o capital estrangeiro é considerado um ator secundário. Essa categorização do pensamento

desenvolvimentista ajuda a compreender as nuances da trajetória da industrialização brasileira e também da política industrial formulada pelo Estado, entre 1930 e 1980.

A despeito das divergências apontadas entre essas vertentes do pensamento desenvolvimentista, Bielschowsky (1988) aponta para os elementos comuns decorrentes da fundamentação estruturalista: i) a importância atribuída ao processo de industrialização para a superação do subdesenvolvimento; ii) a centralidade da atuação do Estado para o processo de planejamento nacional e articulação de alianças com o capital privado; iii) a relevância dos incentivos estatais e das medidas protecionistas para o crescimento da indústria nacional; e iv) a priorização do equilíbrio na balança comercial.

Uma importante contribuição do pensamento internacional à compreensão da abordagem desenvolvimentista é a teoria do desenvolvimento dependente, elaborada por Peter Evans. Para o autor, a transição da abordagem centro-periferia para o pensamento desenvolvimentista não rompe com a trajetória de dependência, tendo em vista a escassez de capital e o atraso tecnológico dos países em desenvolvimento. Dito de outra forma, a despeito da industrialização ocorrida, o Brasil permanece em uma posição de semiperiferia no contexto da divisão internacional do trabalho. Essa mesma argumentação é corroborada por Schneider, que amplia sua análise ao apontar para a importância da aliança entre o Estado, o capital e o empresariado industrial nacional para a consolidação de bolsões de eficiência produtiva, com capacidade para competir em escala global.

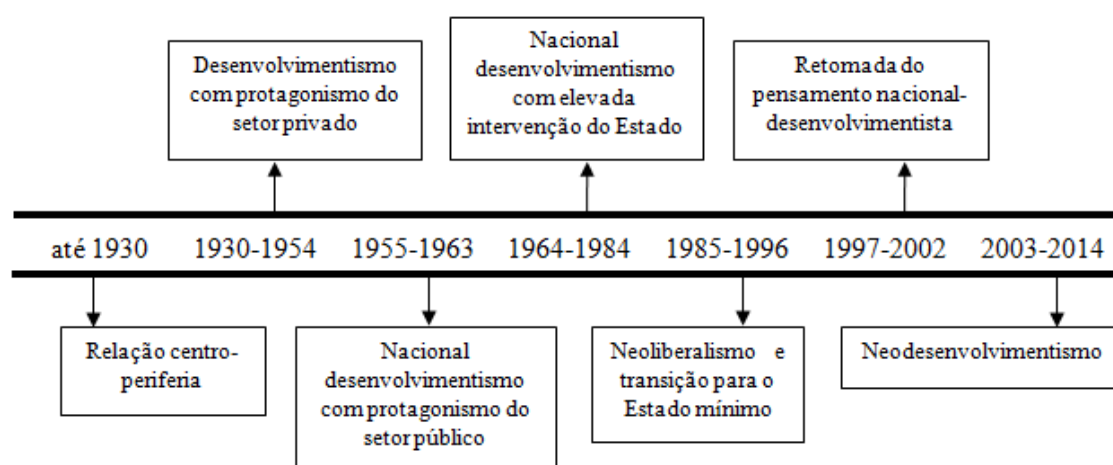
Para compreender a posição do Estado entre as décadas de 1980 e 1990, o pensamento neoliberal é explorado, em específico no que tange as críticas ao pensamento desenvolvimentista vigente no período anterior. A partir da compreensão dos princípios do livre mercado e da existência de um Estado mínimo, um conjunto de estratégias políticas são recomendadas para o desenvolvimento dos países periféricos, as quais ficam conhecidas como Consenso de Washington¹. Já a partir do final da década de 1990, constata-se a gradativa retomada do pensamento desenvolvimentista, junto ao Estado e ao segmento industrial, culminando na consolidação de um posicionamento neodesenvolvimentista do Estado brasileiro.

¹ Concebido em 1989 por economistas norte-americanos, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, o Consenso de Washington constitui um conjunto de regras econômicas fundamentadas nos princípios da estabilização macroeconômica, da privatização e da liberalização da economia, com o objetivo de promover o ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento que passam por instabilidade na economia.

Essa argumentação é sustentada por autores como Boschi e Gaitán (2008), que apontam para a reformulação do pensamento desenvolvimentista e a retomada da liderança do Estado na definição de estratégias para o desenvolvimento do País, frente ao fracasso do pensamento neoliberal. Contudo, os autores alertam que esse novo protagonismo exercido pelo Estado não ser excessivamente intervencionista, sob o risco de desestabilizar a aliança público-privada. Para tanto, os autores reforçam a importância do papel regulador do Estado. Ben Schneider (2012), por sua vez, classifica os países latino-americanos como economias de mercado hierarquizadas, uma vez que o Estado guarda em si aspectos de coordenação estatal e também de liberalização da economia. Especificamente no que se refere ao Brasil, sua principal argumentação reside na forte presença de corporações multinacionais no País, porém com atividades reguladas pelo Estado e condicionadas a um viés de transferência tecnológica e de nacionalização da produção. Ou seja, o Estado neodesenvolvimentista em consolidação no Brasil reflete a busca por um novo ponto de equilíbrio entre os atores envolvidos na aliança público-privada.

Diante do exposto, para fins a análises proposta pela tese, a trajetória da política industrial brasileira é dividida a partir das diversas configurações da aliança público-privada, conforme abaixo ilustrado.

Figura 1.1: Trajetória das abordagens teóricas na política industrial brasileira



Assim como a abordagem estruturalista, o pensamento desenvolvimentista parte da análise de fatos históricos para chegar à identificação de tendências de comportamento do Estado e dos atores políticos. A importância do estudo das instituições, no contexto da

política pública, decorre da compreensão de que as instituições são atores ativos no processo político, que manifestam expectativas e interesses específicos em sua interação com o Estado. Portanto, ao compreender a trajetória histórica do Estado e dos atores institucionais envolvidos na política industrial, torna-se possível identificar as circunstâncias sob as quais se consolidam a aliança público-privada, ou sua ruptura.

Para a análise neoinstitucionalista é utilizada a abordagem de mudanças institucionais desenvolvida por Kathleen Thelen e James Mahoney. Tradicionalmente, a abordagem institucionalista considera que as instituições condicionam e moldam a atuação de seus membros, não sendo consideradas as transformações ocorridas no âmbito da própria entidade. Porém, os autores reconhecem que as instituições não são atores estáticos e passam por transformações ao longo de sua trajetória. Seja em decorrência de pressões internas ou de eventos externos, provocadas pela mudança nas condições políticas, econômicas ou sociais, que os autores ressaltam que as instituições mudam.

1.1. O desenvolvimentismo

Considerada a base do pensamento desenvolvimentista, a abordagem centro-periferia caracteriza a posição do Estado brasileiro no contexto da divisão internacional do trabalho. Até a década de 1930, a economia brasileira é centrada no fornecimento de matérias primas e produtos agrícolas para os países de economia central, que por sua vez abastecem o mercado nacional com manufaturas e outros produtos industrializados. Nesse período, as diversas iniciativas promovidas pelo Estado em prol do desenvolvimento da indústria brasileira refletem as necessidades do setor agrícola por mecanização, com o objetivo de abaixar os custos de produção. Ou seja, os incentivos providos são apenas pontuais e não se identifica a intenção do Estado em mudar sua relação com os países de economia central.

Esse conceito de centro-periferia, enquanto modelo de organização econômica dos países em escala global, reflete uma dualidade na relação indústria-agricultura. Sua concepção e disseminação no Brasil remete a pensadores estruturalistas vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a exemplo de Raúl Prebisch e Celso Furtado. De acordo com esse pensamento, as relações estabelecidas entre os países revelam-se desiguais, ao subordinar a economia agrícola às condições comerciais

impostas pelos países centrais. Por um lado, esse modelo produtivo incentiva o desenvolvimento técnico e tecnológico dos países centrais, que se ocupam de abastecer o mercado internacional com manufaturas e bens industrializados. Por outro lado, essa relação retarda o desenvolvimento industrial nos países periféricos, condicionando-os à produção de insumos básicos e à dependência pela importação de bens tecnológicos, o que resulta na deterioração dos termos de troca.

Prebisch (1962) analisa a realidade dos países latino-americanos e constata que, no modelo de divisão internacional do trabalho, o sistema econômico mundial não viabiliza meios para que ocorra a industrialização dos países periféricos. A partir dessa análise histórica, o autor contesta as premissas de eficiência produtiva do modelo da divisão internacional do trabalho e de que os frutos do progresso técnico alcançado pelas economias centrais tendem a se distribuir de modo equitativo, beneficiando também os países periféricos. Ou seja, o país que priorizar exclusivamente a produção agrícola exportadora, estaria fadado a permanecer em uma posição periférica no contexto da divisão internacional do trabalho. O autor considera ainda que as duas guerras mundiais e a queda da Bolsa de Nova Iorque configuram-se como uma janela de oportunidade para que os países periféricos iniciem um processo de industrialização e extrapolem sua condição exclusiva de produtores de alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais. Todavia, atribui ao Estado o protagonismo para essa redefinição das relações comerciais com os países centrais e também para a promoção de incentivos ao desenvolvimento da indústria nacional.

Se, através do progresso técnico, conseguirmos aumentar a eficácia produtiva, por um lado, e se a industrialização e uma legislação social adequada forem elevando o nível do salário real, por outro, será possível irmos corrigindo gradativamente o desequilíbrio da renda entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial. (PREBISCH, 1962, p. 78).

Ao considerar que a industrialização é a estratégia mais efetiva para que os países periféricos se beneficiem do progresso técnico e tecnológico alcançado internacionalmente, o Prebisch considera indispensável a formatação de um modelo de substituição às importações industriais (BIELSCHOWSKY, 1988). Nesse sentido, cabe ao Estado² o papel primordial de estimular a transformação na estrutura produtiva do País, transitando-a de uma base essencialmente agrícola para uma economia industrial. Paralelamente, deve ser

² Para se referir ao Estado, Raul Prebisch (1962) utiliza com mais frequência os termos ministérios do governo brasileiro, autoridades controladoras e repartições autônomas.

articulada uma aliança com a iniciativa privada, sem a qual esse modelo de industrialização não se tornaria viável.

Essa análise é corroborada por Furtado (1978, 2000). O autor aponta para o desenvolvimento tardio do capitalismo no Brasil e, conseqüentemente, também da indústria, que é resultante das condições históricas vivenciadas por países de economia colonial subordinada aos interesses do capital internacional. Outra importante contribuição do autor, no que diz respeito à trajetória de desenvolvimento dos países periféricos, é a constatação de estruturas sociais, políticas e institucionais que são estruturadas historicamente com o objetivo de abastecer o mercado internacional com insumos básicos. Dito de outra forma, uma das principais contribuições de Furtado para a compreensão do desenvolvimento brasileiro reside justamente no reconhecimento da trajetória histórica e seu impacto na consolidação de um arranjo político-econômico responsável pela manutenção de uma situação periférica do País no contexto internacional.

Portanto, para Furtado a priorização do processo de industrialização pelo Estado representa uma estratégia capaz de alterar essa posição periférica do Brasil; bem como viabilizar uma melhora na qualidade de vida da grande massa populacional. Considerando a oportunidade que o cenário de depressão da economia internacional e de crescimento do mercado interno proporciona para alavancar a atividade industrial brasileira, Furtado defende o deslocamento do centro dinâmico da economia da agroexportação para a manufatura industrial. É nesse contexto que o autor enfatiza a relevância do papel do Estado, tanto no que tange a organização do mercado interno, como também a adoção de incentivos para a atividade industrial. Conforme analisado por Bielschowsky (1988), ao aplicar a visão estruturalista à história brasileira, Furtado consolida uma abordagem analítica para o subdesenvolvimento do Brasil, enquanto periferia do sistema econômico mundial.

O elemento dinâmico, na primeira etapa do desenvolvimento industrial europeu, atuou, conforme vimos, pelo lado de fora. A ação empresarial ... criou sua própria procura, na medida em que conseguiu oferecer um produto mais barato e mais abundante. No caso do desenvolvimento induzido de fora para dentro – como foi o brasileiro – formou-se, primeiramente, a procura de manufaturas, satisfeita com importações. O fator dinâmico atuaria do lado da procura, a partir do momento em que esta não pudesse ser satisfeita pela oferta externa. (FURTADO, 2000, p. 258).

Similarmente, Francisco Corsi (CORSI, 1997, 2007) considera que a crise econômica de 1929 provoca uma desarticulação da relação centro-periferia e do modelo de

divisão internacional do trabalho, abrindo uma janela de oportunidade para a planificação do desenvolvimento industrial nos países periféricos. Ademais, tendo em vista o desabastecimento provocado pela eclosão da II Guerra Mundial, os países periféricos são impulsionados a planejar novas estratégias para abastecer o mercado interno, como também suprir o mercado internacional. Ainda acerca dessa relação centro-periferia, Giovanni Arrighi (ARRIGHI, 1996, 1997) considera que os países situados em posições periféricas podem obter apenas benefícios marginais do progresso tecnológico alcançado internacionalmente. Enquanto os países centrais conseguem rapidamente acumular capital, por meio da liderança na produção e comercialização de manufaturas e outros insumos industriais em escala global; por se encontrarem em uma situação de dependência tecnológica e econômica, os países periféricos não reúnem as condições estruturais requeridas para conquistar essa acumulação. Logo, sem que haja um incentivo estatal para reverter essa trajetória histórica, o autor entende que a modernização tecnológica ocorrida nos países periféricos será sempre ultrapassada e dependente dos países centrais.

Maria da Conceição Tavares (TAVARES, 2000) complementa essa análise ao elucidar os distintos papéis desempenhados pelas importações e pelas exportações nos países periféricos, se comparado aos países centrais. Para a autora, nos países de economia central as importações estão centradas nos produtos para o abastecimento de alimentos e insumos ao processo industrial. Já as exportações compreendem majoritariamente os produtos manufaturados, que compõem o eixo dinâmico da renda nacional. Acrescenta ainda que essa organização da estrutura produtiva é acompanhada por uma cultura de investimento, a qual é incentivada pelo Estado junto à iniciativa privada, de modo a viabilizar a competitividade internacional dos produtos industrializados no País. Ou seja, o Estado se posiciona de modo a desenvolver a capacidade do empresário para gerar demanda interna e avançar tecnologicamente na produção industrial. Enquanto isso, nos países periféricos, as importações estão concentradas em torno de produtos manufaturados, cobrindo praticamente a totalidade de bens de capital e bens de consumo com tecnologias mais avançadas. E as exportações são majoritariamente de produtos primários, seja de gênero alimentício, de extrativismo mineral ou vegetal.

A partir da discussão realizada, pode-se afirmar que a abordagem centro-periferia constitui um importante marco na formatação do pensamento desenvolvimentista. Ao consolidar um entendimento acerca da trajetória de dependência econômica dos países

periféricos, o Estado é apontado como um ator estratégico para reposicionar o País no contexto da divisão internacional do trabalho. Portanto, valendo-se dos fundamentos da relação centro-periferia, o pensamento desenvolvimentista propõe uma estratégia para a superação do subdesenvolvimento nos países periféricos, baseada na industrialização. Nesse contexto, o Estado se constitui como ator estratégico para impulsionar essa transformação na estrutura produtiva do País, por meio do planejamento econômico e do provimento de incentivos para a atividade industrial.

Assim sendo, com base no pensamento desenvolvimentista, Furtado (2000) aponta para os problemas estruturais que devem ser enfrentados, tanto pelo Estado como pelo capital privado, de modo a viabilizar essa transformação na estrutura produtiva. Para o autor, a histórica relação centro-periferia deixa consequências profundas nas instituições estatais, na estruturação econômica dos atores públicos e privados, e principalmente na formação do tecido social. No que se refere às instituições, constata-se a priorização histórica de incentivos estatais para atividades voltadas ao abastecimento do mercado internacional, em detrimento daquelas destinadas ao abastecimento do mercado interno e ao crescimento da indústria nacional. Já no que se refere à estrutura econômico-social, observa-se uma elevada concentração de renda junto ao setor agroexportador, em oposição à incipiente acumulação de capital pelo setor industrial. Paralelamente, quanto ao tecido social, constata-se a existência de um elevado contingente populacional pouco qualificado, que está excluído do mercado de trabalho e também consumidor.

Convém destacar que, ao apontar para a importância de qualificar a mão de obra do País, Furtado introduz ao pensamento desenvolvimentista as questões sociais. Para o autor, existe uma estreita correlação entre a formação dos trabalhadores e o desenvolvimento econômico nos países industrializados, motivo pelo qual os países periféricos também devem se atentar para a relevância da capacitação técnica e de outros mecanismos para a transferência tecnológica e de *know-how*. Portanto, o pensamento desenvolvimentista também preconiza a utilização de critérios distributivos para orientar a alocação dos recursos, de modo a abranger investimentos em infraestrutura social e econômica, ademais dos incentivos para a consolidação de empreendimentos produtivos.

Diante do exposto, Furtado (1978, 2000) aponta para quatro características comuns em países de economia periférica, que devem ser enfrentadas de modo a viabilizar a

transformação da estrutura produtiva, a saber: o desemprego, a deterioração dos termos de troca, o desequilíbrio da balança comercial e a inflação. É nesse contexto que furtado propõe a adoção dos instrumentos como o planejamento econômico, os projetos para o desenvolvimento do setor produtivo e a proteção estatal à indústria nacional. Aponta também para a importância de uma estreita coordenação entre o Estado e o empresariado industrial, tendo em vista a necessidade de alcançar uma alocação eficiente dos escassos recursos disponíveis nos países periféricos. Assim sendo, o planejamento, o protecionismo estatal e a aliança público-privada são percebidos como mecanismos necessários para dar sustentabilidade à atividade industrial ainda em formação.

Tavares (2000) reforça a argumentação acerca da relevância do planejamento integral da economia, como estratégia para direcionar os esparsos recursos disponíveis nos países periféricos para a industrialização e a superação do subdesenvolvimento. Para a autora, à medida que a economia agrícola tradicional perde relevância econômica, o crescimento da economia industrial é oportunizado. Porém, alerta que o planejamento, por si só, não é suficiente para romper com a trajetória de dependência dos países periféricos, motivo pelo qual reconhece a importância do modelo de substituição de importações como um mecanismo complementar. Outro autor que também analisa a argumentação do pensamento desenvolvimentista, no contexto da abordagem estruturalista, é Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 1968, 1978, 2011; BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009). Ao situar o desenvolvimento do Brasil em seu processo histórico, o autor reitera a importância das transformações estruturais ocorridas após 1930 para o êxito do processo de industrialização em curso no País, em especial a crise da economia cafeeira e a expansão dos centros urbanos. Todavia, reconhece os limites do modelo de substituição de importações enquanto modelo para o desenvolvimento industrial e atribui maior importância à aliança público-privada para o êxito dessa transformação na estrutura produtiva do País.

1.1.1. As 3 Vertentes do Pensamento Desenvolvimentista

Em sua análise acerca do pensamento desenvolvimentista, Ricardo Bielschowsky (1988) afirma que a estratégia de superação do subdesenvolvimento, por meio de medidas estatais em prol do processo de industrialização, é a marca do "*ciclo ideológico do desenvolvimentismo*". Segundo o autor, o pensamento desenvolvimentista é concebido na

década de 1930, quando o processo de industrialização no Brasil é impulsionado pela crise cafeeira e também da economia internacional, sendo direcionado essencialmente para o abastecimento do mercado interno por bens de consumo, porém com pouca coordenação política. O desenvolvimentismo alcança seu auge apenas a partir de 1945, quando o Estado estimula uma nova onda de substituição de importações em aliança com o setor industrial brasileiro e o capital estrangeiro, valendo-se para tanto do uso de instrumentos de planejamento econômico e de elaboração de projetos para o crescimento industrial.

Entretanto Bielschowsky (1988) ressalta que, nesse processo de transição do centro dinâmico do País para uma economia industrial, o pensamento desenvolvimentista não é unânime, pois reflete um conflito de ideias e interesses entre o empresariado do setor produtivo e a burocracia estatal. Assim sendo, o autor caracteriza três vertentes principais do pensamento desenvolvimentista. A primeira é entendida como o desenvolvimentismo do setor privado, liderado por Roberto Simonsen e um grupo de empresários do setor industrial brasileiro. A segunda refere-se ao desenvolvimentismo do setor público não nacionalista, cuja figura mais representativa é Roberto Campos³ e sua argumentação reside na aliança entre o Estado, os setores produtivos e o capital estrangeiro. E a terceira vertente é caracterizada pelo desenvolvimentismo do setor público nacionalista, que é fundamentado no pensamento de Celso Furtado e Rômulo de Almeida, cuja argumentação atribui ao Estado a liderança para o desenvolvimento dos diversos setores produtivos.

A despeito de suas divergências, a análise realizada por Ricardo Bielschowsky (1988) acerca dessas três vertentes do pensamento desenvolvimentista permite identificar os seguintes elementos comuns, que são ancorados na abordagem estruturalista: i) a preconização do desenvolvimento econômico por meio do processo de industrialização; ii) o posicionamento favorável às medidas protecionistas e ao planejamento do Estado; iii) os estímulos estatais para o financiamento de investimentos nas atividades de expansão industrial e de desenvolvimento tecnológico; iv) a priorização do equilíbrio da balança comercial, com vistas a alcançar a estabilidade monetária e cambial; e v) a relevância do papel do Estado na promoção de medidas distributivas em atenção às necessidades sociais.

³ O economista Roberto Campos participou da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1951-1953, que foi responsável por analisar os principais problemas estruturais do subdesenvolvimento brasileiro e resultou na criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Campos participou da elaboração do Plano de Metas, em 1956; foi vice presidente do BNDE em 1956 até 1957, quando então assume a presidência do banco, até 1959; ministro do Planejamento, em 1964-1967; e participou de importantes iniciativas a exemplo da criação do Banco Nacional de Habitação e do Banco Central do Brasil.

Ou seja, as diferenças observadas nas três vertentes residem essencialmente na extensão da presença do Estado, na abertura para o capital estrangeiro e na participação do setor privado na formulação de estratégias de desenvolvimento produtivo.

O desenvolvimentismo do setor privado zela essencialmente pelos interesses do empresariado industrial e do capital privado nacional, enquanto o principal agente responsável por investimento nas atividades produtivas. Sua argumentação está estruturada em torno das premissas de desenvolvimento difundidas pelo pensamento cepalino, caracterizadas pela posição antiliberal, favorável à industrialização planejada, e à aliança entre o Estado e o capital nacional. Porém, a atuação do Estado na economia é compreendida dentro de certas restrições, devendo essencialmente estar focada na adoção de medidas de proteção à incipiente indústria nacional e de formação de alianças pontuais com o capital internacional.

Amplamente sustentado por instituições representativas do setor industrial, a exemplo do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o desenvolvimentismo do setor privado tem como seus principais porta-vozes industriais como Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi e Jorge Street⁴. O argumento utilizado aponta para o protagonismo do empresariado industrial na formação de uma estrutura industrial capaz de promover o desenvolvimento econômico brasileiro, à semelhança do ocorrido nas economias centrais. Conforme colocado por Bielschowsky (1988), *“essa pequena elite empresarial é vivenciada, o que se pode denominar, sem risco, de uma experiência pioneira em planejamento econômico”* (p.79).

De acordo com o pensamento desenvolvimentista do setor privado, a industrialização é a principal forma de superação da pobreza e de condução da sociedade brasileira rumo ao nível de desenvolvimento já alcançado pelos países centrais. Para tanto, reitera a importância de implementar um processo de reestruturação da economia do País e

⁴ Roberto Simonsen foi vice presidente do Centro Industrial de São Paulo, em 1928; presidente da Confederação Industrial do Brasil, em 1935-1936; membro provisório do Conselho Federal do Comércio Exterior, em 1937; presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entre 1937-1945; e membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 1944. Jorge Street foi presidente do Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de São Paulo, em 1926-1929; fez parte da diretoria do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), em 1928-1931; diretor geral do Departamento Nacional de Indústria e Comércio, em 1931-1934; e diretor geral do Departamento Estadual do Trabalho em São Paulo, em 1934. Euvaldo Lodi foi deputado classista da Câmara, entre 1934 e 1937; e presidente da Confederação Nacional da Indústria, entre 1938-1954; além de integrar o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a presidência da CEPAL e da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro.

de formular um plano de industrialização integrada, voltado para a instalação de indústrias de base e de bens de capital, com o objetivo de suprir demandas da indústria de transformação e de bens de consumo. Todavia, sinaliza que o êxito desse projeto de industrialização depende de um forte apoio estatal, uma vez que os mecanismos de uma economia liberal não são favoráveis para que ocorra a formação espontânea de uma indústria de base e de bens de capital no Brasil. Decorre daí um posicionamento favorável à intervenção limitada do Estado na economia, seja para auxiliar no processo de planejamento econômico, proteger a indústria nascente, investir em segmentos industriais considerados estratégicos pelo próprio Estado, ou ainda realizar empreendimentos em setores industriais nos quais a iniciativa privada não se mostra presente.

O pensamento desenvolvimentista do setor privado defende também que as iniciativas em prol do crescimento industrial podem ser harmonizadas com os interesses agrícolas e do capital estrangeiro, desde que coordenadas em torno de um amplo planejamento econômico e de um projeto de desenvolvimento do País. Essa colocação fica explícita no parecer de Roberto Simonsen apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, no qual o industrial argumenta em favor da planificação de uma nova estrutura econômica para o País, que fosse ampla o suficiente para acomodar aos interesses dos diversos setores produtivos, e inclusive proporcionar meios para satisfazer as necessidades da população.

De fato, em um país como o nosso, serão as indústrias mais intimamente ligadas às atividades extrativas e agropecuárias as que usufruirão as mais favoráveis condições de estabilidade e desenvolvimento. Dependerá ainda essa industrialização da intensificação do aperfeiçoamento dos transportes e dos processos de distribuição e comércio. A planificação do fortalecimento econômico nacional deve, assim abranger por igual o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, como o dos sociais e econômicos, de ordem geral. (SIMONSEN, 1944, p. 4)

Portanto, o segmento industrial brasileiro se mostra favorável à participação do capital estrangeiro na economia brasileira. Porém, defendem que sua entrada no País deva ser regulada, obedecendo a critérios de prioridade e orientando esses investimentos para setores essenciais da produção industrial que não estejam suficientemente atendidos pela indústria nacional. Outra concessão feita ao capital estrangeiro refere-se aos segmentos industriais em que há uso intensivo de tecnologia ou em que há grande dependência por importação de equipamentos e *know-how*, visando assim aumentar a produtividade da indústria nacional.

A extensão da intervenção do Estado na economia é o ponto central de divergência entre o desenvolvimentismo do setor privado e aquele do setor público. De acordo com a vertente desenvolvimentista do setor público não nacionalista, a intervenção do Estado na economia deve também passar pelo exercício de um papel de regulação e controle do mercado nacional, com o objetivo de evitar a formação de monopólios e oligopólios, assim como assegurar a qualidade dos serviços públicos prestados por concessionárias privadas. Já para a vertente nacionalista do setor público, a intervenção estatal deve ser ainda mais ampla, subordinando a atuação do capital privado às prioridades de governo e, principalmente, atuando em prol da estatização da economia do País e dos empreendimentos do setor produtivo.

Quanto à vertente desenvolvimentista do setor privado não nacionalista, convém destacar que Roberto Campos em diversas ocasiões se manifesta contrário à elevada intervenção do Estado no setor produtivo e à tendência de estatização da economia, conforme preconizado por pensadores nacionalistas. Embora tenha uma posição favorável a uma maior participação do Estado no planejamento da economia e dos setores produtivos, Campos alerta para os riscos que uma excessiva estatização da economia e intervenção governamental nos empreendimentos produtivos possam provocar. Por um lado, aponta para o risco de afugentar o capital estrangeiro investido no País. Por outro lado, entende que a excessiva estatização da economia e intervenção governamental em empreendimentos do setor produtivo pode desmobilizar o empresariado industrial nacional. Em ambos os casos, adverte sobre os limites de investimento estatal, o que atrasaria o processo de industrialização.

No que se refere ao planejamento para o desenvolvimento econômico do País, é atribuído ao Estado a responsabilidade de liderar e coordenar o processo de formulação de políticas para o desenvolvimento da atividade industrial. Considerando a trajetória histórica de formação do País, Campos coloca que o crescimento brasileiro se daria apenas por meio de um crescimento planejado, no qual o Estado deve se atentar para os principais entraves estruturais para a superação do subdesenvolvimento. Todavia, a participação de representantes da iniciativa privada é considerada indispensável, de modo a articular interesses comuns e assegurar uma convergência de esforços públicos e privados.

Ainda nesse contexto, a atividade industrial é percebida como estratégia, seja para o abastecimento das necessidades do mercado interno; o aumento da competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional; a modernização tecnológica da agricultura; e até mesmo por sua capacidade de absorver a mão de obra excedente dispensada do setor agrícola. Ou seja, a atividade industrial não é entendida como concorrente à produção agroexportadora, o que sinaliza uma compreensão de que o desenvolvimento pode ocorrer tanto por meio da industrialização, como também da modernização produtiva do setor agrícola. Observa-se assim que o pensamento desenvolvimentista do setor público busca harmonizar os interesses tradicionais do setor agrícola, com as demandas por crescimento da produção industrial. Os relatórios da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos corroboram essa argumentação, ao evidenciar uma tentativa de convergir interesses de ambos os setores produtivos.

Em vista de que o vigor do crescimento industrial e urbano, assim como a suavização das transformações estruturais dele resultantes, dependem grandemente do desempenho do setor agrícola, como supridor de alimentos, matérias-primas e mão de obra para cidades e indústrias e principal fornecedor de divisas, parece de importância ressaltar que também na agricultura se registra, gradualmente, a emergência de nova mentalidade. (“Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados,” 1951, em Memórias do Desenvolvimento, p. 292)

A partir dessa convergência de esforços, uma nova característica é introduzida à estratégia de planejamento econômico: o planejamento seccional ou setorial. Diferentemente da tradicional abordagem de planejamento integral, amplamente defendida por pensadores cepalistas como Celso Furtado e Raul Prebisch, o planejamento seccional é compreendido por Roberto Campos como um instrumento não concorrente e complementar às estratégias contidas nos grandes planos de desenvolvimento nacional. Para Campos, a vantagem do planejamento seccional reside em sua execução facilitada e de baixo custo, o que dispensaria uma elevada intervenção do Estado nos setores produtivos. Ademais, valendo-se do planejamento setorial, a necessidade de resolução emergencial de grandes problemas em escala nacional é substituída por uma intervenção pontual e mais eficaz. Essa nova tendência de estratificação setorial do planejamento passa a compor o conjunto de instrumentos utilizados pelo estruturalismo, caracterizando-o cada vez mais pela especialização técnica dos projetos e, principalmente, facilitando a definição de mecanismos para o monitoramento de resultados.

Conforme colocado por Bielschowsky (1988), essa nova filosofia de planejar cada setor da economia em separado, considerando suas nuances técnicas e produtivas, constitui uma das principais contribuições do pensamento desenvolvimentista não nacionalista à abordagem estruturalista, visto que essa formatação de planejamento deriva de uma prática internacional introduzida ao Brasil por meio da Comissão Mista. Incorpora-se, assim, à abordagem estruturalista o discurso de uma industrialização que deve também ser planejada por setores, e não apenas sob uma perspectiva integral, tendo em vista a urgência por superar pontos de estrangulamento evidenciados pelo modelo de industrialização por substituição de importações.

Por fim, no que se refere à diferença entre a vertente do setor público não nacionalista e aquela nacionalista, uma das principais divergências constatadas diz respeito à participação do capital estrangeiro na economia do setor produtivo. Por um lado, o pensamento desenvolvimentista não nacionalista é favorável ao estabelecimento de alianças com o capital estrangeiro, como uma forma de superação do atraso tecnológico da indústria brasileira, como também de complementação de recursos para investimento na expansão da estrutura produtiva nacional. Já o desenvolvimentismo do setor público nacionalista posiciona-se contrário à participação do capital estrangeiro na economia, inclusive no que se refere à transferência de tecnologia e *know-how* para modernização dos processos produtivos, sem que antes seja definida uma política disciplinadora capaz de regular a entrada desse capital no País.

A segunda divergência constatada entre as vertentes do setor público não nacionalista e nacionalista remete à aliança com o capital privado nacional. A vertente não nacionalista é favorável a uma estreita aliança público-privada, na qual o segmento industrial tem uma participação privilegiada nos processos de formulação do planejamento econômico e da política industrial. Nesse sentido, são definidos limites para a atuação do Estado em setores produtivos, nos quais a iniciativa privada pode atuar com maior eficiência e sem comprometer questões estratégicas de segurança nacional. Conforme análise feita por Bielschowsky (1988), acerca do pensamento de Roberto Campos:

...a insuficiência de capitais, de *know-how* e de capacidade para importar faziam com que os interesses da nação envolvessem uma política de atração de capitais externos. A participação do Estado em empreendimentos produtivos deveria ser tolerada, mas apenas naqueles projetos indispensáveis, em relação aos quais, momentaneamente, não houvesse interesse privado nacional ou estrangeiro em

investir. E mesmo o capital nacional deveria evitar certos ramos de investimento. (p.122)

Já a vertente nacionalista do setor público defende uma ampla participação do Estado na coordenação econômica do País e na definição de estratégias para o setor produtivo. Valendo-se dos grandes planos para o desenvolvimento nacional, o Estado deve prover diretrizes para o investimento da iniciativa privada e também direcionar os projetos seccionais. Ademais, a atuação direta do Estado nos investimentos produtivos é compreendida como necessária para regular e controlar a atuação do capital privado.

A partir do exposto, torna-se evidente que os defensores do pensamento nacional-desenvolvimentista do setor público atribuem ao Estado o papel protagonista na condução da economia e do setor produtivo. Argumenta-se ainda que os segmentos industriais considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico e a segurança nacional devem ser estatizados, por considerar que os interesses de acumulação privada de capital não devem se sobrepor à estratégia de desenvolvimento nacional. Ademais da defesa de uma maior intervenção do Estado na economia, é importante destacar outras duas características do pensamento desenvolvimentista do setor público nacionalista: i) a subordinação da política monetária à política de desenvolvimento econômico, sob a justificativa de que essa seria a principal maneira de viabilizar o desenvolvimento das forças produtivas do País; e ii) a inclinação à adoção de políticas sociais destinadas a amenizar os problemas decorrentes do desemprego, da pobreza e da pouca qualificação (educacional e profissional) da população brasileira.

Com o falecimento de Roberto Simonsen em 1947, o pensamento desenvolvimentista do setor privado perde seu principal articulador e dá espaço para que economistas cepalinos prossigam com a defesa da estratégia de planejamento da economia e proteção da indústria nacional, porém sob uma ótica nacional-desenvolvimentista do setor público. Assim sendo, a partir de meados da década de 1940, as propostas formuladas por Celso Furtado e Raul Prebisch ganham força política e passam a influenciar diretamente a atuação do Estado. A argumentação nacional-desenvolvimentista produzida pela CEPAL não apenas traz sustentação teórica ao modelo de industrialização por substituição de importações e ao planejamento centralizado da economia; mas também fundamenta as medidas protecionistas da indústria brasileira, bem como orienta a atuação do Estado para a diversificação da estrutura produtiva do País.

1.1.2. A Visão Internacional acerca do Desenvolvimentismo no Brasil

A discussão desenvolvimentista acerca da articulação do Estado com o setor industrial privado brasileiro remete a análises feitas por autores estrangeiros, como Peter Evans (EVANS, 1979, 1995) e Ben Schneider (SCHNEIDER, 1994, 2012, 2014). Ambos os autores, ao analisar o caso brasileiro, apontam para a centralidade da aliança entre o Estado, as empresas multinacionais e o empresariado industrial para alavancar o desenvolvimento da indústria nacional. Para esses autores, a relevância dessa aliança decorre não apenas da constatação da dependência tecnológica e de capital internacional, mas principalmente remete à formatação de um mecanismo para articulação de esforços, com o objetivo de superar a condição de subdesenvolvimento. Dito de outra forma, a despeito dos esforços nacionais para alavancar a industrialização em países periféricos, os autores argumentam que as novas economias industriais permanecem em uma condição de dependência dos países centrais, que é abordada como uma situação de semiperiferia.

Peter Evans (1979,1995) atribui a essa nova configuração da relação centro-periferia a denominação de desenvolvimento dependente, ou ainda de subdesenvolvimento industrializado. Para o autor, a compreensão do desenvolvimento extrapola o simples processo de industrialização; ou a capacidade de encontrar soluções para os problemas técnicos e tecnológicos que possibilitem o aumento da produção; e até mesmo o aumento da renda bruta do País. Nesse sentido, o desenvolvimento efetivo de um país ocorre quando, ao longo de sua trajetória histórica, os padrões de comportamento do capital privado e do Estado mudam, e com isso a grande massa da população é incluída nos processos de produção e consumo. Assim como abordado pelo estruturalismo, Evans percebe o desenvolvimento como uma transformação na estrutura econômica, política e social do país.

A partir dessa compreensão, Evans (1979, 1995) analisa o contexto do processo de industrialização dos países periféricos e o diferencia do subdesenvolvimento clássico, como também do desenvolvimento ocorrido nos países centrais. Enquanto nos países periféricos a relação de dependência induz a um processo de acumulação de capital excludente, altamente concentrado em grupos políticos e econômicos dominantes, os quais se tornam consumidores dos bens e produtos industrializados dos países centrais; nos países centrais o processo de acumulação de capital é essencialmente inclusivo, sendo a

origem do processo de inovação produtiva difusa na sociedade e a demanda por consumo mais pulverizada entre a população. Já nos países subdesenvolvidos que são industrializados, nos quais se configura uma relação de desenvolvimento dependente, os processos de acumulação de capital são mais inclusivos, ainda que haja a exclusão de uma parcela da população.

Considerando que os riscos de iniciar o processo de industrialização recaem sobre o empresariado industrial e o Estado, o capital estrangeiro se incorpora a essa nova dinâmica econômica, contudo sem assumir responsabilidade por sua consolidação. Seja por meio do investimento financeiro direto, da transferência de tecnologias já desenvolvidas aos países periféricos, ou ainda da associação com empresas nacionais, o capital estrangeiro participa dessa nova dinâmica do setor industrial e impulsiona a produção já existente, uma vez que esse incipiente processo de industrialização dos países periféricos não representa uma ameaça ao desenvolvimento econômico dos países centrais. Convém destacar que a colaboração que se desenvolve entre o capital privado nacional e o estrangeiro abarca essencialmente os segmentos industriais nos quais a tecnologia utilizada já está desenvolvida e transformada em rotina produtiva pelos países centrais. Desse modo, ademais de não haver um alto custo para a transferência desse *know-how*, os países centrais permanecem na vanguarda da inovação tecnológica e produtiva.

Assim sendo, conforme colocado por Peter Evans (1979, 1995), o processo de industrialização ocorrido em países semiperiféricos dão continuidade a uma situação de desenvolvimento dependente, visto que as ações de desenvolvimento tecnológico permanecem sob o controle dos países centrais. O objetivo é transferir, dos países centrais para os países periféricos, a produção de bens industriais destinados a um mercado consumidor ampliado, tendo em vista os custos mais baixos de produção nesses países. Em parte essa estratégia se fundamenta pelo alto custo de investimento requerido para a inovação tecnológica, bem como pela exigência de mão de obra especializada. Porém, é também de interesse dos países de economia central manter a exclusividade no processo de inovação, de modo a prosseguir na liderança produtiva em âmbito global. Ademais, quando há investimento de capital estrangeiro em países periféricos ou semiperiféricos, as decisões estratégicas acerca da alocação desse capital permanecem centralizadas nos países desenvolvidos, cabendo aos países beneficiários apenas as decisões operacionais.

Diante do exposto, Evans afirma que, assim como a transição da estrutura produtiva ocorrida nos países periféricos é gradual, seu reposicionamento no mercado internacional também se dá de forma gradativa. A partir de uma situação periférica, esses países passam a ocupar uma posição de semiperiferia no contexto da divisão internacional do trabalho, o que sustenta sua argumentação acerca do desenvolvimento dependente ou de uma industrialização subdesenvolvida.

Nesse processo de formação de alianças com o capital estrangeiro, o Estado assume um papel importante, tanto na coordenação política para se alcançar um consenso nos investimentos, como também na regulação econômica do País. Em ambos os casos, o Estado precisa desenvolver um arranjo institucional capaz de sustentar o processo de industrialização, atraindo os investimentos estrangeiros ao mesmo tempo em que é articulada a transferência de tecnologia para as indústrias nacionais. Em não havendo uma atuação incisiva e continuada do Estado em prol do desenvolvimento industrial, Evans (1979) argumenta que a lógica operacional do capital estrangeiro tende a frear o processo de industrialização dos países periféricos e, principalmente, criar empecilhos para a transferência de tecnologias que ainda não estejam transformadas em rotinas produtivas.

Na obra “Trazendo o Estado de Volta” (EVANS et al., 1985), Evans expande essa análise acerca da centralidade do papel do Estado na condução do processo de industrialização e do desenvolvimento econômico do País. Para o autor, é esperado que o Estado assuma o protagonismo na atração de investimentos estrangeiros, na consolidação do mercado consumidor interno, e na formatação de incentivos estatais para a dinamização do setor industrial nacional. Ou seja, para que o processo de industrialização em curso se torne exitoso, cabe ao Estado criar um arranjo institucional capaz de dar sustentabilidade às transformações ocorridas na estrutura produtiva, tendo em vista as limitações históricas da estrutura econômica, política e social dos países periféricos.

Ben Schneider (1994, 2012, 2014) reforça a análise feita por Peter Evans acerca da relevância da atuação do Estado na formulação de políticas para o desenvolvimento da indústria, na articulação de alianças com o capital estrangeiro e com o empresariado industrial. Nesse sentido, o autor aponta para a gradativa consolidação de mecanismos institucionais junto ao Estado destinados ao planejamento e à coordenação política, bem como são identificados os bolsões de competência técnica formados em instituições

estatais. No que se refere à aliança com o capital estrangeiro, Schneider (1994, 2012) reitera essa trajetória de dependência dos países periféricos. Induzido pela escassez de recursos para o investimento em segmentos industriais que exigem grande quantidade de capital, como também pela incapacidade de acompanhar o desenvolvimento científico-tecnológico ocorrido em âmbito internacional, esses países tradicionalmente recorrem ao capital estrangeiro para alcançar o desenvolvimento esperado no setor produtivo.

De certo modo, essa abordagem acerca do desenvolvimento dependente faz uma nova leitura do pensamento desenvolvimentista. Enquanto o desenvolvimentismo preconiza que o processo de industrialização é estratégico para a superação do subdesenvolvimento, e que o Estado deve ocupar uma posição estratégica para dinamizar a economia do setor industrial. A análise feita por esses autores internacionais elucidam a contínua situação de dependência dos países em desenvolvimento, tendo em vista a sujeição ao capital estrangeiro para alcançar o êxito esperado no processo de industrialização. Dito de outra forma, tanto Peter Evans como Ben Schneider argumentam que, por não estar sustentado no desenvolvimento integral e na efetiva transformação das condições estruturais do País, essa estratégia de industrialização não alcança o objetivo de reposicionar o País no contexto da divisão internacional do trabalho. Para os autores, a industrialização de países periféricos ocorre de modo desarticulado das condições econômicas e sociais requeridas para a sua mudança estrutural, o que caracteriza uma posição de semiperiferia, ou de subdesenvolvimento industrializado.

1.1.3. As críticas liberais ao desenvolvimentismo brasileiro e o neoliberalismo

Apesar do alerta acerca dos riscos de um planejamento centralizado e uma excessiva intervenção estatal, durante o período militar o desenvolvimentismo do Estado brasileiro se afasta da estruturação vigente na década de 1950. Observa-se, nesse período, um acentuado grau de centralização das decisões estatais na formulação da política industrial, além de um intenso processo de estatização da economia e dos empreendimentos produtivos. Diante desse novo contexto, abre-se uma janela de oportunidade para a fragilização do pensamento desenvolvimentista e o fortalecimento dos pressupostos liberais junto ao Estado. Embora a abordagem liberal não seja utilizada como referencial analítico na tese, é importante fazer uma breve análise de sua argumentação

para compreender as principais críticas feitas ao desenvolvimentismo brasileiro, como também a inserção do pensamento neoliberal junto ao Estado brasileiro nas décadas de 1980 e 1990.

Desde 1930 o pensamento liberal é uma das correntes de pensamento com relevante expressão no País (BIELSCHOWSKY, 1988; BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009; FURTADO, 2000) e, tendo em vista os sucessos e fracassos do desenvolvimentismo, passa por reformulações em sua argumentação. De início, a principal crítica liberal ao pensamento desenvolvimentista diz respeito à intervenção do Estado na economia, uma vez que seus pressupostos são a autonomia do capital privado e a autorregulação do mercado. Nesse sentido, entende-se que o subdesenvolvimento é um processo histórico espontâneo e a intervenção do Estado não traria efetivas mudanças nas condições estruturais do País.

Um dos principais representantes do pensamento liberal no Brasil é Eugênio Gudin⁵. Defensor da intervenção mínima do Estado na economia e da participação do capital estrangeiro no processo de industrialização, Gudin entende que o Estado deve atuar de modo a corrigir as falhas do mercado e mitigar as deficiências do sistema econômico nos países periféricos. Diferentemente das economias centrais, os países periféricos demandam um maior intervencionismo estatal, tendo em vista a necessidade de formação de poupança interna e a insuficiente acumulação de capital pelo empresariado dos setores produtivos. Ademais, Gudin também defende a atuação do Estado para o desenvolvimento. Nesse sentido, cabe ao Estado garantir o equilíbrio monetário e cambial, contudo sem intervir nos mecanismos de preços e tão pouco na estatização da economia. Ainda segundo o pensamento liberal de Gudin, o desenvolvimento não é associado somente à atividade industrial, mas também pode ser alcançado por meio do desenvolvimento da agricultura e do comércio exterior.

⁵ Eugênio Gudin ocupou entre funções de destaque junto ao Estado brasileiro. Em 1944 participa da criação do curso de economia no Brasil, dando o impulso necessário para a criação da Fundação Getúlio Vargas nesse mesmo ano. Também participou como delegado brasileiro na Conferência de Bretton Woods, para discutir acerca das questões monetárias internacionais no período pós II Guerra Mundial, a qual resultou na criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Outra importante contribuição de Gudin refere-se à aprovação da Instrução 113, criando a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que facilitava os investimentos estrangeiros no País, e também a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial (BIELSCHOWSKY, 1988).

Já no que se refere ao protecionismo estatal, os argumentos utilizados por Gudín sustentam apenas a proteção a setores industriais considerados estratégicos para o País, ou ainda enquanto sua formação é incipiente. Uma vez estabelecida a atividade industrial, o Estado deve suspender as medidas de proteção, sob o risco de comprometer as condições de competitividade do livre mercado. Cabe ainda mencionar sua argumentação acerca do planejamento, visto que Gudín considera válido o processo de planejamento econômico em âmbito nacional, desde que o Estado não exceda suas competências centrais de provedor de incentivos ao capital privado.

A argumentação liberal ganha força política e também junto a grupos industriais a partir de meados da década de 1970, quando, com a crise internacional do petróleo, a economia brasileira deixa de crescer, deixando evidente que o desenvolvimento industrial não implica necessariamente na autonomia econômica, e nem mesmo no desenvolvimento social do País. Porém, é com o agravamento da crise econômica e a insatisfação com a atuação intervencionista do Estado que, na década de 1980, a abordagem nacional-desenvolvimentista perde espaço para o pensamento liberal. Desde então, o Estado gradativamente deixa de exercer seu protagonismo na política industrial e são implementadas algumas das recomendações⁶ neoliberais concebidas pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial aos países da América Latina, que ficam conhecidas como Consenso de Washington.

Entretanto, diante dos resultados alcançados por meio da industrialização por substituição de importações e dos grandes planos de desenvolvimento nacional, as críticas liberais são reformuladas e a argumentação a favor do livre mercado é ponderada. Ou seja, o neoliberalismo cogita certo grau de intervenção estatal na economia, com o intuito de mitigar as falhas do mercado. Assim sendo, as críticas ao pensamento desenvolvimentista são reestruturadas em torno das seguintes propostas: i) a redução da intervenção do Estado na economia e na organização do mercado, em específico no que tange a criação de empresas estatais do setor produtivo; ii) a priorização da política macroeconômica, frente

⁶ A estratégia liberal adotada pelo Brasil seguiu em boa medida o pacote de prescrições recomendadas por instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Conhecido como Consenso de Washington, esse pacote contempla 10 medidas, a saber: i) disciplina fiscal; ii) redução dos gastos públicos; iii) reforma tributária; iv) juro de mercado; v) cambio de mercado; vi) abertura comercial; vii) investimento estrangeiro sem restrições; viii) privatização de empresas estatais; ix) desregulamentação da economia; e x) direito à propriedade intelectual.

aos planos nacionais de desenvolvimento, visando manter o controle sobre os gastos públicos e o balanço comercial; e iii) a limitação da proteção estatal à indústria nacional, de modo a criar um ambiente de maior abertura econômica e do mercado.

Frente ao exposto, Bielschowsky aponta para um ponto de convergência entre o novo pensamento liberal e a abordagem desenvolvimentista do setor privado, quanto à extensão da intervenção do Estado na economia. Para o autor, ambas as abordagens se preocupam com o protagonismo do segmento industrial e propõem uma aliança público-privada orientada para sanar os problemas inerentes ao processo de oferta e demanda. Nesse sentido, argumentam favoravelmente à intervenção mínima do Estado, seja na adoção de medidas protecionistas à indústria nacional ou ainda na complementação de investimentos onde a iniciativa privada não se faça presente. Portanto, conforme colocado por Bielschowsky (1988), o pensamento neoliberal resulta desse debate acerca das diferentes concepções para o desenvolvimento brasileiro e das críticas liberais à intervenção do Estado.

De modo similar, Bresser-Pereira (2011) considera que o pensamento neoliberal é resultado desse debate histórico, o que leva à combinação de premissas liberais com alguns aspectos do desenvolvimentismo. Nesse sentido, o autor afirma que o neoliberalismo tanto defende a desregulamentação da economia, a abertura comercial e a aliança com o capital estrangeiro; como também se mostra favorável à prática da regulação econômica e da complementação de investimentos estatais em segmentos estratégicos. Apesar da rejeição à estratégia nacional-desenvolvimentista, considerada um modelo populista e causador da alta inflacionária; é argumentado que o processo de abertura econômica deve ser conduzido de forma gradual e planejada, tendo em vista os quase cinquenta anos de aliança entre os empresários industriais e a burocracia estatal em prol da industrialização. Conforme colocado por Bresser-Pereira e Diniz (2009), o apoio do empresariado industrial à proposta neoliberal é evidente, persistindo “*porém, desacordo quanto à forma e ao ritmo de introdução de itens da nova agenda*” (p. 86), uma vez que os pressupostos do Consenso de Washington propõem uma maior celeridade a esses processos.

Convém destacar que dois argumentos neoliberais são responsáveis por consolidar o apoio do segmento industrial, em específico dos empresários não nacionalistas. Primeiramente, é defendido que a abertura econômica e do mercado pode beneficiar a

indústria brasileira, em especial no que tange a ampliação do capital para investimento, como também a transferência de novas tecnologias. O segundo argumento também remete aos benefícios da aliança com o capital estrangeiro e diz respeito à inserção da indústria brasileira em cadeias produtivas em escala global. Todavia, a abertura comercial e econômica do País provoca também o desaquecimento da atividade industrial nacional, tendo em vista sua incapacidade de competir com os concorrentes internacionais. Conforme análise de Bresser-Pereira e Diniz (2009), essa situação é agravada quando, na década de 1990, os processos de desestatização e de privatização são ampliados, evidenciando a desnacionalização da indústria brasileira e tornando eminente o risco de desindustrialização. Assim sendo, a despeito dos avanços ocorridos no período desenvolvimentista, as mudanças provocadas pelo pensamento neoliberal são significativas e resultam em uma ampla reestruturação do parque industrial brasileiro e da composição de seu capital.

De fato, a partir do momento que o Brasil adota as recomendações do Consenso de Washington, dá-se início a um profundo processo de reestruturação industrial. Primeiramente, a participação do capital estrangeiro, multinacional e financeiro, aumenta no País, o que sustenta a argumentação de desnacionalização da indústria nacional. Em segundo lugar, um grande número de empresas nacionais é privatizado, tendo o capital estrangeiro como um importante investidor, o que impulsiona a inserção internacional dessas empresas. Em terceiro lugar, o Estado deixa de atuar como empreendedor no setor produtivo e adquire duas novas características: o Estado regulatório e o Estado investidor. Porém, induzido pelas baixas taxas de crescimento do País e pelo aumento das desigualdades sociais, verificados em meados da década de 1990, o pensamento neoliberal predominante é gradativamente enfraquecido junto ao Estado e oportuniza a retomada da abordagem desenvolvimentista.

O fracasso do pensamento neoliberal é concretizado pelas baixas taxas de crescimento econômico, pelo aumento do desemprego e da desigualdade de renda, e pela queda na participação da indústria no Produto Interno Bruto do País. Ademais, diante do crescimento econômico constatado nos países que não adotaram as medidas preconizadas pelo neoliberalismo e pelo Consenso de Washington – a exemplo da China e da Índia –, gradativamente o empresariado brasileiro e a própria burocracia estatal passa a rejeitar os

pressupostos neoliberais relacionados ao imperativo absoluto da política econômica e fiscal, em detrimento das questões sociais e produtivas do País.

Ao contrário do que é comumente acreditado, o desempenho dos países em desenvolvimento no período em que o desenvolvimento estava orientado pelo Estado foi superior ao resultado obtido no período subsequente da reforma orientada para o mercado. Houve fracassos espetaculares decorrentes da intervenção estatal, mas a maioria desses países cresceu mais rápido, com uma distribuição de renda mais equitativa e com muito menos crises financeiras... do que ocorrido no período das reformas orientadas para o mercado. Ademais, não é verídico que praticamente todos os países ricos ficaram ricos por meio de políticas de livre mercado. A verdade é quase o oposto. Com algumas exceções, todos os países atualmente ricos... – supostamente lares do livre mercado e do livre comércio – se tornaram ricos a partir de uma combinação de protecionismo, subsídios e outras políticas as quais hoje eles não aconselham que sejam adotadas pelos países em desenvolvimento. (CHANG, 2012, p. 27)

1.1.4. O neodesenvolvimentismo

O prefixo neo é utilizado para caracterizar o ressurgimento do pensamento desenvolvimentista, especialmente após a década de 2000. Essa retomada do papel do Estado nas funções de regulação da economia e do mercado, como também na promoção de políticas de inclusão social, fundamenta-se em princípios e instituições herdadas do velho desenvolvimentismo e do pensamento estruturalista. Com o apoio de parte do empresariado industrial⁷, insatisfeito com a tendência de desnacionalização do setor produtivo decorrente do período neoliberal, o Estado traz uma vez mais para a sua agenda as preocupações com problemas específicos da política industrial e comercial, a discussão acerca da formulação de um projeto para o desenvolvimento econômico e social do País e, principalmente, a questão referente à vinculação da política macroeconômica às prioridades de desenvolvimento nacional. Observa-se assim o impulso inicial para uma repactuação da aliança do Estado com o setor privado.

O neodesenvolvimentismo resulta do debate entre o pensamento desenvolvimentista e as críticas neoliberais, e traz inovações conceituais tendo em vista os

⁷ Conforme analisado por Bresser-Pereira e Diniz (2009), parte do empresariado industrial brasileiro permaneceu em desacordo com as medidas neoliberais adotadas pelo Estado, desde a retomada democrática em 1988. Com o aval de 32 das maiores indústrias nacionais, em 1989 é fundado o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, com o objetivo de defender os interesses da indústria nacional e fazer resistência à tendência internacionalista adotada pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). As informações referentes à atuação do IEDI em prol do desenvolvimento nacional do País podem ser acessadas em <http://www.iedi.org.br/>

fracassos experimentados anteriormente em ambas as abordagens. Uma primeira característica herdada do desenvolvimentismo refere-se à importância atribuída ao planejamento nacional, compreendendo tanto as prioridades econômicas, as expectativas dos diversos setores produtivos, e ainda as questões sociais. Ademais de valorizar o planejamento integral para o crescimento econômico do País, o neodesenvolvimentismo busca articular esse planejamento nacional com as políticas setoriais (ou seccionais), visando assim criar um ambiente político inclusivo e favorável ao protagonismo da iniciativa privada. Luiz Carlos Bresser-Pereira e Eli Diniz (2009), ao discutirem essa retomada do pensamento desenvolvimentista junto ao Estado brasileiro, enfatizam a importância de se definir uma clara alternativa macroeconômica e, principalmente, uma estratégia de desenvolvimento nacional, frente ao esgotamento da hegemonia neoliberal.

Uma segunda característica do pensamento neodesenvolvimentista diz respeito à importância atribuída à atividade industrial, que permanece como um dos principais motores do desenvolvimento. Porém, o processo de industrialização deixa de ser compreendido como a estratégia para a superação do subdesenvolvimento. Nesse sentido, os diversos setores produtivos passam a ocupar uma posição similar na agenda do Estado, seja o setor industrial, o agropecuário, a agroindústria, o sistema financeiro e, até mesmo, o comercial.

Uma terceira característica do pensamento neodesenvolvimentista refere-se à centralidade do papel do Estado, que deve exercer a liderança na aliança público-privada e conduzir o processo de desenvolvimento produtivo do País. Todavia, não lhe é atribuído o papel de atuar diretamente no mercado, como um ator empreendedor. Ou seja, a atuação do Estado na economia é concebida de forma restrita, contemplando ações de incentivo à iniciativa privada; a criação de um ambiente político-econômico favorável à atuação do capital estrangeiro; e, principalmente, a regulação da economia e do mercado, intervindo apenas quando houver a necessidade de mitigar gargalos ao desenvolvimento.

É importante destacar que, nesse contexto de criação de um ambiente favorável à atuação do setor privado, uma das expectativas de atuação do Estado é na promoção de ações destinadas ao desenvolvimento científico e tecnológico do País. Tendo em vista o reconhecimento que o progresso científico e tecnológico é a principal forma para aumentar a produtividade e a competitividade dos setores produtivos, o neodesenvolvimentismo

aponta para a urgência de se enfrentar esse gargalo histórico ao desenvolvimento. Seja por meio de incentivos à iniciativa privada, pelo aprimoramento da formação do trabalhador ou por meio da aliança com o capital estrangeiro, a política de desenvolvimento científico e tecnológico é estreitamente correlacionada às estratégias dos diversos setores produtivos.

Por fim, uma quarta característica do pensamento neodesenvolvimentista refere-se à participação do capital estrangeiro em investimentos do setor produtivo. A abordagem neodesenvolvimentista atribui ao capital estrangeiro os benefícios decorrentes da introdução de novas tecnologias e *know-how*, além da facilitação para a inserção da indústria brasileira no mercado internacional. Porém, faz uma ressalta à livre atuação do capital estrangeiro no País, em especial o financeiro, recomendando que sua entrada seja regulada pelo Estado e que os novos investimentos sejam direcionados de acordo com os interesses nacionais.

Diante do exposto, tem-se que essa retomada desenvolvimentista representa para o empresariado industrial um retorno da política industrial para o centro da agenda do Estado e a volta de sua participação de modo ativo na política industrial e econômica. Apesar de não mais ocupar uma posição central na estratégia para a superação do subdesenvolvimento, o pensamento neodesenvolvimentista favorece a retomada da aliança entre o empresariado industrial e o Estado. Ao analisar o neodesenvolvimentismo brasileiro, Renato Boschi (2012) corrobora a relevância assumida pelo Estado na reconstrução de uma agenda neodesenvolvimentista, orientada para fomentar o desenvolvimento produtivo e tecnológico da indústria; como também na reestruturação da aliança com o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro.

Entretanto, o debate neodesenvolvimentista não alcança um consenso acerca da extensão do protagonismo do Estado na aliança público-privada, ou mesmo acerca do grau de intervenção no setor produtivo e de proteção à indústria nacional. Uma das questões centrais desse debate reside na expectativa de regulação das atividades econômicas pelo Estado. Tanto Bresser-Pereira (2011), como Boschi (BOSCHI; GAITÁN, 2008; BOSCHI, 2011, 2012), identificam uma forte tendência intervencionista do Estado brasileiro, em especial após a crise econômica internacional de 2008. Para os autores, as propostas de regulação são construídas a partir de arranjos institucionais do velho desenvolvimentismo, formatados a partir da relação centro-periferia.

Uma segunda questão que suscita esse posicionamento ambíguo do Estado diz respeito à expectativa de aprimorar a infraestrutura econômica e social do País, necessária para aumentar a competitividade dos setores produtivos brasileiros. Essa é uma das questões que justifica a aceitação de um caráter intervencionista do Estado neodesenvolvimentista. Todavia, Bresser-Pereira e Boschi alertam para os riscos de se utilizar antigos mecanismos desenvolvimentistas, que tendem à atuação centralizadora e impositiva do Estado, para a formulação de novos planos nacionais. De fato, essa tendência intervencionista pode ser confirmada a partir da expansão na criação de empresas estatais do setor produtivo ocorrida sob a argumentação neodesenvolvimentista.

Por fim, uma terceira questão que suscita esse debate acerca da extensão do protecionismo estatal à indústria nacional diz respeito aos privilégios concedidos para segmentos produtivos em separado. Ao formular de políticas industriais setoriais, sem haver coordenação entre elas, o Estado dá incentivos diferenciados para cada setor. Em alguns casos, esses incentivos se dão de forma excessiva ou até mesmo em detrimento das metas desejadas para o desenvolvimento nacional.

Tendo em vista essa discussão acerca da formatação do pensamento neodesenvolvimentista, Boschi (2011, 2012) argumenta que esse é um modelo teórico ainda em formação. E, diferentemente do desenvolvimentismo identificado entre as décadas de 1930 e 1950, ainda é cedo para identificar vertentes ideológicas consolidadas. Por um lado, postula-se a formatação de fóruns estatais para a coordenação dos diversos atores institucionais e a articulação política, o que sustenta as premissas de participação e de reconfiguração da aliança público-privada. Por outro lado, observa-se o fortalecimento dos mecanismos estatais de regulação da atividade econômica e de coordenação do mercado, o que aponta para uma tendência intervencionista do Estado. Ou seja, ainda não há um consenso acerca do grau de intervenção estatal na economia, ou até mesmo sobre a extensão da participação da iniciativa privada na política industrial. Conforme colocado por Boschi e Gaitán (2008), a despeito de haver um consenso na centralidade do papel do Estado para o desenvolvimento do País, e até mesmo existir uma “*relação positiva entre intervencionismo estatal e êxitos nos modelos de desenvolvimento*” (p. 309), o grau de intervenção do Estado e a formatação dessa interação entre Estado e segmento industrial é peculiar em cada País.

Schneider (2012, 2014) também considera que o Estado brasileiro neodesenvolvimentista revela um posicionamento híbrido, que combina de modo singular os mecanismos de incentivo e controle em sua interação com o mercado. Para o autor, ao mesmo tempo em que o Estado retoma um papel de planejamento da economia e de regulação do mercado; são também identificados incentivos à participação do capital estrangeiro, multinacional e financeiro, na estrutura produtiva do País. É certo que a presença de multinacionais, grandes responsáveis por investimentos em processo de transferência tecnológica e modernização produtiva no País, tem suas atividades regulamentadas pelo Estado. Porém, o autor considera que a regulação e a coordenação política feita pelo Estado não impacta de modo significante na hierarquia de decisão dos investimentos, que permanece subordinada aos interesses do capital estrangeiro.

Essa relação de colaboração e dependência, entre o Estado, o empresariado industrial e o capital estrangeiro, é um dos principais aspectos desse caráter híbrido apontado por Schneider (2014). Historicamente essas alianças se revelam indispensáveis para o processo de industrialização, especificamente dos segmentos com uso intensivo de tecnologia ou com exigência de grandes volumes de investimento para sua constituição inicial. Assim sendo, é indispensável que o Estado desenvolva novas competências para atrair e controlar a atuação do capital estrangeiro no País, direcionando-o para o alcance das grandes metas de desenvolvimento nacional, haja vista o papel estratégico que o capital estrangeiro desempenha ao longo da trajetória de industrialização brasileira.

A partir da análise das principais características da abordagem neodesenvolvimentista, constata-se que todos os autores são unânimes ao afirmar a relevância do planejamento nacional e dos projetos de desenvolvimento; a centralidade do papel do Estado na geração de incentivos para o crescimento produtivo, tanto do setor industrial como também dos demais setores econômicos do País; a parceria com o capital privado nacional e estrangeiro em prol do desenvolvimento econômico; e a importância atribuída ao enfrentamento dos problemas estruturais do País, em específico as questões sociais. Observa-se também uma argumentação similar quanto ao posicionamento híbrido do Estado neodesenvolvimentista, principalmente no que se refere à extensão da intervenção estatal na economia e na organização dos setores produtivos.

Quadro 1.1: Comparação das Abordagens Teóricas

Abordagem Teórica	Período	Perfil de atuação do Estado	Relação com a iniciativa privada	Relação com o capital estrangeiro
Nacional Desenvolvimen-tismo	1938 - 1954	<p>Término da 1ª onda de substituição de importações e início da 2ª onda.</p> <p>Apoio do Estado nas iniciativas de expansão da indústria nacional.</p> <p>Protagonismo estatal nos investimentos em obras de infraestrutura econômica, com estreito apoio da iniciativa privada.</p>	<p>Foco no processo de substituição de importações para bens de consumo.</p> <p>Protagonismo do segmento industrial no planejamento do processo de industrialização e na política industrial.</p> <p>Favorável ao protecionismo estatal para a indústria nacional e à intervenção restrita do Estado nos mecanismos de coordenação do mercado.</p>	<p>Perspectiva de complementaridade do capital estrangeiro para os investimentos nos quais o empresariado industrial brasileiro não dispõe de recursos ou da capacidade tecnológica requerida.</p>
	1955 - 1963	<p>Término da 2ª onda de substituição de importações.</p> <p>Liderança do Estado nos mecanismos de coordenação do mercado e no planejamento dos investimentos em setores produtivos.</p> <p>Estado empreendedor, com gradativa estatização dos investimentos em infraestrutura econômica e nos segmentos produtivos priorizados pelos governos, a exemplo da indústria de base e de bens de capital, eventualmente competindo com a iniciativa privada.</p>	<p>Foco no processo de substituição de importações para indústria de base e de bens de capital.</p> <p>Conflito entre o protagonismo exercido pelo empresariado industrial e a liderança do Estado no planejamento econômico e na política industrial.</p> <p>Marginalização do segmento industrial nos processos participativos do Estado, diante da crescente estatização da política industrial.</p> <p>Vulnerabilidade diante da concorrência internacional para produtos com similares nacionais.</p>	<p>Estreitamento da aliança entre o Estado e o capital estrangeiro, com vistas a complementar os investimentos nos quais o Estado não dispõe de recursos financeiros, de <i>know-how</i> ou da capacidade tecnológica requerida.</p> <p>Fragmentação na posição assumida pelo empresariado industrial acerca da complementaridade dos investimentos do capital estrangeiro.</p>

Abordagem Teórica	Período	Perfil de atuação do Estado	Relação com a iniciativa privada	Relação com o capital estrangeiro
Nacional Desenvolvimentismo	1964 - 1984	<p>3ª onda de substituição de importações.</p> <p>Elevado intervencionismo e autoritarismo do Estado nos mecanismos de coordenação do mercado e no planejamento da expansão produtiva.</p> <p>Estado empreendedor, com elevada estatização dos investimentos em infraestrutura econômica e em diversos segmentos produtivos, em especial na indústria de base e de bens de capital, competindo com a iniciativa privada.</p> <p>Ênfase na expansão do mercado interno e no desenvolvimento produtivo regional, consolidando as cadeias de fornecedores e os polos de produção industrial.</p> <p>Inserção do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas.</p>	<p>Foco no processo de substituição de importações para diversificação da estrutura produtiva nacional.</p> <p>Marginalização das organizações sindicais superiores nos processos participativos junto ao Estado, devido à crescente centralização do planejamento econômico, bem como da formulação e execução das políticas setoriais.</p> <p>Reduzido protagonismo do segmento industrial brasileiro, acompanhado pela crescente participação do Estado nos processos produtivos.</p> <p>Renovação das estratégias de influência política junto ao Estado, por meio dos representantes do Poder Legislativo.</p>	<p>Gradativo fechamento do mercado brasileiro para a concorrência internacional de produtos com similares nacionais.</p> <p>Manutenção da aliança entre o Estado e o capital estrangeiro, com vistas a complementar os investimentos nos quais o Estado não dispõe de recursos financeiros, de <i>know-how</i> ou da capacidade tecnológica requerida.</p> <p>Expansão na presença de empresas multinacionais no País, em especial após o primeiro choque da crise do petróleo em 1972 e a exigência de índices mínimos de nacionalização da produção.</p>

Abordagem Teórica	Período	Perfil de atuação do Estado	Relação com a iniciativa privada	Relação com o capital estrangeiro
Neoliberalismo	1985 - 1996	<p>Intervenção estatal restrita, com ênfase no saneamento das contas públicas e das deficiências do mercado, e na estabilização macroeconômica.</p> <p>Redefinição da estrutura administrativa, com base no ideal de Estado Mínimo, de desestatização da economia e dos princípios de autorregulação do mercado.</p> <p>Estado investidor e acionista de empreendimentos privados, e expectativa de protagonismo do segmento industrial.</p>	<p>Retomada do protagonismo do empresariado industrial brasileiro nos investimentos do setor produtivo e na política industrial setorial.</p> <p>Permanência na situação de dependência dos incentivos estatais para realizar empreendimentos de maior risco ou volume de investimento.</p> <p>Crescente ênfase na expansão do comércio exterior e na internacionalização de empresas brasileiras.</p>	<p>Consolidação da presença de multinacionais no País, após a abertura econômica e do mercado.</p> <p>Crescente participação do capital financeiro nos investimentos dos setores produtivos.</p> <p>Fragmentação na posição do empreariado industrial acerca da aliança com o capital estrangeiro e financeiro.</p> <p>Incentivos estatais, tributários e não tributários, para aumentar a atração de investimentos estrangeiros ao País.</p>
Neo-Desenvolvimentismo	1997 - 2002	<p>Transição do Estado neoliberal para o neodesenvolvimentismo.</p> <p>Características híbridas do Estado, ao combinar a estratégia de desestatização e de liberdade de mercado, com o planejamento para o setor produtivo.</p> <p>Expansão dos mecanismos de regulação do mercado e formação de novos fóruns para participação política.</p> <p>Consolidação do perfil investidor e acionista do Estado brasileiro.</p>	<p>Crescente expectativa de apoio do Estado para adotar medidas de proteção à indústria nacional e regular a presença do capital estrangeiro no País.</p> <p>Reformulação da aliança entre o Estado e o empresariado industrial, em prol da retomada do crescimento produtivo da indústria nacional.</p> <p>Protagonismo do segmento industrial na política industrial.</p>	<p>Maior controle e regulação para a atuação do capital estrangeiro no País, tendo em vista a necessidade de aumentar os investimentos em inovação, pesquisa e desenvolvimento.</p> <p>Identificação do risco de desnacionalização da produção industrial e de desindustrialização precoce.</p>

Abordagem Teórica	Período	Perfil de atuação do Estado	Relação com a iniciativa privada	Relação com o capital estrangeiro
Neo-Desenvolvimentismo	2003 - 2009	<p>Consolidação da abordagem neodesenvolvimentista junto ao Estado e dos processos de planejamento econômico do País.</p> <p>Centralidade da política industrial, de desenvolvimento produtivo e de inovação na agenda do Estado.</p>	<p>Expansão da aliança entre o Estado e o empresariado industrial brasileiro, em específico na formulação da política industrial, bem como sua execução por meio de parcerias público-privadas.</p> <p>Gradativo enfraquecimento das estruturas sindicais, com o término da unicidade sindical para fins de representação junto ao Estado, e consequente perda na arrecadação orçamentária das instituições sindicais tradicionais.</p>	<p>Reconhecimento da dependência internacional por investimentos em inovação, pesquisa e desenvolvimento.</p> <p>Inserção de empresas brasileiras em cadeias de fornecedores globais, por meio da aliança com o capital estrangeiro.</p>
	2010 - 2014	<p>Expansão do perfil intervencionista do Estado, com a retomada da estratégia de estatização da economia e de empreendimentos do setor produtivo priorizados pelo governo.</p> <p>Fortalecimento empreendedorismo estatal, em investimentos produtivos e de infraestrutura econômica que são concorrentes com a iniciativa privada.</p> <p>Expansão da participação acionista do Estado em empreendimentos produtivos.</p>	<p>Crescente marginalização do segmento industrial dos processos de participação junto ao Estado e na política industrial.</p> <p>Tendência de ruptura da aliança entre o empresariado industrial e o Estado.</p>	<p>Estreitamento da aliança com o capital internacional com o objetivo de alavancar as iniciativas de inovação, pesquisa e desenvolvimento no País.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Capítulo 2. A história do processo de industrialização no Brasil e os atores envolvidos na política industrial

A história da industrialização do Brasil transcorre em paralelo, e por vezes inclusive se confunde, com a trajetória da formação do Estado brasileiro. Embora o Estado não se configure como um ator monolítico, sendo composto por um grupo diversificado de atores institucionais, e tenha assumido diferentes fundamentos teóricos para a condução da política macroeconômica e industrial, seu papel é decisivo para a consolidação da indústria no País, sua expansão e diversificação da estrutura produtiva. Por vezes, atua como um ator que proporciona incentivo e suporte ao setor produtivo privado. Por outras vezes, o próprio Estado se torna um ator empreendedor, intervindo no setor produtivo diretamente ou por meio de participações acionárias. Assim sendo, desde o início do processo de industrialização, essa contínua interação entre o Estado e o empresariado industrial é evidenciada e se revela estratégica na formulação e execução da política industrial.

No período do Império e da República Velha, a despeito do protagonismo dos setores agrícola e extrativista na economia do País, bem como da situação periférica do Brasil no contexto da divisão internacional do trabalho, a indústria se estabelece no País e conta com incentivos estatais, ainda que de forma pontual e desarticulada. Até 1930, a atividade industrial é percebida pelo Estado como assessória à produção agrícola, e os incentivos providos ao empresário do setor industrial refletem interesses específicos do setor agroexportador. Porém, com a crise internacional do café e as dificuldades no abastecimento do mercado interno devido à crise econômica internacional, ficam evidentes a vulnerabilidade da produção monocultora para exportação, assim como a centralidade da atividade industrial para o desenvolvimento econômico do País. Dito de outra forma, à medida que o pensamento nacional-desenvolvimentista se fortalece, a atividade industrial passa a ocupar uma posição privilegiada na agenda política do Estado.

Diante desse novo cenário, o Estado se vê obrigado a incentivar uma primeira onda de industrialização por substituição de importações. Desse modo, dá-se início à transição da estrutura produtiva colonial, ancorada na produção agrícola e extrativista; para uma nova estrutura econômica, fundamentada na industrialização de produtos manufaturados e na consolidação de uma estrutura industrial extrativista. Nesse período, grande parte dos investimentos mobilizados para desenvolver a indústria brasileira são oriundos tanto do

capital privado nacional, como também de imigrantes que se estabeleceram no País, em especial nos segmentos têxtil e de calçados, de alimentos e bebidas, papel e celulose. Já o capital estrangeiro se mostra mais presente nos segmentos que demandam um intenso investimento de capital ou tecnologias específicas, a exemplo dos equipamentos para transporte ferroviário, maquinários em geral, equipamentos elétricos, produtos derivados de borracha e farmacêuticos. Convém destacar que a atuação do Estado se revela fundamental para atrair esses investimentos produtivos ao País, o que se configura como um marco na aliança tripartite entre o Estado, o empresariado industrial e o capital estrangeiro.

Tendo em vista o êxito da primeira onda de industrialização por substituição de importações, como também os gargalos estruturais para a contínua expansão da atividade industrial no País, a partir da década de 1950 o Estado dá início à prática de planejamento nacional orientado para o desenvolvimento econômico e produtivo. A proposta é definir uma estratégia para maximizar o investimento de capital, tendo em vista a carência de poupança interna e a crescente concorrência internacional. Paralelamente, é dado início a uma segunda onda de industrialização, que por vez está orientada para a produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital, além da indústria de base.

A partir dessa segunda onda, observa-se uma profunda mudança na estrutura industrial do País. Primeiramente, são constituídas as primeiras cadeias produtivas em torno de segmentos industriais já estabelecidos. Em segundo lugar, tendo em vista que os novos segmentos industriais priorizados pelo Estado requerem um maior investimento de recursos – financeiros, humanos e tecnológicos –, a associação com o capital estrangeiro se torna uma necessidade. Ou seja, o capital estrangeiro passa a ocupar uma posição central na aliança público-privada, em detrimento da hegemonia dos interesses do segmento industrial brasileiro, que cada vez mais se encontra associado ou dependente das parcerias internacionais. Em terceiro lugar, é a partir desse momento que o Estado assume um papel empreendedor e expande a criação de empresas estatais do setor produtivo, públicas ou de capital misto, gradativamente concorrendo com empreendimentos da iniciativa privada.

Quando em 1964 ocorre o golpe militar, essa aliança entre o Estado, o capital estrangeiro e o empresariado industrial permanece, porém com uma maior intervenção e controle do Estado. É nesse período que se implementa a uma terceira onda de

industrialização, dessa vez com ênfase em segmentos industriais tecnologicamente mais avançados. A partir desse momento, o capital estrangeiro é submetido a um maior controle e regulação estatal; como também são criadas condicionalidades para a transferência tecnológica e de *know-how*. Paralelamente, a estratégia de estatização da economia e de empreendimentos produtivos considerados estratégicos para o governo é intensificada, provocando um desgaste na aliança público-privada. Com o impacto da crise internacional do petróleo e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, essa aliança é rompida e já na década de 1980 dá-se início a um processo de liberalização da economia, que é acompanhado pelo fortalecimento do pensamento neoliberal.

Com a abertura do mercado interno, muitas empresas nacionais não resistem à concorrência internacional e são fechadas. Essa situação é agravada na década de 1990, quando é formulado o Programa Nacional de Desestatização e as privatizações intensificam. Nesse momento, é atraído não somente o investimento estrangeiro e de empresas multinacionais para o País, mas também do capital financeiro, que se torna um dos principais acionistas de empreendimentos produtivos no Brasil. Ou seja, a adoção de pressupostos neoliberais pelo Estado gera um impacto significativo na composição do capital da indústria brasileira, o que aponta para a desnacionalização da indústria e remete ao risco de desindustrialização do País. Com uma autonomia limitada, o segmento industrial brasileiro se encontra fragilizado e busca reconquistar sua influência política junto ao Estado, com o objetivo de conquistar maior autonomia nos processos produtivos e de investimento. Desse modo, ainda ao final da década de 1990, observa-se uma retomada do pensamento desenvolvimentista e uma reconfiguração da aliança público-privada, centrada no Estado e no segmento industrial. A partir de 2003, o Estado retoma sua posição protagonista na condução do desenvolvimento econômico e produtivo do País, e a política industrial volta a ser priorizada na agenda política.

Frente ao exposto, a análise do processo de industrialização brasileira revela a evolução da intervenção do Estado na economia e no setor produtivo nacional, bem como um processo de elevação do grau de complexidade do parque industrial brasileiro e sua cadeia de produção. Cabe ainda destacar que a atuação do Estado se faz presente ao longo de todo esse processo, seja ao prover incentivos para a diversificação da estrutura produtiva no País, ou para a mudança na pauta de exportação e importação, conforme fica elucidado na análise das três ondas de industrialização por substituição de importações.

A partir de uma análise histórica da indústria brasileira identifica-se uma trajetória de dependência, em que a intervenção do Estado e a participação do capital estrangeiro são recorrentes para o êxito na expansão da indústria nacional. Seja nos empreendimentos que requerem um alto investimento de recursos, nos investimentos para o desenvolvimento tecnológico, ou na expansão da capacidade produtiva da indústria nacional, é costumeira a formação de uma aliança público-privada. Contudo, se por um lado os incentivos providos à iniciativa privada posicionam o Estado como um ator central no processo de desenvolvimento econômico e produtivo do País. Por outro lado, esse o protagonismo estatal também resulta na formação de um empresariado industrial que pouco se arrisca. Essa constatação sustenta a argumentação acerca da permanência do Brasil em uma situação semiperiférica no contexto da divisão internacional do trabalho.

2.1. O panorama da industrialização no Brasil: do século XIX até 1937

O Brasil possui uma recente história de industrialização se comparado aos países desenvolvidos da Europa e da América do Norte, que tem sua origem no início do século XIX, com as demandas do setor agrícola por mecanização da produção. As primeiras indústrias instaladas no País são destinadas à comercialização de equipamentos para a agricultura; à produção de sacas para embalagem do café; à consolidação de uma rede ferroviária e viária para transportar a produção até os portos; além dos próprios estaleiros e embarcações para o comércio internacional. Nícia Luz (LUZ, 1978) caracteriza essas primeiras ações de industrialização como um ensaio para a criação de uma estrutura industrial no País. Pedro Marinho (MARINHO, 2015) reitera essa posição ao afirmar que a mecanização da produção cafeeira, juntamente com o transporte ferroviário requerido para seu escoamento até os portos, constituem dois dos principais fatores que levam à implantação da indústria no Brasil.

O desenvolvimento crescente da cultura do café demandou todo um aparato de infraestrutura, que passava por empresas de serviços, casas bancárias, comerciais e empresas voltadas para implementação de transportes urbano e ferroviário. Da mesma forma, à ampliação da produção de café para exportação seguiu-se a instalação de estabelecimentos de importação e exportação responsáveis por todo o tipo de comércio realizado dentro e fora das fronteiras do país. Ou seja, a atividade cafeeira deu origem a um significativo ‘complexo econômico’... (MARINHO, 2015, p. 204).

Ampliando essa análise, autores como Celso Furtado (FURTADO, 1978) e Eduardo Bueno (BUENO, 2008) afirmam que o processo de industrialização no Brasil ocorreu tardiamente, em certa extensão, pela própria sociedade luso-brasileira, a qual, abastada pelos lucros da exportação de café, opta por adquirir os produtos importados, ainda que mais caros devido às tarifas protecionistas implementadas pelo Estado.

É preciso salientar que a elite mercantil luso-brasileira – em especial os senhores de engenho, com maior capital e influência política – não tinha interesse em proteger, subsidiar e muito menos adquirir produtos locais de baixa qualidade quando podia pagar pelas importações, de melhor qualidade. (BUENO, 2008, p.41)

Ademais dos incentivos provenientes da demanda cafeeira, a formação da indústria brasileira está diretamente relacionada aos incentivos providos pelo Estado. Durante o período do Império, as ações de fomento à produção manufatureira no País ocorrem de modo isolado, sendo majoritariamente caracterizadas por medidas de redução tarifária para produtos importados e pelo provimento de incentivos para a instalação de pequenas indústrias destinadas a abastecer as demandas da produção cafeeira. Nesse sentido, seus primeiros passos remetem a 1808, quando é assinado o Alvará de Liberdade Industrial que permite o livre estabelecimento de fábricas e manufaturas no País, revogando o Alvará de Proibição de Manufaturas no Brasil, instituído em 1785⁸. Caracterizada como uma primeira medida do Estado para impulsionar o nascimento da indústria nacional, o Alvará é concebido com a finalidade de dar suporte à transferência da família real para o Brasil, ocorrida nesse mesmo ano de 1808. No entanto, a despeito dos incentivos estatais, são muitos os desafios enfrentados pela incipiente indústria nacional, visto que a vinda da família real para o Brasil é condicionada à assinatura do Tratado de Navegação e Comércio. Vigente de 1810 a 1840, o tratado beneficia mercadorias inglesas com uma taxa inferior àquela dos produtos portugueses.

Ainda assim, o Alvará de abertura dos portos é um marco que inaugura a atuação estatal no processo de industrialização no País. Desde então, o Estado passa prover incentivos tributários e não tributários a segmentos industriais considerados prioritários, com o objetivo de atrair investimentos da iniciativa privada, a exemplo da Tarifa Alves Branco e das concessões privadas para o provimento de serviços industriais de utilidade pública, em especial no setor de transporte. Dentre as indústrias que se consolidam nesse

⁸ Informações obtidas por meio digital junto à Câmara dos Deputados, em 03/05/2016, conforme publicado na Coleção de Leis do Império do Brasil - 1808, p. 10, vol. 1 (disponível em <http://www2.camara.leg.br/>) e Arquivo Nacional (www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br)

período, cabe destacar: a extração mineral, destinado à exportação de minérios de ferro e outras matérias primas; a produção de bens de consumo não duráveis, destinadas ao abastecimento do incipiente mercado interno e algumas demandas pontuais da economia cafeeira; os setores de transporte ferroviário e marítimo, majoritariamente para o escoamento da produção de café e de minérios; e a siderurgia.

A Tarifa Alves Branco⁹, decretada em 1844 e vigente até 1857, tributa em 30% os produtos importados sem similares produzidos no Brasil e em 40% a 60% para os demais produtos. Sua formulação é considerada uma referência histórica de política orientada para o desenvolvimento da produção manufatureira no País. Essa tarifa também se caracteriza como uma primeira medida protecionista adotada pelo Estado, atendendo assim aos anseios dos grupos industrialistas. Para fundamentar sua decisão, Alves Branco argumenta sobre os perigos de uma nação exclusivamente agrícola e a impossibilidade de se pautar por princípios absolutos do liberalismo econômico. Defende ainda que o Estado deve intervir na condução da economia do País e proteger a indústria nascente, tendo em vista a incapacidade dessas indústrias de competirem com os produtos importados provenientes de países centrais cuja produção manufatureira já está estabelecida, os quais dispõem de mercados consumidores em âmbito internacional.

Porém, a despeito de tais medidas favoráveis à consolidação inicial da indústria brasileira, durante o Império é constatada a priorização de interesses agrícolas, voltados para o abastecimento do mercado internacional, como também comerciais. A industrialização ocorrida durante o Império não apenas prioriza os interesses do setor agrícola, como também releva uma posição do País como provedor de insumos básicos no contexto da divisão internacional do trabalho. Dito de outra forma, muito embora esteja caracterizada uma intervenção do Estado em favor de alguns segmentos produtivos, o desenvolvimento industrial não é intencional e sequer é almejado pelo Estado. O objetivo definido pode ser resumido na redução dos custos de produção, por meio da aquisição de suprimentos e insumos produzidos localmente, e de logística de transporte. Logo, as atividades industriais estabelecidas nesse período confirmam uma posição periférica do Brasil junto aos países de economia central, em detrimento de uma agenda de

⁹ Manuel Alves Branco foi deputado geral, Ministro da Justiça, Ministro da Fazenda, Presidente do Conselho de Ministros e Senador do Império do Brasil, de 1837 a 1855.

desenvolvimento produtivo (FURTADO, 1978; LUZ, 1978; MARINHO, 2015; TAVARES ET. AL, 2010).

Ainda que a motivação inicial para a instalação de indústrias no Brasil tenha se originado no atendimento das demandas do setor agroexportador, a abertura dos portos e as demais medidas vêm ao encontro dos interesses de grupos empresariais estabelecidos no País. Remete a esse período a primeira manifestação que visa organizar o empresariado industrial, com a criação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN), em 1824, que conta com o apoio político e orçamentário do Império. Embora a SAIN tenha nascido do interesse do setor agrícola por mecanizar e modernizar a produção rural, gradativamente ela passa a agregar também os primeiros industriais brasileiros, cujos empreendimentos se formam em decorrência da prosperidade do mercado cafeeiro e da consequente dinamização da economia interna.

À medida que os primeiros empreendimentos industriais são estruturados, os empresários reunidos em torno da SAIN passam a se configurar como um setor produtivo organizado, com convergência de interesses políticos e econômicos. Essa mobilização fica evidente quando, em 1857, são criadas as seções da Indústria Fabril e de Química Industrial junto à SAIN, até então dedicada a debater apenas questões relacionadas à produção agrícola. E, em 1861, é organizada a I Exposição da Indústria Nacional no Rio de Janeiro, simbolizando a ascensão econômica e a crescente influência política do empresariado industrial no Brasil.

De fato, o fortalecimento organizacional do setor industrial e o aumento de sua influência política junto ao Estado coincide com a primeira crise do café no mercado internacional, ocorrida ao longo da década de 1870. Nesse período, o excedente do capital cafeeiro é redirecionado para as atividades industriais no Brasil, oportunizando a expansão da indústria têxtil, da malha de transportes ferroviários, da produção de alimentos e bebidas, da siderurgia e da mineração. Assim sendo, essa primeira crise da economia cafeeira constitui-se como um reforço ao lento processo de industrialização em curso. Ao tornar evidente a vulnerabilidade da economia agroexportadora brasileira diante das condições do mercado internacional, a crise internacional do café oportuniza o fortalecimento dos interesses específicos do setor industrial e, principalmente, suscita o surgimento de grupos empresariais nacionalistas.

Como resultado desse fortalecimento do movimento industrial nacionalista, em 1881 é formada a Associação Industrial do Brasil (AIB)¹⁰ que, diferentemente da SAIN, é constituída exclusivamente por representantes do setor industrial. A criação da AIB não apenas revela uma crescente autonomia dos empresários industriais frente aos interesses agrícolas, mas principalmente aponta para a consolidação de uma agenda de interesses políticos. Um ano após sua criação a AIB divulga o primeiro Manifesto em prol do incentivo à indústria brasileira, que ensaia os primeiros argumentos nacional-desenvolvimentistas do empresariado industrial ao apontar a expansão da atividade industrial como alternativa para o desenvolvimento econômico do País.

Assim sendo, na década de 1880 a indústria já se encontra melhor estabelecida no País. Por conta da alta cambial e das dificuldades de importação, como também das demandas decorrentes da urbanização, do crescente trabalho assalariado e do processo migratório, a produção industrial já atende a uma parcela significativa do mercado interno. Paralelamente, a crise do café induz o Estado a aumentar os impostos sobre a produção agroexportadora, o que aumenta a insatisfação do setor agrícola com a condução da política econômica pelo Império e impulsiona uma expansão nos investimentos industriais com recursos excedentes oriundos da atividade cafeeira. Logo, o processo de industrialização se torna irreversível, ainda ao final do período imperial.

Todavia, é na República Velha que o empresariado industrial efetivamente conquista um espaço na agenda política do Estado e obtém incentivos estatais. Essa priorização das demandas industriais pelo Estado é evidenciada por meio de três importantes marcos legais instituídos nesse período. Primeiramente, em 1890 é facilitado o acesso ao crédito bancário¹¹ para investimento em iniciativas produtivas, tendo em vista a intenção de expandir e diversificar a atividade industrial no País. Em segundo lugar, nesse mesmo ano é autorizada a criação de sociedades anônimas¹², oportunizando o surgimento de grandes complexos industriais por meio do investimento acionário e pela gestão administrativa profissionalizada. E, em terceiro lugar, em 1891 é instituído o Ministério da Indústria, Viação e Obras, cuja responsabilidade é atrair o capital internacional para a

¹⁰ A análise da formação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e da Associação Industrial do Brasil está detalhada no Capítulo 3, em A História da Formação da Confederação Nacional da Indústria.

11

Decreto 165, de 17 de janeiro de 1890.

¹² Decreto 916, de 24 de outubro de 1890.

ampliação dos investimentos em infraestrutura econômica, como forma de sustentar o crescimento do setor produtivo no País.

A despeito da conquista de novos incentivos junto ao Estado, esse período fica conhecido como encilhamento da indústria brasileira, por deflagrar uma corrida especulativa no mercado financeiro. Os excessos cometidos na oferta de crédito, garantidos por uma farta emissão monetária com garantias governamentais, ocasionam a formação de uma bolha econômica e, em 1891, eclode a primeira crise econômica nacional. Como resultado, tem-se a queda no valor das ações das empresas criadas, a alta da inflação, o fechamento de diversas dessas empresas e a falência de diversos bancos privados.

Apesar dos efeitos nocivos dessa bolha, o encilhamento constitui um ponto de inflexão no cenário econômico e político do País. No âmbito econômico, a possibilidade de união de capital em torno de uma sociedade anônima impulsiona a formação de grandes empreendimentos, industriais e comerciais, os quais sobrevivem à crise e consolidam os primeiros conglomerados econômicos brasileiros. Os segmentos mais beneficiados são o têxtil, de infraestrutura de transportes e de bens de consumo não duráveis. Já no que se refere ao ambiente político, o Estado passa a ser percebido como um ator indispensável para regular a expansão das atividades produtivas no País. Assim sendo, aos poucos o Estado assume um papel estratégico na definição de estratégias para o desenvolvimento produtivo do País, reforçando o incipiente pensamento nacional-desenvolvimentista do segmento industrial brasileiro. Posteriormente ao encilhamento, são diversas as medidas adotadas pelo Estado para incentivar a atuação da iniciativa privada, dentre as quais se destacam: a política tarifária protecionista; a facilitação de importações de máquinas e equipamentos; e a concessão de privilégios tributários e não tributários a quem se ocupar do investimento em obras de infraestrutura econômica.

Contudo, convém destacar que, embora o Estado tenha implementado diversos incentivos em prol da indústria, os interesses do setor agrícola ainda permanecem centrais na definição das estratégias econômicas do País. Logo, ao analisar o processo de industrialização brasileira, observa-se que desde sua origem a atividade industrial ocorrida no País é alicerçada tanto na prosperidade do setor agrícola, assim como na intervenção direta do Estado. Fica, portanto, evidenciado que o pensamento nacional-desenvolvimentista que se forma junto ao empresariado industrial é favorável à presença

do Estado na coordenação das atividades econômicas e na proteção do mercado interno, como também está estreitamente correlacionado às demais atividades produtivas do País.

Maria da Conceição Tavares (TAVARES, 2000; TAVARES et al, 2010), ao analisar o processo da industrialização brasileira, reitera essa centralidade atribuída historicamente ao Estado. Seja na geração de incentivos para o capital privado, como também na concessão de privilégios a setores produtivos em específicos, a atuação do Estado é determinante para radicar os empreendimentos industriais no Brasil. Desde a indústria têxtil até a exploração de ferrovias e o extrativismo mineral, todos esses segmentos se beneficiam da intervenção estatal. Para a autora, *“a história ensina que os países de industrialização retardatária não implantam, nem implantaram, a indústria sem a presença direta ou indireta do Estado, com instrumentos de apoio que minimizam os riscos e reduzem os custos dos novos investimentos.”* (TAVARES et al, 2010, p.49).

Considerando a importância atribuída à atuação do Estado para a industrialização do Brasil, a autora questiona os motivos que levam à ausência de incentivos para a instalação de indústrias de base e de bens de capital nesse período. Salvo raras exceções, como a indústria naval que contava com a fábrica de caldeiras no Estaleiro Mauá e a indústria siderúrgica que construiu grandes fornos na Real Fábrica de Ferro de Ipanema, em sua maioria as indústrias constituídas são dependentes da importação de maquinário e outros bens de capital. As importações são provenientes principalmente da Inglaterra, dos Estados Unidos e da Alemanha, a exemplo das máquinas de tecer, das escavadeiras e trituradores de minérios, dos tornos e fresas, das locomotivas a vapor, dos descarçadores de algodão, além de outros equipamentos utilizados nos processos de manufatura das indústrias instaladas no Brasil.

É com base nesse questionamento crítico que Maria da Conceição Tavares sustenta sua argumentação acerca da priorização dos interesses do setor agroexportador junto ao Estado, em detrimento do fortalecimento do empresariado industrial, seja durante o Império, como também na República Velha. Assim sendo, a despeito de todos os avanços alcançados na consolidação da atividade industrial no Brasil e na organização política dos empresários do setor industrial, constata-se uma marginalização dos interesses do segmento industrial até a década de 1930.

A Revolução de 1930 e a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República ocorrem no momento em que o sentimento nacionalista está aflorado entre os grupos empresariais e de trabalhadores, que buscam no Estado um agente político capaz de conduzir o País frente aos desafios econômicos e sociais da época. Por um lado, os trabalhadores reivindicam maiores direitos e garantias trabalhistas. Por outro, os industriais demandam maior investimento e proteção à ainda incipiente indústria nacional, em específico frente à competição do mercado internacional. Paralelamente, a atividade cafeeira atravessa uma nova crise internacional, dessa vez provocada pela queda da Bolsa de Nova Iorque. Essa situação induz o Estado a comprar o excedente da produção do café e criar novos impostos, com o intuito de frear a produção cafeeira e assim controlar a crise de superprodução do setor.

É diante desse contexto político e econômico que o Estado, já durante a República Nova, gradativamente assume um papel de maior coordenação dos setores produtivos e da economia nacional. Seja no que se refere à condução das relações público-privadas e à mediação questões trabalhistas, como também ao planejamento econômico e à regulação do mercado, a atuação estatal molda as características do pensamento nacional-desenvolvimentistas em formação no País.

A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio¹³, em 1930, corrobora essa argumentação, uma vez que esse novo marco institucional impulsiona tanto a atividade industrial, como também a concepção de uma política específica para essa finalidade. Primeiramente, é regulamentada a sindicalização¹⁴ das entidades patronais e trabalhadoras, o que serve para facilitar as negociações trabalhistas entre as partes, frente ao fortalecimento dos movimentos grevistas. Em segundo lugar, o próprio Ministério se constitui como um fórum para participação política do empresariado industrial, o que caracteriza um marco na aproximação das relações entre o Estado e as indústrias. Assim sendo, é consolidada a inserção dos interesses da indústria na agenda política do Estado. Por fim, com a participação direta de industriais como Jorge Street e Roberto Simonsen na política da política industrial, o segmento industrial adquire um crescente protagonismo junto ao Estado, de modo independente dos interesses do setor agroexportador.

¹³ Decreto 19.433, de 26 de novembro de 1930.

¹⁴ Decreto 19.770, de 19 de março de 1931.

A partir de então, tendo em vista a preocupação acerca da formação de uma estrutura de mercado não competitiva, tendo em vista a expansão de grandes complexos fabris e a formação de oligopólios em parceria com o capital estrangeiro, o posicionamento estatal evidencia características protecionistas à indústria nacional. Os impostos da produção de café são utilizados em benefício da expansão da estrutura industrial no País, o que dá origem à estratégia de industrialização por substituição de importações. Motivado pela crise econômica internacional, decorrente da queda da Bolsa de Nova Iorque, e as consequentes restrições na importação de bens manufaturados, o processo de substituição de importações se configura como uma estratégia necessária para resolver os problemas de abastecimento do País. Assim sendo, com base nessa reconfiguração da atuação estatal, constata-se a formação de uma primeira aliança entre o Estado e o empresariado industrial brasileiro.

Esse modelo de substituição de importações é considerado a primeira onda de industrialização por substituição de importações. Aos poucos, ela se transforma na principal estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico do País, resultando em um novo impulso para o crescimento produtivo e a expansão do parque industrial brasileiro.

Diante do exposto, constata-se que a partir da década de 1930 a estrutura produtiva brasileira passa por uma transformação significativa. Ao migrar de uma economia essencialmente agroexportadora para uma economia industrial, estabelecida em torno de um mercado interno em expansão e da consolidação de um parque industrial mais diversificado, o processo de industrialização iniciado no século anterior se torna irreversível. Paralelamente, à medida que a atividade industrial passa a ser percebida como o principal mecanismo para solucionar os problemas da dependência internacional por bens manufaturados e, desse modo, superar a condição periférica do País no contexto da divisão internacional do trabalho, a aliança formada entre o Estado e o empresariado industrial se torna um novo marco para a expansão do processo de industrialização brasileira.

2.2. O panorama da indústria no Brasil no período de 1938 a 1963

Tendo em vista as transformações ocorridas na estrutura econômica, política e social do Brasil, tanto o Estado como o empresariado industrial brasileiro já se caracterizam pelo pensamento nacional-desenvolvimentista. No sistema econômico, observa-se a gradativa consolidação da economia industrial, a qual se insere de modo central na agenda do Estado e passa a coexistir com os interesses dos setores agroexportador e comercial. Na estrutura política, são diversos os acontecimentos que sustentam essa caracterização do Estado, com destaque para a institucionalização da política e das relações entre grupos de interesses, a adoção de mecanismos para o planejamento econômico e a formulação de grandes projetos de desenvolvimento nacional. Já na estrutura social, ademais dos avanços nas garantias trabalhistas, o crescimento do padrão de vida da população resultante da formação de uma massa de trabalhadores assalariados, em diversas regiões do País, leva o Estado a inserir as questões sociais em sua agenda política.

Com a criação da CNI em 1938, os industriais brasileiros se consolidam enquanto um movimento patronal organizado em âmbito nacional e com capacidade de agregação de interesses difusos, o que lhe atribui um protagonismo na articulação política. Roberto Simonsen, à época presidente da FIESP, e Euvaldo Lodi, primeiro presidente da CNI, tornam-se porta-voz dos interesses da indústria nacional junto ao Estado. Eles defendem que o País deve proporcionar um ambiente político e econômico favorável à atração do capital privado, nacional e estrangeiro, de modo a proporcionar o impulso econômico demandado para a expansão e a modernização da atividade industrial. Essa proposta é bem recebida pelo governo brasileiro que, amparado pelo pensamento desenvolvimentista, dá início à implementação de um conjunto de medidas para o desenvolvimento econômico e produtivo, sistematizadas em grandes planos de desenvolvimento nacional. Dito de outra forma, como resultado dessa aliança público-privada, a CNI logra induzir à formação de políticas de caráter abrangente e também setoriais, que incentivam a produção industrial no Brasil.

O Plano Especial de Obras Públicas dá início a essa trajetória de planejamento da política brasileira. Mas é com o Plano SALTE, formulado em 1948, que pela primeira vez o Estado articula estratégias e metas definidas por setores econômicos, de modo a atender

às expectativas dos diversos setores produtivos por investimentos estatais. Ainda em 1948, é constituída a Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos¹⁵, a qual missão se destina a estudar a situação econômica do Brasil e fazer sugestões para o seu desenvolvimento. Conhecida como Missão Abbink, sua relevância para o processo de industrialização brasileira reside na aproximação entre industriais brasileiros e norte-americanos, que passam a conjugar esforços para a modernização do parque industrial brasileiro. Como resultado, ocorre uma gradativa entrada de empresas multinacionais no País e, de modo incremental, a aliança bilateral entre o Estado e o empresariado industrial agrega um terceiro grupo de participantes: o capital estrangeiro.

A despeito da relevância do capital estrangeiro para complementar os investimentos nacionais e, em especial, introduzir novas tecnologias produtivas à indústria brasileira, o empresariado industrial permanece dividido quanto ao intervencionismo e à participação do Estado na economia. Ademais, tendo em vista a formulação do Plano de Reconstrução Europeia e os privilégios concedidos pelos Estados Unidos aos países europeus, em detrimento das iniciativas brasileiras (RIBEIRO, 2012), a Comissão não logra ampliar a cooperação financeira entre os países. Todavia, as análises realizadas pela Comissão são utilizadas para direcionar os investimentos públicos e privados no âmbito da segunda onda de industrialização, em curso desde o final da II Guerra Mundial.

Enquanto na primeira onda de industrialização não há uma orientação clara para os investimentos realizados, sendo priorizada apenas a produção de bens de consumo que já dispõem de mercado consumidor e cujos processos implicam em investimentos mais acessíveis. Na segunda onda, com a constatação da vulnerabilidade da economia brasileira diante dos países de economia central, os investimentos são direcionados para a formação de indústrias de base, em especial as indústrias de extração mineral, de bens intermediários e de bens de capital. Ou seja, com o objetivo de reduzir a dependência das importações de insumos e equipamentos necessários ao processo produtivo brasileiro, o Estado traz um novo foco ao processo de substituição das importações, tendo elegido segmentos industriais prioritários para o desenvolvimento do País. Sob a coordenação política do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o parque industrial brasileiro

¹⁵ O termo utilizado em inglês, nos documentos do Departamento de Estado norte-americano, é *Joint Brazil-United States Technical Commission*.

gradativamente se diversifica e o Brasil se torna um País com produção industrial em linha de montagem.

O país acumulara um montante significativo de reservas cambiais e agora gastava parte dele atualizando o parque industrial. No fim dos anos 40, já era praticamente autossuficiente em bens perecíveis e semiduráveis – alimentos, bebidas, fumo, têxteis, vestuário, couro e peles, gráfica e editoração, madeira e móveis. Era o momento de dar um salto qualitativo no processo clássico de desenvolvimento industrial, a hora de passar para outro estágio, em que a indústria pesada se consolida e se expande. (BNDES, 2002, Capítulo I, p.1)

Um dos segmentos industriais apontados como gargalo ao desenvolvimento nacional e que ganham prioridade é de energia, em específico a geração de energia a partir de usinas hidrelétricas, cujas concessões estatais se tornam restritas a empresas brasileiras ou ao capital estrangeiro desde a empresa esteja estabelecida no País. Como resultado dessa característica nacionalista atribuída à regulação do setor de energia, a oferta de energia elétrica permanece limitada e muitas das redes de ligação deixam de ser estabelecidas em regiões do País com menor demanda concentrada. Todavia, importantes empreendimentos são realizados nesse período, a exemplo da criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) e da proposta de criação da Companhia Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)¹⁶, com o objetivo de coordenar o mercado fornecedor de energia elétrica e incentivar sua expansão. De modo similar, a indústria de mineração ganha um novo impulso nacionalista do Estado, visto que as novas jazidas descobertas em território nacional passam a ser incorporadas ao patrimônio do País. Diante desse novo contexto político, o Estado passa a intervir diretamente nas empresas mineradoras atuantes no País, em especial aquelas controladas pelo capital estrangeiro. Valendo-se de um acordo firmado com os Estados Unidos e a Inglaterra, conhecido como Acordos de Washington, o Estado brasileiro encampa a norte-americana Itabira Iron Ore Company e cria a Companhia Nacional Vale do Rio Doce.

Ainda nesse contexto dos Acordos de Washington, é criada a Companhia Siderúrgica Nacional. Outro segmento que estreia a produção no Brasil é o de eletroeletrônicos, com a fabricação dos primeiros motores elétricos no País. Além da empresa nacional Arno S/A¹⁷, outras empresas multinacionais são estabelecidas no País, a

¹⁶ Informações extraídas do portal da Eletrobrás, consultado em 13/05/2016, pelo link <https://www.eletrobras.com/elb/main.asp?Team=%7BF109DB32-433B-4906-9E0A-F554419CA6A4%7D>

¹⁷ Informações extraídas do portal da Arno, acessado em 09/05/2016, pelo link <http://www.arno.com.br/sobre-arno/nossa-historia>.

exemplo da Philco, em 1948, e da Walita¹⁸, em 1956. Já o setor de telecomunicações é impulsionado pelo Estado, ainda que de início não haja uma exigência de nacionalização e os processos de desenvolvimento tecnológico dos equipamentos utilizados permaneçam sediados fora do País. Por fim, convém destacar a produção de automóveis, que segue um ritmo de crescimento acelerado ao longo da década de 1930, tendo em vista a prosperidade alcançada junto aos centros urbanos. Embora seja majoritariamente caracterizado por empresas multinacionais, o setor automotivo também se torna objeto de intervenção estatal, quando em 1942 é fundada a Fábrica Nacional de Motores S.A. (FNM)¹⁹. Desse modo, aos poucos o Estado adquire um maior protagonismo no setor produtivo e consolida um papel empreendedor.

Como resultado da segunda onda de industrialização e dos incentivos estatais para a diversificação da estrutura produtiva brasileira, observa-se a formação inicial de cadeias produtivas que articulam uma rede de fornecedores nacionais, seja de matérias primas, insumos básicos, equipamentos e produtos (FONSECA, 2010, 2012; TAVARES et. al, 2010). Paralelamente, constata-se uma maior intervenção do Estado no setor produtivo, tendo em vista a crescente criação de empresas públicas ou em aliança com o capital privado nacional e estrangeiro; como também a criação de conselhos estatais para os principais segmentos da economia industrial. Dito de outra forma, ademais das características desenvolvimentistas, o Estado expande sua atuação intervencionista e empreendedora, assumindo gradativamente a liderança na articulação de investimentos no setor industrial.

A despeito da dinamização da economia industrial promovida pela segunda onda de industrialização, bem como da formatação de uma aliança tripartite entre o Estado, o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro, os limites desse modelo de substituição de importações se tornam evidentes a partir de meados da década de 1950. O primeiro problema evidenciado refere-se à carência de uma intervenção estatal coordenada, fundamentada no planejamento da economia nacional e na articulação de projetos estruturantes. E o segundo limite decorre da falta de condições estruturais acumuladas no Brasil para acompanhar o desenvolvimento tecnológico e científico ocorrido no cenário

¹⁸ A Walita é criada em 1939, atuando inicialmente como uma fábrica de componentes elétricos. Em 1971 é incorporada pela Philips, firmando-se como líder no mercado de eletroportáteis no Brasil.

¹⁹ Informações extraídas do portal Alfa FNM, acessado em 12/05/2016, pelo link <https://alfafnm.com/historia-da-fnm/>

internacional. Ao voltar-se para o abastecimento do mercado interno, centrado na produção de bens de consumo e em poucos produtos primários, o Estado estabelece barreiras tarifárias para os produtos importados, assegurando uma menor concorrência à indústria nacional. Porém, sem que houvesse investimentos para a modernização produtiva e o desenvolvimento científico-tecnológico, na mesma intensidade e velocidade observada internacionalmente²⁰, aos poucos as indústrias nacionais se tornam obsoletas e enfrentam um novo estrangulamento produtivo.

Diante do exposto, constata-se que apesar dos avanços alcançados com a instalação de grandes complexos fabris e a diversificação da estrutura produtiva do País, o modelo de substituição de importações implementado pelo Estado brasileiro é interpretado como um processo de industrialização restringida (FONSECA, 2010, 2012; TAVARES et al., 2010; SCHNEIDER, 2014). Como resultado, cada vez mais fica evidente a necessidade de importação de tecnologias mais avançadas, além da compra de *know-how* produtivo e da dependência de mão-de-obra estrangeira especializada. Ademais, as questões relativas à carência de uma poupança interna, à baixa capacitação técnica da mão de obra e à inexistência de um ambiente político-econômico que incentive os investimentos privados de maior risco agravam esses novos gargalos identificados para a contínua expansão da capacidade produtiva brasileira.

O fato de a tecnologia ser importada gerava pressão sobre o balanço de pagamentos, aguçando o estrangulamento externo. Mesmo com o relativo fechamento do mercado interno, os produtores locais eram induzidos a utilizar as novas tecnologias capital-intensivas, seja porque diminuía custos seja porque a compra de bens de capital do exterior geralmente eram subsidiadas, sem contar que os investidores estrangeiros, ao investirem, já traziam consigo as novas técnicas. (FONSECA, 2010, p. 23).

Essas questões se tornam objeto da intervenção do Estado em meados década de 1950, quando Juscelino Kubitschek institui o Plano de Metas e adota a estratégia de

²⁰ No período analisado, de 1937 a 1964, a despeito do progresso industrial alcançado no Brasil, o desenvolvimento científico-tecnológico ocorrido internacionalmente não é acompanhado. Logo após a II Guerra Mundial, em 1946, o primeiro computador chamado *Electronic Numerical Integrator and Computer* (ENIAC) é criado pela *Electronic Control Company*, nos Estados Unidos. Em 1947 é inventado o transistor, em substituição às válvulas e relés. E pouco depois, em 1957, é dado início à era espacial, com o lançamento do primeiro satélite artificial, chamado *Sputnik 1*, pela então União Soviética. Esse conjunto de inovações tecnológicas caracteriza a revolução dos bits e da eletrônica, ocorrida após a década de 1940, cuja aplicação industrial impacta diretamente na modernização dos processos de produção e na inovação dos produtos manufaturados. Essa situação, por sua vez, acirra a condição de desenvolvimento dependente experimentado pelo Brasil, no contexto da divisão internacional do trabalho.

crescimento que fica conhecida como 50 anos em 5. Nesse momento, são definidas novas metas para o setor industrial, que abrangem tanto estratégias horizontais como também setoriais. Dentre as prioridades definidas pelo Estado, convém destacar a expansão dos investimentos na indústria siderúrgica e de mineração, além da priorização da indústria petroquímica. Ademais da criação da Petrobrás, também é determinado o monopólio estatal da produção de petróleo no País. Apenas as refinarias já em funcionamento permaneceriam excluídas dessa decisão. Assim sendo, a atuação do Estado em empreendimentos petroquímicos se configura como um novo marco na consolidação do pensamento nacional-desenvolvimentista junto ao Estado, caracterizado pelo planejamento econômico e a intervenção estatal nos grandes projetos de desenvolvimento do País.

Remete ainda ao Programa de Metas a criação do Fundo de Marinha Mercante (FMM)²¹, por meio do qual o Estado aloca recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, bem como para o desenvolvimento de capacidades em âmbito nacional para a construção de navios. A relevância desse investimento reside na intenção de ampliar a presença de investimentos nacionais nas atividades de comércio exterior, em específico no transporte de minérios, além dos produtos da indústria siderúrgica e petroquímica, que são considerados segmentos estratégicos para o desenvolvimento nacional. Já a iniciativa privada tem como janela de oportunidade para o seu crescimento os incentivos direcionados à interiorização do desenvolvimento econômico e produtivo. Nesse sentido, convém destacar o crescimento da indústria da construção civil como resultado dos incentivos para a urbanização das cidades brasileiras, a construção da capital em Brasília e a execução do planejamento nacional de viação, que na década de 1950 expande o investimento na construção de rodovias. Indiretamente, a indústria de alimentos e bebidas é beneficiada pela facilitação que o novo sistema de transporte proporciona à sua logística de distribuição. Logo, tem-se que o Programa de Metas representa um importante marco na consolidação da economia industrial, o que é constatado no crescimento do PIB nacional e, em específico, da participação da indústria de transformação na composição do PIB.

Diante do exposto, algumas novas características da indústria brasileira se tornam evidentes já no início da década de 1960. Primeiramente, observa-se a superação das

²¹ Lei 3.381, de 24 de abril de 1958.

pequenas unidades produtoras, tradicionalmente familiares, e o surgimento de grandes complexos fabris, organizados em torno de sociedades anônimas, articulando empresários nacionais e estrangeiros. Em segundo lugar, constata-se uma crescente especialização produtiva, o que oportuniza o surgimento das primeiras cadeias produtivas, a exemplo do complexo automotivo e eletrônico, ainda que à custa de uma maior dependência da importação de tecnologias desenvolvidas internacionalmente. Uma terceira característica aponta para consolidação de um complexo sistema de logística, interligando as diversas regiões do País e envolvendo os setores de transporte, armazenamento e embalagem de produtos. Essa nova condição logística viabiliza a distribuição dos produtos e matéria prima em âmbito nacional, expandindo o mercado consumidor interno e impulsionando a formação de novos centros urbanos.

Já uma quarta característica, que decorre desses avanços logísticos, é a difusão geográfica dos investimentos produtivos. À medida que a produção manufatureira se expande para o nordeste e o centro-oeste, em busca do melhor aproveitamento das matérias primas e outras características locais, novos centros urbanos são estabelecidos nas diversas regiões brasileiras. Esse processo de interiorização dos investimentos é também impulsionado pelo gradativo fortalecimento da economia agropecuária, cada vez mais beneficiária da mecanização dos processos produtivos. Conectados por sistemas de telecomunicação e também pela crescente rede de transportes, rodoviários e ferroviários²², esses novos empreendimentos induzem a uma mudança estrutural na configuração econômica dessas regiões. Assim sendo, como decorrência do processo de urbanização e do decorrente crescimento do trabalho assalariado, novos segmentos econômicos são desenvolvidos em todo o País, a exemplo do mercado imobiliário, bancário, transportes de carga e logística, alojamento e alimentação, além de serviços relacionados às atividades de profissionais liberais, como engenheiros e médicos.

A quinta e última característica diz respeito à crescente intervenção do Estado na economia e nos investimentos produtivos. Seja ao atuar como um empreendedor, com a criação de empresas estatais, ou indiretamente, por meio de bancos, o Estado passa a participar ativamente do setor produtivo, definindo prioridades para a expansão e a

²² Conforme relatório de 1953 da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, entre 1939 e 1951 a malha ferroviária aumentou em 30%, o transporte por cabotagem em 120% e o rodoviário em 200%. Nesse período os bondes cresceram sua participação em apenas 15% e o transporte aéreo foi inaugurado, conquistando de 1946 a 1951 um crescimento de quase 200%.

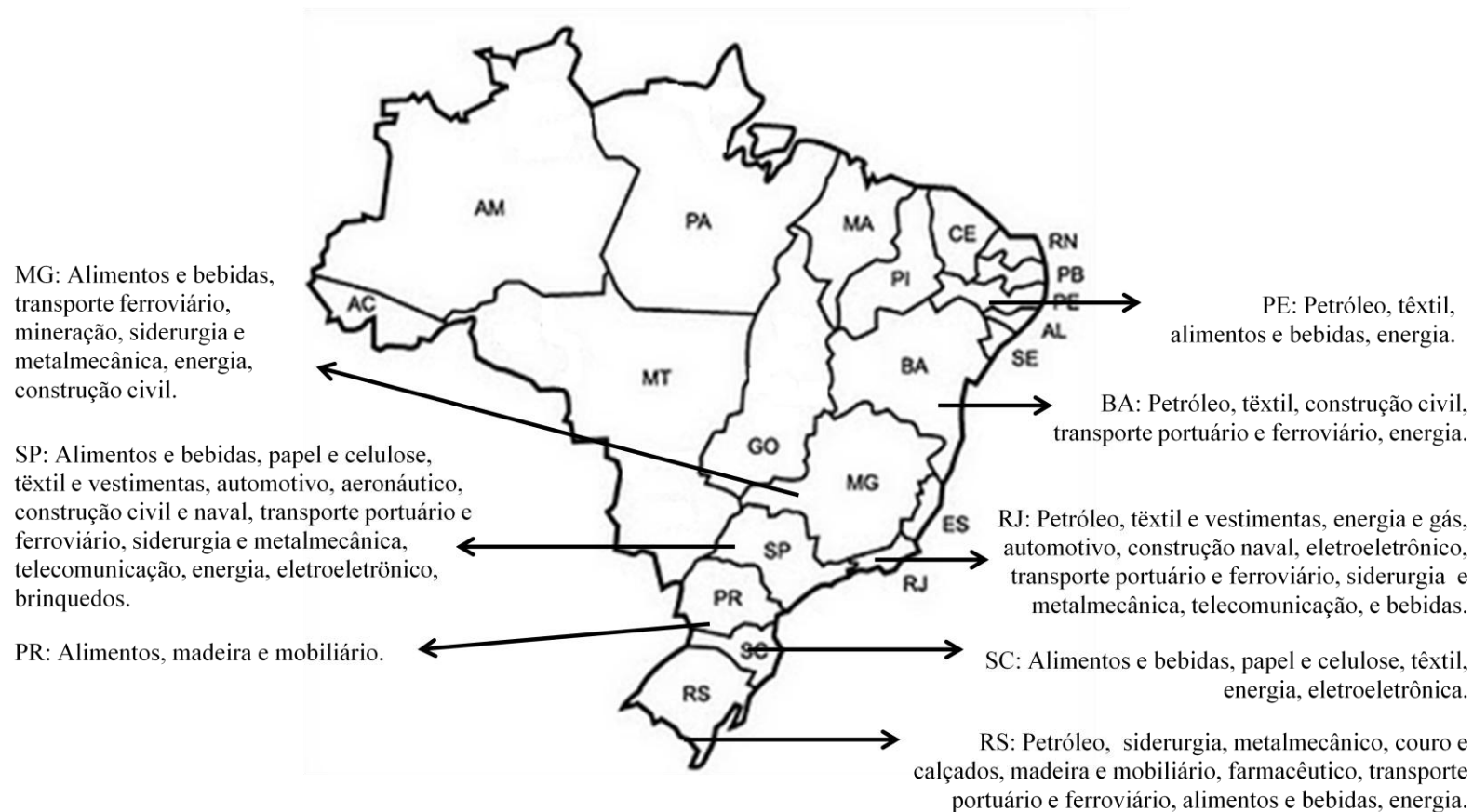
diversificação do parque industrial brasileiro. Em especial o BNDE²³ adquire um papel estratégico para a industrialização brasileira, tendo em vista sua missão original de coordenar os projetos beneficiados pelos recursos de investimento internacional. No contexto da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, são assinados cinco contratos de empréstimo, destinando investimentos para a Companhia Nacional de Álcalis (RJ), a Usina Rio Bonito (ES), a Fábrica Nacional de Motores (RJ), a Viação Férrea do Rio Grande do Sul (RS), e também a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (SEIPAN).

Posteriormente, no decorrer da década de 1950, o número de empreendimentos estatais beneficiados pelo investimento e a gestão do BNDE cresce, chegando a mais de vinte projetos de investimento por ano. Para viabilizar sua atuação, o Estado institui novos mecanismos para fins de arrecadação nacional e sustentação das operações financeiras do BNDE, a exemplo da criação do Fundo Federal de Eletrificação (Lei 2.308, de 1954); do Fundo da Rede Ferroviária Nacional (Decreto 37.686, de 1955); além do Fundo Nacional de Pavimentação e do Fundo Especial para substituição de ramais ferroviários deficitários (ambos pela Lei 2.698, de 1955). A criação desses fundos é decisiva para dar continuidade ao desenvolvimento da indústria nacional, que cada vez mais se apoia nos financiamentos disponibilizados pelo BNDE, em especial os empreendimentos implementados no âmbito do Programa de Metas. Nesse período, outros empreendimentos que também se beneficiam do investimento do BNDE são: a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Petróleo Brasileiro e a Central Elétrica de Furnas. Convém destacar que tais empreendimentos não teriam sucedido sem o aporte inicial do capital público, a intervenção do Estado com a adoção de medidas protecionistas e a gestão auxiliar provida pelo BNDE.

Por fim, cabe citar que, ademais das ações do Programa de Metas e da construção da nova capital, o Estado também passa a promover grandes eventos econômicos com o objetivo de disseminar os produtos da indústria brasileira no mercado interno e externo, incentivando o fortalecimento de cadeias produtivas em âmbito nacional. Em diversas dessas iniciativas, o apoio do BNDE se revela indispensável, a exemplo da Feira Nacional da Indústria Têxtil (FENIT), que tem sua primeira edição lançada em 1958; e da Feira de

²³ Instituído pela Lei 1.628, de 20 de junho de 1952.

Figura 2.1: A indústria no Brasil entre 1938 e 1963



Fonte: Elaboração própria.

Observação: Apenas em 1943 são criados o Território Federal do Amapá, desmembrado do Pará; o Território Federal do Guaporé, que se desmembra do Mato Grosso, mudando posteriormente seu nome para Território Federal de Rondônia, em 1956; e o Território Federal de Rio Branco, desmembrado do Amazonas, que também muda seu nome para Território Federal de Roraima em 1962.

Utilidades Domésticas (UD) e o Salão do Automóvel, ambos inaugurados em 1960. Dito de outra forma, enquanto no início da década de 1930 o protagonismo empresarial está centrado na iniciativa privada; ao final da década de 1950, o Estado assume essa liderança e se consolida como um importante ator empreendedor.

O Estado desenvolvimentista do Brasil evoluiu e, em alguns aspectos, consolidou-se sob governos democráticos de 1945 a 1964. De fato, muitas das principais medidas da política de substituição de importações (por exemplo, a promoção da indústria automobilística) e instituições-chave, como as estatais – em especial o BNDES e a Petrobras –, datam deste período político mais aberto. (SCHNEIDER, 2014, p. 37)

2.2.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 1938 e 1963

Remete à década de 1930 a criação das primeiras instituições, normativas legais e práticas desenvolvimentistas, além dos mecanismos de participação e deliberação. Tendo em vista a necessidade de agregar os diversos interesses e responder aos desafios e gargalos para o desenvolvimento da indústria brasileira, historicamente situados, um arranjo inicial para articular as instituições públicas e privadas é concebido e incentivado pelo Estado. Desde então, à medida que a configuração original desses atores institucionais não mais se mostra efetiva para resolver as novas questões emergentes, tais instituições passam por mudanças e adequações gradativas, majoritariamente na forma de sobreposição de regras e procedimentos. Por um lado, surgem novos atores institucionais, públicos e privados, que se inserem nos processos participativos. Por outro lado, os mecanismos de articulação e coordenação se tornam mais complexos, ao abrigar diferentes instâncias hierárquicas de participação e deliberação, além de um amplo leque de políticas públicas e iniciativas privadas. Como resultado, observa-se a expansão desse conjunto de atores e a formação de um complexo arranjo de instituições.

Em 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, os interesses do segmento industrial são definitivamente inseridos na agenda do Estado. Apesar da existência anterior do Ministério da Indústria Viação e Obras Públicas (1891-1906) e do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1906-1930), é apenas com a criação desse novo Ministério que a temática acerca do desenvolvimento industrial conquista um espaço prioritário na agenda política, de forma independente dos interesses do setor agrícola e das questões relativas aos investimentos em infraestrutura econômica.

Nesse sentido, a criação desse novo Ministério representa uma ruptura com a prática tradicional de priorização dos interesses do setor agrícola e oportuniza uma mudança na estrutura produtiva do País. Ou seja, a partir de uma economia tipicamente colonial e periférica, fundamentada na agroexportação, é estabelecida uma base institucional para alavancar uma economia de produção industrial.

Pela primeira vez os problemas e desafios próprios ao processo de industrialização são discutidos pelo Estado brasileiro, com uma participação ativa do empresariado industrial. Dá-se início a uma primeira onda de industrialização por substituição de importações, com vistas a atender ao crescente mercado consumidor do País. Já no campo político, são concebidos os primeiros planos de investimento em infraestrutura e aparelhamento do Estado. Ademais, as questões relativas ao conflito entre empresários industriais e trabalhadores ganha foro privilegiado para discussão e negociação coletiva. Assim sendo, como decorrência dessas novas atribuições do Ministério, observa-se por um lado a gradativa consolidação de mecanismos de participação e de arranjos institucionais voltados para a regulação da atividade industrial no Brasil. Por outro lado, essa aproximação do segmento industrial junto ao Estado oportuniza o surgimento de uma aliança público-privada, que busca convergir esforços em prol da industrialização do País.

Em 1931²⁴, com a sindicalização e a regulamentação das atividades de grupos patronais e de trabalhadores, as lideranças industriais se mobilizam e, em 1933, criam a Confederação Industrial do Brasil (CIB). Entidade sindical de âmbito nacional, registrada junto ao Ministério para fins de representação política, a criação da CIB representa um importante marco institucional para a organização política do empresariado industrial brasileiro. Desde então, é iniciado um movimento de criação de federações estaduais, que por sua vez agregam sindicatos regionais e setoriais sediados em cada localidade. Posteriormente, esse complexo arranjo de atores institucionais vinculados ao segmento industrial se reorganiza em torno de uma associação sindical superior, a Confederação

²⁴ O Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, regula a sindicalização das classes patronais e operárias. Posteriormente, ele é complementado pelo Decreto-Lei 1.402, de 05 de julho de 1939, que regula a associação em forma de sindicatos e torna o termo federação exclusivo para órgãos sindicalizados. Ou seja, as associações e entidades civis não sindicalizadas deixam de participar do conjunto de associações profissionais reconhecidas pelo Estado para fins de representação política e de participação em processos decisórios relativos à formulação de políticas públicas.

Nacional da Indústria (CNI)²⁵. Instituída em 1938 para coordenar os interesses dos diversos segmentos industriais, articulados por meio das federações e associações, bem como representa-los junto ao Estado, a CNI se consolida como o principal ator institucional do setor privado industrial.

Diante do exposto, constata-se que duas das principais instituições responsáveis pela articulação da política industrial, junto ao Estado e ao empresariado industrial, são concebidas e consolidadas ao longo da década de 1930. Desde então, ao analisar a trajetória histórica tanto o Ministério como a CNI, constata-se um processo de contínua transformação institucional, em sua maioria ocorrida de forma gradativa, por meio da agregação de níveis hierárquicos ou camadas institucionais, sem representar uma ruptura institucional ou mesmo sua substituição por novos atores.

No período analisado, de 1938 a 1964, as principais mudanças ocorridas no âmbito da CNI remetem à disseminação dos princípios federativos pelo território nacional. Em 1962, já são contabilizadas 20 federações estaduais associadas à CNI, que por sua vez induzem à expansão das atividades industriais e da formação de novas associações sindicais. Ou seja, à medida que a estrutura industrial brasileira se diversifica e consolida, novas associações setoriais são constituídas e passam a integrar as federações estaduais e as instâncias participativas da CNI. Convém ainda destacar algumas importantes transformações ocorridas na estrutura interna da própria CNI. Primeiramente, a criação do SENAI, em 1942, e posteriormente do SESI, em 1946. Ademais, ainda em 1946, é formado o Departamento de Economia, que se torna o responsável técnico pela produção de análises políticas e econômicas afetas aos interesses da indústria.

Já no que tange à trajetória do Ministério, constata-se a formação de diversas camadas institucionais destinadas à promoção da atividade industrial no País, à coordenação política e à articulação com representantes da iniciativa privada. Nesse sentido, cabe citar a criação de mecanismos participativos e deliberativos junto ao Ministério, a exemplo do Instituto Nacional de Tecnologia (INT), em 1933; do Conselho Federal do Comércio Exterior, em 1934; do Conselho Nacional do Petróleo, em 1938; do

²⁵ Fundada em 12 de agosto de 1938, a CNI é reconhecida por meio de Carta Ministerial de 17 de setembro de 1938. Essa carta é ratificada pelo Decreto 12.321, de 30 de abril de 1943, que a reconhece como entidade sindical superior coordenadora dos interesses econômicos da indústria em todo o território nacional, na conformidade do regime instituído pelo Decreto-Lei 1.402, de 5 de julho de 1949.

Conselho de Águas e Energia Elétrica, em 1939; do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, e da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, em 1940; do Conselho Nacional de Política Industrial e de Comércio (CNPIC), em 1943, subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio; além da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1944, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional.

A partir da década de 1950, são também concebidos Grupos Executivos *ad hoc* ao arranjo de atores envolvidos na política industrial com o objetivo de discutir demandas específicas e formular projetos setoriais para a indústria, a exemplo da Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico e da Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico. Nesse sentido, pode-se citar a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), instituída em 1951, vinculada ao Ministério da Fazenda; a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, vigente entre 1951-1953 sob a coordenação da Presidência da República; e o Grupo Misto BNDE-CEPAL, em 1952. Com o intuito específico de formular o Programa de Metas, em 1956 é instituído o Conselho de Desenvolvimento no âmbito da Presidência da República. Embora não tenha a participação da iniciativa privada, sua atuação é ancorada na atuação de grupos executivos especializados nas principais áreas do Programa, que por sua vez são de caráter misto e participativo. Dito de outra forma, embora estejam instituídos sob a hierarquia de diferentes instituições, esses novos atores e fóruns de participação são também relevantes para a formulação da política industrial.

Convém destacar o trabalho desenvolvido pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cujo resultado culmina na identificação dos principais gargalos para o desenvolvimento produtivo do País, a exemplo da situação de dependência tecnológica e da carência nos investimentos em infraestrutura econômica. Como resultado, novas instituições são criadas e passam a compor o arranjo de atores institucionais também envolvidos na formulação e execução da política industrial, a exemplo do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), ainda em 1951, subordinado à Presidência da República; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)²⁶, em 1952, vinculado ao Ministério da Fazenda; e do Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), em 1961, vinculado ao próprio Ministério da Indústria e Comércio.

²⁶ Em 1982 o BNDE é transformado em BNDES, tendo incorporado o objetivo de desenvolvimento social em sua agenda política.

Quando em 1960 a estrutura institucional do Ministério é revisada, as atribuições relativas à agenda trabalhista, bem como os assuntos relativos à produção mineral e à geração de energia, são repassadas a novas instituições. De acordo com a Lei 3.782, de 1960, ficam instituídos²⁷ o Ministério da Indústria e Comércio, o Ministério das Minas e Energia, e o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Por serem considerados segmentos industriais estratégicos para o crescimento econômico do País, esses assuntos ganham destaque na agenda do Estado e o Ministério das Minas e Energia assume uma importante pauta da agenda de desenvolvimento industrial. Diferentemente do Ministério da Indústria e Comércio, o novo ministério agrega majoritariamente os empreendimentos estatais ou de capital misto, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco e da Petrobras. Ademais, a gestão do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, do Conselho Nacional de Petróleo e da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos deixa de ser exercida pelo Ministério da Indústria e Comércio, passando para uma autoridade paralela e igualmente posicionada na hierarquia da Administração Pública.

Portanto, com a criação do Ministério das Minas e Energia, configura-se uma importante mudança por substituição ocorrida na trajetória da política industrial, ao separar por definitivo as discussões relacionadas aos investimentos em infraestrutura econômica e exploração mineral, das demais estratégias de expansão da atividade industrial. Conforme colocado por Streeck e Thelen (2005), as mudanças por substituição ou reposição em geral apontam para transformações na estrutura de distribuição poder.

Nesse caso em específico, em especial duas temáticas ganham destaque diferenciado na agenda estatal: i) a regulação da produção de petróleo, tendo em vista a

²⁷ A Lei 3.782, de 22 de julho de 1960, institui o Ministério da Indústria e Comércio, destituindo-o de suas atribuições relativas ao trabalho, como também incorporando a sua estrutura órgãos e repartições da Administração Federal, como o Departamento Nacional de Indústria e Comércio; o Departamento Nacional da Propriedade Industrial; e o Instituto Nacional de Tecnologia. Ademais, ficam incluídas outras entidades na jurisdição do Ministério: o Instituto Brasileiro do Café; o Instituto do Açúcar e de Alcool; o Instituto Nacional do Mate; o Instituto Nacional do Pinho; o Instituto Nacional do Sal; a Companhia Siderúrgica Nacional; a Fábrica Nacional de Motores; a Companhia Nacional de Alcans; e a Comissão Executiva de Defesa da Borracha. Já as atribuições relativas às questões de mineração e geração de energia, a despeito de sua correlação com a atividade industrial, passam a atribuições do Ministério das Minas e Energia, criado pela mesma Lei. Logo, o Departamento Nacional da Produção Mineral; o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica; o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia; o Conselho Nacional de Petróleo; e a Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos passam a compor a estrutura do novo Ministério. Ademais, em sua jurisdição passam a constar a Companhia Vale do Rio Doce S.A.; a Companhia Hidrelétrica do São Francisco; a Petróleo Brasileiro S.A.; a Comissão Nacional de Energia Nuclear; e a Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional.

descoberta de novas reservas no País e a sua valorização no mercado internacional; e ii) a regulação da extração mineral, visto que os minérios de ferro, o alumínio e outros minerais não ferrosos passam a ter maior procura no mercado global, como decorrência da revolução nas tecnologias de informação e de comunicação digital, além do início da corrida armamentista provocada pela guerra fria. Ademais, com o crescimento da indústria aeronáutica no País, também correlacionado às prioridades de soberania e segurança nacional, o Ministério da Aeronáutica ganha liderança na condução das estratégias específicas para esse segmento industrial. Assim sendo, em 1961 é criado Grupo Executivo da Indústria de Material Aeronáutico, que passa a compor esse arranjo de atores institucionais envolvidos na política industrial.

Diante do exposto, observa-se nesse período a gradativa formação de um complexo arranjo de atores institucionais, os quais tem uma participação ativa na política industrial. Sejam esses atores associados à estrutura sindical representativa patronal do setor industrial, ou vinculados à estrutura ministerial do poder Executivo e seus conselhos, sua participação no processo de formulação política é acolhida por meio de um extenso conjunto de mecanismos participativos, públicos e privados. Pelo lado da iniciativa privada, as formas de participação se dão não somente por meio das estruturas sindicais hierarquizadas, mas também pela organização de grandes encontros nacionais para discussão de prioridades de investimento e estratégias produtivas, a exemplo das Conferências Nacionais das Classes Produtoras e das Reuniões Plenárias da Indústria.

Já pelo lado do Estado, os conselhos, grupos executivos e comissões mistas se configuram não apenas como uma camada institucional, mas também como um fórum de consulta e deliberação. Contudo, se por um lado o Estado fortalece seu caráter desenvolvimentista, ao buscar uma maior coordenação política por meio da aliança público-privada. Por outro lado, ao incorporar novos órgãos à Administração Federal, com responsabilidades setoriais e auxiliares à formulação de políticas públicas, o arranjo de atores institucionais envolvidos na política industrial gradativamente se torna mais heterogêneo e passa a demandar novas competências ao Estado para a sua coordenação.

2.3. O Panorama da Indústria no Brasil no período de 1964 a 1984

Na década de 1960, o Brasil já se constitui como um País mais sofisticado e complexo, tanto no que se refere ao seu ambiente político-institucional, como também ao contexto produtivo. O progresso experimentado anteriormente induz à formação de complexos industriais modernos, organizados em torno de cadeias produtivas interdependentes entre si, que favorecem a diversificação da estrutura industrial brasileira. Porém, a despeito do desenvolvimento econômico e produtivo alcançado, o esgotamento da segunda onda de industrialização indica um modelo de industrialização restrito e dependente, seja do capital, da tecnologia ou da mão de obra especializada. Com exceção dos segmentos produtivos considerados prioritários pelo Estado, a indústria estabelecida no País não é competitiva no mercado internacional, estando sua produção majoritariamente voltada para abastecer as demandas internas do País.

No que se refere às exceções, convém destacar alguns casos que desde antes dos governos militares são considerados estratégicos e recebem incentivos diferenciados do Estado. As indústrias com prioridade de investimento estatal são a aeronáutica, siderúrgica, e mineração, energia elétrica e produção de petróleo. Assim sendo, empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, a Petrobras, a Eletrobras e Furnas gradativamente se consolidam como bolsões isolados de eficiência e de competência burocrática (COUTINHO et al., 1993 e 2012; EVANS, 1995; SCHNEIDER, 2012; SCHAPIRO, 2014). Quanto às exceções da iniciativa privada, a indústria automobilística e o complexo eletrônico são os que mais se destacam e recebem incentivos estatais desde sua instalação no País.

É importante destacar que essas instituições caracterizadas como bolsões de eficiência, em sua maioria, também contam com a participação do capital internacional, seja na concessão de financiamentos em etapas iniciais, ou para sua modernização produtiva e desenvolvimento tecnológico. Assim sendo, tendo se beneficiado de incentivos estatais e de investimentos estrangeiros, essas empresas formam um corpo técnico e administrativo autônomo, capaz de planejar e executar com excelência seus projetos, o que minimiza a interferência de práticas clientelistas ou de pressões políticas, segundo análise dos autores citados acima. Ademais, elas logram acompanhar o acelerado desenvolvimento

científico-tecnológico ocorrido em escala global, o que torna seus processos produtivos mais eficientes e oportuniza sua gradativa inserção no mercado internacional.

Contudo, esses bolsões de eficiência que se formam no Brasil não impactam na transformação do ambiente político-econômico do País. Conforme abordado por Mahoney e Thelen (2010), esses bolsões se constituem como uma camada institucional que é acrescida a uma estrutura já existente. Dito de outra forma, a despeito do êxito obtido isoladamente, o modelo de industrialização implementado não é capaz de reposicionar o Brasil no contexto da divisão internacional do trabalho e o Brasil permanece em uma posição de desenvolvimento dependente, sendo caracterizado como um País semiperiférico ou ainda de subdesenvolvimento industrializado (EVANS, 1995; SCHNEIDER, 2014). Logo, no que se refere aos novos gargalos identificados, a partir de 1964 o Estado focaliza seus investimentos na promoção do desenvolvimento científico-tecnológico, que é considerado insuficiente se comparado aos processos ocorridos em âmbito internacional; e na atração de investimentos estrangeiros, tendo em vista a escassa poupança interna e a característica do empresariado industrial de se arriscar pouco em novos investimentos.

A partir desse reposicionamento do Estado, dá-se início à terceira onda de industrialização. Diferentemente da segunda onda, os estímulos à industrialização são articulados em torno de grandes planos de desenvolvimento nacional, a exemplo do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e dos três Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I, II e III). Ademais, há uma clara priorização de investimentos para as áreas de ciência e tecnologia. No que se refere à política industrial, a estratégia adotada é defensiva e protecionista. Muito embora coexistam mecanismos para participação política em instâncias hierárquicas inferiores, os processos decisórios são centralizados pelo Estado. Assim sendo, as décadas de 1960 e 1970 são caracterizadas por uma intensa intervenção do Estado no planejamento de estratégias para o desenvolvimento econômico do País. O mesmo ocorre no contexto da aliança público-privada, uma vez que o Estado também assume uma posição de deliberação das políticas setoriais para a indústria, as quais passam a se subordinar às prioridades nacionais definidas pelo próprio Estado.

Se por um lado esse novo arranjo político, centrado na formulação de planos setoriais, induz ao fortalecimento das associações setoriais de âmbito nacional. Por outro

lado, ele enfraquece a representação institucional das estruturas sindicais de grau superior, o que resulta na gradativa fragmentação dos mecanismos dos empresários industriais para a agregação de interesses e a coordenação de seu posicionamento político. Todavia, tendo em vista que a política industrial adotada pelos governos militares tem o propósito explícito de ampliar a capacidade produtiva da indústria nacional, diversificar sua estrutura produtiva e incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico do País, de início o segmento industrial não se opõe à crescente atuação do Estado na economia e nos mecanismos do setor produtivo.

Portanto, com a terceira onda de industrialização, o Estado prioriza a consolidação e a expansão da indústria de base, com destaque para os segmentos metalúrgico, siderúrgico, petroquímico, de química fina, construção naval, telecomunicações e geração de energia por hidrelétricas. É também feita uma opção estratégica por investir no setor aeronáutico, que passa a ser coordenado diretamente pelo Estado-Maior das Forças Armadas. Se comparado à estratégia de parceria público-privada adotada no período anterior, a aliança com o setor privado se torna secundária para o desenvolvimento industrial.

Esses segmentos industriais recebem um intenso investimento estatal, contando inclusive com o financiamento do BNDE. Transformado em empresa pública e com uma trajetória de gestão técnico-financeira consolidada, o BNDE impõe um ritmo de planejamento, execução de projetos e monitoramento junto às instituições apoiadas, contribuindo assim para a sedimentação de um conceito desenvolvimentista junto às políticas adotadas pelo Estado. Apenas entre 1965 e 1970, os projetos aprovados pelo Banco saltam de 1.965 para 8.122, totalizando mais de 30 mil operações de crédito (BNDES, 2002).

Nesse sentido, um dos principais mecanismos utilizado pelo Banco é o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (Finame). Criado em 1964, o Finame se configura em uma Agência Especial de Financiamento Industrial vinculada ao BNDE, por meio da qual o Estado se torna um dos principais investidores em ferrovias, metalurgias, siderurgias e hidrelétricas, além de indústrias de bens de capital, de telecomunicações, de construção naval e petroquímica. Outra importante contribuição do BNDE ao processo de industrialização brasileira diz respeito à definição de índices

progressivos de nacionalização da produção, condicionados ao financiamento concedido para a aquisição de equipamentos pesados e de tecnologia de ponta. Para equipamentos já fabricados no País, o índice exigido pelo Banco sobre para 85%; e 65% para equipamentos com fabricação pioneira.

Ademais do Finame, o BNDE expande suas linhas de investimento²⁸ e passa a financiar também projetos de desenvolvimento tecnológico; a expansão das indústrias de base e de bens de consumo, orientadas para a substituição de importações; além de outros setores econômicos como a agroindústria e os serviços. Nesse sentido, são criados o Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico (Funtec)²⁹, o Fundo Agroindustrial de Reversão (Funar)³⁰, o Programa de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas com destinação específica para atender às (Fipeme), o Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (Fundepro)³¹ e o Fundo Especial para Financiamento de Capital de Giro (Fungiro)³². Para viabilizar essa expansão de investimentos, o BNDE passa a operar de modo descentralizado, por meio de escritórios regionais e agentes financeiros. Desse modo, as operações de captação e aplicação de recursos passam a ter uma menor interferência política, consagrando o perfil de atuação técnica do BNDE, que o caracteriza como um bolsão de eficiência.

Um dos setores industriais que mais se beneficiam da parceria com o BNDE é o elétrico. Com a superação da crise econômica vivenciada entre 1962 e 1967, o Estado retoma seus investimentos em obras para a construção de novas hidrelétricas, além da ampliação na capacidade de geração e transmissão de energia elétrica³³. Além de contar com o apoio do BNDE, o setor elétrico também se beneficia de novas parcerias com o capital estrangeiro, ainda que a coordenação dos projetos seja mantida junto à Eletrobrás. Ademais da construção de novas hidrelétricas, dentre as quais se destacam a ampliação de Furnas e a assinatura do Acordo de Itaipu; diversas redes de transmissão são interligadas no sudeste e no nordeste, o que resulta no aumento da complexidade operacional do

²⁸ Informações extraídas do portal do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), acessado em 14/05/2016, pelo link

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/Historia/

²⁹ Criado pela resolução do BNDE de nº 146, de 29 de maio de 1964.

³⁰ Criado pelo Decreto 56.798 de 27 de agosto de 1965.

³¹ Criado pela resolução do BNDE de nº 224, de 17 de maio de 1966.

³² Criado pela resolução do BNDE de nº 9, de 25 de outubro de 1968.

³³ Informações extraídas do portal do Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, acessado em 18/05/2016, pelo link <http://memoriadaeletricidade.com.br/>

sistema energético. Por esse motivo, as diversas empresas do setor elétrico são agrupadas em torno de quatro empresas subsidiárias da Eletrobras, que a partir de 1973 são estruturadas regionalmente, a saber: as Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (Eletrosul); Furnas Centrais Elétricas S.A. (Furnas); a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf); e as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte).

Já no que se refere ao segmento siderúrgico é elaborado um Plano Siderúrgico Nacional, cujo objetivo é expandir a capacidade de produção de aço e aumentar sua exportação. Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica (CCIS), com o objetivo de estudar as tendências desse segmento industrial e propor projetos para investimento estatal, em toda sua cadeia produtiva. Ademais de não contar com a participação de representantes da iniciativa privada, o Conselho preconiza que a produção de aço plano, de perfis médios e pesados deve permanecer sob o controle estatal. Essa situação não apenas marginaliza o segmento industrial dos processos políticos, como também denota o crescente perfil autoritarista e centralizado assumido pelo Estado. Assim sendo, em 1973 é inaugurada a Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbras), *holding*³⁴ estatal concebida para atuar no controle e coordenação da produção siderúrgica das estatais do País, bem como articular a execução do Plano Nacional.

Igualmente, o segmento de mineração também passa por uma reestruturação a partir de 1964. Até então reservado para a exploração estatal, a partir de 1964 é autorizada a participação do capital privado nas atividades de exploração do subsolo; e ao capital estrangeiro é concedido o direito de associação com empresas brasileiras atuantes no setor. A expectativa é aumentar a exploração e a exportação do minério de ferro, de tal forma a contribuir para a recuperação da economia brasileira como um todo e, em especial, reduzir o déficit acumulado pela RFFSA no transporte dos minérios do vale do Paraopeba, majoritariamente explorados por mineradoras vinculadas a companhias siderúrgicas como

³⁴ Os *holdings* são uma evolução legal das sociedades anônimas, conforme instituído pela Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ação. Tal lei representa uma mudança definitiva na condução dos investimentos públicos e privados no processo de industrialização brasileiro.

Vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, conforme previsto na Lei 5.919 de 17 de setembro de 1973, a Siderbras resulta de uma coligação entre produtoras de aço particulares (a exemplo da Villares, Barra Mansa e Riograndense) e estatais (a exemplo da Vale do Rio Doce, Siderúrgica Nacional e Usiminas). Com a criação da Siderbras, o BNDE transfere à estatal o controle acionário das empresas siderúrgicas até então controladas pelo Banco. Desse modo, o Estado se transforma no acionário majoritário de diversas indústrias, detendo 73% das ações da Usiminas, 87% da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), e 93% da Companhia de Ferro e Aço de Vitória (Cofavi)³⁴.

a CSN, a Cosipa e a Cosigua. No caso da CVRD, observa-se que ocorre uma grande expansão produtiva a partir da década de 1960, voltada especialmente para a exportação.

Já no que diz respeito ao setor de transportes, com a aprovação do novo Plano Nacional de Viação³⁵, são indicadas vias e terminais para o transporte terrestre, ferroviário, marítimo e fluvial, e aéreo. O objetivo é facilitar o escoamento dos produtos industriais, minerais e agrícolas, cuja produção encontra-se cada vez mais interiorizada, bem como atender às necessidades políticas e militares junto às fronteiras. Assim sendo, além de proporcionar uma nova janela de oportunidades para os segmentos aeronáutico, automobilístico, naval e ferroviário, os novos incentivos estatais oportunizam a criação de empresas como a Infraero, a Doce Nave, a Sea Mar, a Enasa e a Embraer, além de diversas docas, portos e aeroportos.

Quanto aos demais segmentos industriais, as medidas adotadas pelo Estado incentivam prioritariamente a produção de bens de consumo duráveis e de consumo popular, beneficiando indiretamente as indústrias de bens intermediários e de capital. Por fim, a indústria de bens de consumo não durável não se beneficia diretamente desses incentivos estatais, uma vez que seu estabelecimento é considerado satisfatório no País. Assim sendo, diversos segmentos industriais deixam de receber incentivos prioritários do Estado, a exemplo da indústria de eletroeletrônicos, em especial os eletrodomésticos; de brinquedos; de alimentos e bebidas; têxtil, de vestuário e calçados, com exceção as atividades relacionadas à química fina; e de outros bens e insumos associados ao processo de urbanização, como vidros, cimento, papel e celulose, dentre outros.

Por fim, quanto às iniciativas para o desenvolvimento científico-tecnológico, esse período oportuniza a consolidação de instituições de grande relevância para a pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico. O Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), criado ainda em 1951³⁶, é reformulado e recebe novo investimento estatal. A partir desse momento, sua atuação é subordinada à Presidência da República e seus investimentos são estruturados por projetos, envolvendo-se também em pesquisas de interesse militar. Em 1967, são instituídos o Sistema Nacional de Tecnologia, o qual é integrado pelo Instituto

³⁵ Lei 4.592, de 29 de dezembro de 1964.

³⁶ O Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) é criado pela Lei 1.310 de 15 de janeiro de 1951, com a competência de promover estudos e pesquisas científico-tecnológicas, cooperando com universidades e institutos de ensino superior, bem como promovendo o intercâmbio de informações com instituições nacionais e estrangeiras.

Nacional de Tecnologia (INT); e o Sistema Nacional de Metrologia, do qual faz parte o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM)³⁷. Em 1969, é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no que tange ao Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT).

Posteriormente, o INPM é transformado no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), passando a atuar na formulação e execução da política nacional de metrologia, normalização da atividade industrial e certificação de qualidade dos produtos industriais. Esse esforço na área de desenvolvimento tecnológico e de metrologia revela uma preocupação crescente do Estado em aprimorar a qualidade dos produtos brasileiros³⁸, questão que se torna cada vez mais central no contexto das negociações comerciais internacionais. Outra questão de grande interesse da indústria nacional refere-se à discussão acerca da propriedade industrial. Com a criação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)³⁹, em 1970, essa questão conquista um espaço na agenda política do Estado.

Associado a essa questão de propriedade industrial, outra área também priorizada pelo Estado refere-se ao desenho industrial, cujo objetivo é aumentar a competitividade, ao agregar estética e funcionalidade dos produtos industriais. Por meio do Fundo de Amparo à Tecnologia (FUNAT)⁴⁰, são criados o Centro Nacional de Desenho Industrial, em 1974, e a Assessoria de Desenho Industrial do Instituto Nacional de Propriedade Industrial, em 1975. Essa tendência é também acompanhada pela FIESP, que cria seu Núcleo de Desenho Industrial, em 1979.

³⁷ O Instituto Nacional de Pesos e Medidas foi criado pela Lei 4.048, de 29 de dezembro de 1961, que dispõe sobre a organização do Ministério da Indústria e Comércio, instituído em 1960.

³⁸ Informações extraídas do artigo Fatos marcantes da tecnologia industrial básica no Brasil: 1938-2003, de Reinaldo Ferraz, elaborado pela CNI/ IEL, SEBRAE e MDIC, na publicação Cronologia do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Industrial Brasileiro: 1938-2003, produzida em 2005.

³⁹ O Instituto Nacional de Propriedade Industrial foi precedido pelo Departamento Nacional da Propriedade Industrial, instituído pelo Decreto-Lei 8.933 em 26 de janeiro de 1946. Diferentemente do INPI, cuja atribuição constitui-se centralmente na execução normativa, o DNPI atuava para promover a proteção da propriedade intelectual e o aproveitamento das invenções da indústria nacional.

⁴⁰ O Fundo de Amparo à Tecnologia (FUNAT) é instituído pelo Decreto-Lei 239, de 28 de fevereiro de 1967, no contexto de criação do Sistema Nacional de Tecnologia. O Fundo é caracterizado como uma reserva de natureza contábil para a manutenção e desenvolvimento de serviços do Instituto Nacional de Tecnologia, órgão integrante do Sistema Nacional de Tecnologia. A partir de 1978, com base no Decreto 82.618, a gestão do FUNAT é transferida para a Secretaria de Tecnologia Industrial, do Ministério da Indústria e Comércio, com o objetivo de financiar os programas pré-selecionados.

O crescimento econômico e do setor produtivo constatado entre 1968 e 1973, durante o milagre econômico brasileiro, é sustentado pela estratégia política adotada pelo Estado no contexto dos projetos de desenvolvimento nacional e por sua capacidade de coordenação dos investimentos do setor produtivo. Nesse período, o PIB⁴¹ nacional indica um crescimento médio de 11% ao ano. Logo, ademais do êxito experimentado nos diversos empreendimentos estatais, a iniciativa privada também prospera, o que torna conveniente a retomada de sua aliança com o Estado. Apesar da perda de hegemonia das entidades sindicais de grau superior nos processos decisórios de âmbito nacional, os mecanismos de participação setorial instituídos pelo Estado satisfazem aos anseios do segmento empresarial. Por esses motivos, muito embora a atuação estatal seja marcadamente intervencionista e autoritária, nesse período não ocorre um rompimento na aliança público-privada.

É importante destacar que esse contexto de crescente investimento para o desenvolvimento científico-tecnológico, associado à ampliação e à diversificação da estrutura produtiva da indústria brasileira, oportuniza a consolidação de polos industriais constituídos em torno de segmentos específicos e impacta no adensamento das cadeias produtivas regionalizadas. Um dos principais exemplos que caracteriza essa consolidação dos polos industriais é o caso do segmento automobilístico. Com a instalação da maioria das montadoras de automóveis no estado de São Paulo, observa-se nessa região a formação de um complexo industrial associado a essa atividade, em específico no que tange as atividades de siderurgia, metalurgia, equipamentos eletrônicos e mecânicos correlatos, têxtil e de borracha, o que resulta na consolidação do maior polo industrial automobilístico do País.

Outro segmento que impulsiona a formação de polos industriais é o aeronáutico. Considerado um segmento estratégico para os governos militares, a criação da Embraer configura um importante ponto de inflexão na trajetória da indústria aeronáutica. Situada em São José dos Campos, a empresa se torna âncora dos empreendimentos já existentes, dentre os quais se destacam a Empresa Neiva e a Aeronáutica Ypiranga. Assim sendo,

⁴¹ Conforme dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente à variação real anual do Produto Interno Bruto (PIB) em percentual, tem-se que o PIB apresentou crescimento entre 9,5% e 13,9% no período de 1968 e 1973, considerado o milagre econômico brasileiro. Dados extraídos do portal do IBGE, Sistema de Contas Nacionais - Referência 2000, em 15/04/2014, pelo link http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm

ademais de liderar a produção de aeronaves, a Embraer logra estabelecer relacionamentos estratégicos junto ao próprio Estado, às associações e sindicatos da indústria de material aeronáutico, e inclusive com diversos dos fornecedores da cadeia da indústria automobilística. Desse modo, esse segmento se beneficia da estrutura industrial já existente em São Paulo e apresenta um crescimento econômico relevante nesse período. Adicionalmente, com a criação da Embraer, a estrutura de suporte ao desenvolvimento científico e tecnológico constituída na década de 1950 recebe um novo impulso. Composta por centros de pesquisa e universidades, como o CTA e o ITA, além de universidades como a USP e a Unicamp, esse arranjo de atores institucionais se insere na estrutura da cadeia produtiva do setor aeronáutico, tornando mais robusto o polo da indústria aeronáutica na região.

Nesse mesmo sentido, observa-se a formação de outro importante polo industrial relacionado ao segmento metalúrgico e siderúrgico⁴². Concentrado majoritariamente em Minas Gerais, estado em que se encontra o Quadrilátero Ferrífero e o Vale do Aço, os diversos atores institucionais públicos e privados das cadeias produtivas da siderurgia e da metalurgia se estruturam de modo a constituir um polo industrial. Esse polo conta com a participação de importantes indústrias, como a Usiminas, a Siderúrgica Belgo-Mineira, a Vale do Rio Doce, a Gerdau Açominas, a Votorantim Siderurgia e a Arcelor, além de suas subsidiárias e outras empresas parceiras do segmento de mineração. O sucesso desse polo é também associado à facilidade para a logística de transporte na região, que conta com uma ampla malha ferroviária já constituída.

Já no Rio de Janeiro ocorre a expansão de dois relevantes polos industriais, o naval e o petroquímico, que crescem de modo interligado. Entre as décadas de 1960 e 1970, o Rio de Janeiro concentra cerca de 80% da indústria de construção naval⁴³ do País, cuja importância para o desenvolvimento econômico do Estado se assemelha à importância da indústria automotiva para São Paulo. Com a descoberta das reservas de petróleo na Bacia de Campos, a indústria petroquímica passa a concentrar seus investimentos no Rio de Janeiro, impulsionando ainda mais a indústria naval nesse Estado. Se por um lado a

⁴² Informações extraídas do portal da Aço Brasil, acessado em 19/05/2016, pelo link <http://www.acobrasil.org.br/site2015/parque.html>

⁴³ Dados extraídos do portal Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL), acessado em 19/05/2016, pelo link http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Mapa_Brasil_Dez14.pdf

indústria naval atrai investimentos em diversos outros segmentos industriais, a exemplo do siderúrgico, metalúrgico, de bens de capital, de eletrônica e de telecomunicações. Por outro lado, à medida que a extração de petróleo é realizada com sucesso, a Petrobras amplia seu leque de investimentos no Estado e impulsiona ainda mais o desenvolvimento econômico da região, com a formação de um novo polo petroquímico.

Em menor escala produtiva e dimensão de investimentos, constam os polos petroquímicos de Camaçari, na Bahia; de Mauá, em São Paulo; e de Triunfo, no Rio Grande do Sul; todos beneficiados por investimentos do I e do II PND. No que tange o segmento de microeletrônica e o complexo eletrônico, o principal polo industrial consolidado nesse período resulta dos incentivos providos na Zona Franca de Manaus. Já no segmento têxtil, convém destacar o polo de Camaçari, na Bahia, e das indústrias de fibras artificiais e sintéticas na região de Americana, em São Paulo. Por fim, convém citar a formação, ainda incipiente, de polos industriais, a saber: os polos têxtil, cerâmico, de produção frigorífica e de software, em Santa Catarina; os polos têxtil e petroquímico, em Pernambuco; e os polos têxtil e de informática, na Bahia.

Diante da formação de uma complexa estrutura industrial, com desafios econômicos e tecnológicos para se tornar competitiva internacionalmente, o Estado articula um novo formato de aliança entre o capital estatal, o capital estrangeiro – especificamente por meio de multinacionais – e o capital privado nacional, conhecido como *joint ventures*. As parcerias internacionais resultantes das diversas missões governamentais, a possibilidade de dividir o capital de sociedades anônimas em ações, a abundância de matérias primas pouco exploradas e o acelerado crescimento do mercado consumidor brasileiro, são alguns dos fatores que levam à aproximação dos interesses econômicos do Estado e do capital privado – nacional e internacional. Dito de outra forma, é com base nesse modelo de alianças, em que o Estado orchestra um complexo grupo de investidores com competências e interesses complementares, que muitas das companhias estatais conseguem se expandir e impulsionar a formação desses polos industriais.

Ben Schneider (2014) coloca que esse modelo institucional fundamentado em *joint ventures* se caracteriza por uma combinação de incentivos ao capital privado e controle administrativo pelo Estado, o que reitera o papel intervencionista e regulatório do Estado, seja na economia como também na coordenação do mercado. Para o autor, essa mesma

característica é também observada nos polos industriais que demandam do Estado elevados investimentos em ativos específicos com o intuito de aumentar a produtividade, como também nas cadeias de fornecedores em que uma empresa estatal é líder no segmento. Peter Evans (1995) acrescenta a essa análise o fato do Estado posicionar-se de modo estratégico (por exemplo, mantendo o controle majoritário de ações ou o poder de veto) nessas *joint ventures*, o que viabiliza um controle rígido sobre os investimentos internacionais, inclusive nos casos em que há grande dependência de tecnologias estrangeiras.

Ha-Joon (CHANG, 2003, 2009, 2012), por sua vez, inova em sua análise ao apontar para os benefícios que *joint ventures* proporcionam a empresas que se encontram em um estágio inicial de desenvolvimento ou que carecem de capacidade para romper com novas barreiras tecnológicas. Segundo o autor, a combinação de capitais decorrente de um *joint venture* favorece o acesso de indústrias nacionais a tecnologias estrangeiras inovadoras, como também facilita no médio-longo prazo a transferência tecnológica e de *know-how* para a rotina dos processos industriais do País beneficiado. Assim sendo, o modelo de financiamento tripartite de *joint ventures* se constitui como um fator importante para a superação da escassez de capital nacional, a consolidação de importantes polos industriais no País e, principalmente, para a expansão da indústria brasileira no mercado internacional.

Todavia, à medida que o Estado se torna mais presente no mercado por meio das empresas estatais e que tais empresas se tornam concorrentes com os empreendimentos da iniciativa privada, aos poucos o empresariado industrial se posiciona contrariamente à intervenção do Estado na economia. Essa mudança de posicionamento é constatada de modo incipiente na III CONCLAP, realizada em 1972 como decorrência do primeiro choque da crise internacional do petróleo⁴⁴ no Brasil. Porém, é apenas na IV CONCLAP, em 1977, que essa insatisfação se torna generalizada entre os empresários brasileiros, uma

⁴⁴ A crise internacional do petróleo se caracteriza pelo déficit de oferta do insumo no mercado internacional, em decorrência dos processos de nacionalização e dos decorrentes conflitos envolvendo os países produtores de petróleo do Oriente Médio. Essa crise é precedida pela Guerra dos Seis Dias (1967), quando Israel inicia uma ofensiva à frente de países árabes – composta por Egito, Jordânia e Síria, com o apoio do Kuwait, Iraque, Arábia Saudita, Argélia e Sudão – que defendia a nacionalização da produção. A situação se agrava na década de 1970 e culmina na Guerra do Yom Kipur (1973), entre uma coalizão de estados árabes e Israel, o qual contou com o apoio dos Estados Unidos. Como resultado, os países árabes aumentam o preço do petróleo em mais de 400% nesse ano, impactando diversas economias mundiais. Em 1979, a crise do petróleo uma vez mais estoura com o advento da Revolução Islâmica do Irã, que levou ao aumento do preço do petróleo em mais de 1000% nesse ano, desestabilizando uma vez mais a economia mundial.

vez que a economia brasileira já se encontra desestabilizada e em uma trajetória de rápida desaceleração produtiva. Nesse momento, já se constata uma grave queda no PIB nacional e um elevado nível de endividamento do setor público, decorrente da facilidade anterior na criação das estatais, da inexistência de controles financeiros e orçamentários, e da liberdade dessas empresas estatais na captação de empréstimos e financiamentos.

Logo, a despeito do sucesso obtido na industrialização durante o período do milagre econômico, a crescente deterioração da situação fiscal do Estado resultante do descontrole orçamentário das estatais e a profunda crise econômica que se instaura no Brasil, ainda no início da década de 1980, fazem com que a terceira onda de substituição de importações se esgote e que as políticas industriais não tragam os resultados esperados. O auge da crise ocorre em 1981, quando o crescimento registrado do PIB é negativo em 4,25%. Para agravar esse cenário, o Estado perde sua liderança no cenário político e econômico, culminando com o rompimento da aliança com o segmento industrial brasileira.

Diante de quase duas décadas de um posicionamento estatal autoritário, altamente centralizador e estatizante, estruturado em um regime comercial fechado, em 1980 a iniciativa privada se encontra com uma autonomia limitada, pouco proativa e dependente de incentivos estatais para realizar investimentos de maior risco ou volume. Nesse sentido, Peter Evans (1995) afirmar que, a despeito do crescimento econômico alcançado na década de 1970, a estatização da economia e de empreendimentos do setor produtivo traz ao País uma série de desvantagens políticas decorrentes da tradição de comportamentos clientelísticos. Ou seja, em vez de dar seguimento à institucionalização da relação entre as organizações representativas e as instituições públicas, a atuação centralizada e altamente intervencionista do Estado induz à formação de laços clientelísticos estabelecidos entre indivíduos. O autor atribui a essa característica do Estado o surgimento “*chamados ‘círculos burocráticos’, isto é, pequenos grupos de industriais conectados individualmente à burocracia*” (Evans, 1995, p.63)⁴⁵.

Luciano Coutinho (COUTINHO et al., 1993, 2012) também evidencia o surgimento de um corporativismo estatal junto à burocracia pública, que se consolida ao longo do regime militar. Esse corporativismo induz à perda da representatividade dessas instituições junto ao Estado, à medida que as decisões cada vez mais são tomadas de modo autoritário

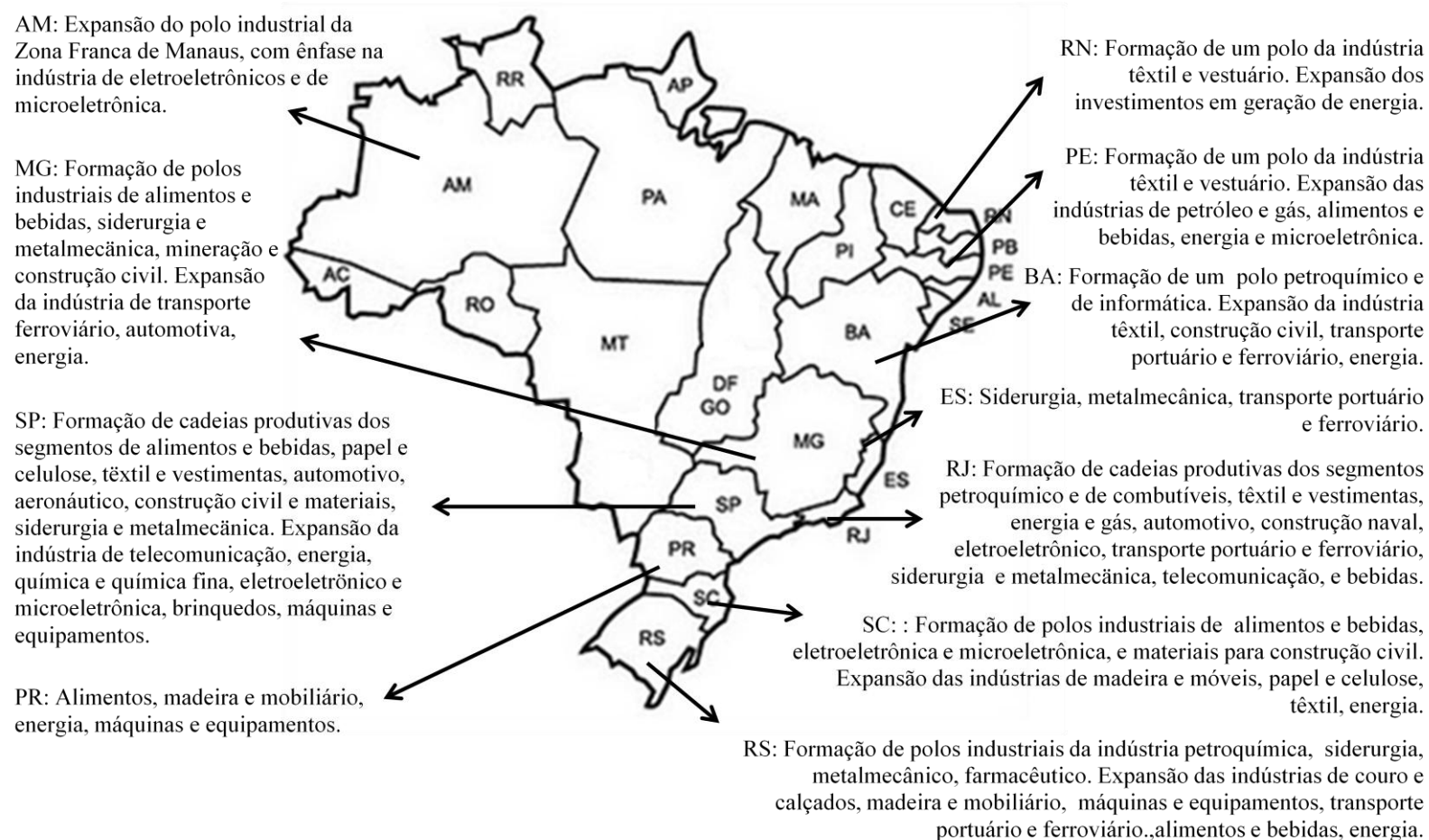
⁴⁵ Tradução própria. No original, em inglês: “*called ‘bureaucratic rings’, that is, small sets of individual industrialists connected to individual bureaucrats.*”

e centralizado, privilegiando as relações estabelecidas individualmente entre industriais e burocratas. Ben Schneider (1994), ao analisar as estruturas institucionais do Estado durante os governos militares, afirma que com o corporativismo estatal as nomeações, mais do que as organizações, fundamentam as decisões públicas e os incentivos estatais ao setor industrial. Reforçando essa afirmação, Bresser-Pereira e Eli Diniz (2009) colocam que a participação dos empresários industriais enquanto segmento organizado perde força e influência junto ao Estado, à medida que o pensamento liberal ganha força na década de 1980.

Observa-se assim, já no início da década de 1980, um cenário muito distinto daquele encontrado anteriormente, no qual a iniciativa privada não se configura protagonista da aliança público-privada, tendo sido enfraquecida pelo elevado intervencionismo estatal no setor industrial. Já o Estado, anteriormente protagonista do desenvolvimento produtivo brasileiro, encontra-se incapaz de controlar as contas públicas, tendo em vista um grande número de empresas estatais que não são competitivas e cuja atuação é subsidiada pelo orçamento estatal. Ademais, sem condições para reformular um novo modelo de desenvolvimento para o País, em 1980 o Estado desenvolvimentista perde sua liderança política junto ao empresariado industrial brasileiro, culminando na ruptura da frágil aliança público-privada ainda vigente.

Se, ao final da década de 1950, o esgotamento da segunda onda de substituição de importações é provocado principalmente pelo estrangulamento na importação de tecnologias e na capacidade de absorção desses avanços. Na década de 1980, o esgotamento da terceira onda de industrialização decorre da falência do próprio regime político e da abordagem desenvolvimentista caracterizada pelo elevado grau de intervenção estatal e centralização decisória, o que facilita a consolidação do pensamento neoliberal junto ao empresariado industrial.

Figura 2.2: A indústria no Brasil entre 1964 e 1984



Fonte: Elaboração própria.

Observação: Apenas em 1977 se concretiza o desmembramento do Estado do Mato Grosso do Sul.

2.3.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 1964 e 1984

Diante dos desafios de coordenação política, decorrentes da pulverização de atores institucionais e dos mecanismos participação, esse segundo período é caracterizado pelo protagonismo do Estado nos processos de tomada de decisão, em detrimento da atuação da iniciativa privada. No que se refere à política industrial, os governos militares dão continuidade ao complexo arranjo de atores institucionais já existentes. Todavia, paralelamente é observada a consolidação de duas estratégias complementares de planejamento político – uma mais abrangente e outra setorial. Por um lado, a prática de formulação de políticas setoriais é induzida pelo Estado, fortalecendo a atuação das diversas instâncias institucionais, vinculadas aos Ministérios envolvidos na política industrial, e de seus respectivos mecanismos de participação. É nesse contexto que, em 1964, a CDI é recriada com a finalidade de auxiliar o Estado na coordenação política e na articulação dos diversos atores institucionais envolvidos nas discussões setoriais. Por outro lado, o Estado cada vez mais centraliza os processos de formulação dos grandes projetos de desenvolvimento nacional, que se tornam norteadores das políticas públicas como um todo, mas em especial da política industrial.

À medida que essa prática de planejamento integral se solidifica junto ao poder Executivo, ela é normatizada pelo Ato Complementar 43, de 29 de janeiro de 1969, e atualizado pelo Ato Complementar 76 desse mesmo ano, que determinam a sua formulação para o período de igual duração ao mandato presidencial e a sua aprovação pelo poder Legislativo. Desse modo, o poder Legislativo se insere no arranjo de atores institucionais envolvidos na formulação dos planos nacionais de desenvolvimento e também da política industrial, o que até então era de competência exclusiva do poder Executivo.

Ainda ao final da década de 1960, quando se inicia o período conhecido como milagre econômico, esse arranjo de atores institucionais da política industrial passa por mais uma reconfiguração, com a entrada de novos atores vinculados ao poder Executivo. Esse momento é caracterizado por um acelerado crescimento da economia nacional, o que oportuniza a criação de novas instituições públicas de apoio ao desenvolvimento produtivo do País. Assim como ocorrido anteriormente, essas novas instituições são formadas por sobreposição ou adição de camadas, sem que as antigas instituições sejam substituídas ou

extintas, e também passam a integrar o complexo arranjo de atores envolvidos na política industrial.

Nesse sentido, pode-se citar instituições como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)⁴⁶, criada em 1967, e a Secretaria de Tecnologia Industrial, em 1972, ambas vinculadas ao Ministério do Planejamento; o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), criado em 1970 junto ao Ministério de Indústria e Comércio; o Instituto de Pesquisas Espaciais, criado em 1971, de início vinculado ao CNPq⁴⁷; o INMETRO, constituído em 1973 em substituição ao INPM; e o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações, em 1976. Concebidas no contexto de uma economia fechada e com forte presença de um Estado autoritário, essas instituições apresentam em comum a característica de amparar o desenvolvimento tecnológico e o financiamento da pesquisa aplicada no País.

Outra importante instituição que se consolida como um ator estratégico no desenvolvimento da indústria brasileira e, conseqüentemente, também na política industrial é o BNDE. Desde sua criação, o BNDE atua como formulador e executor dos principais projetos de investimento em infraestrutura econômica, com ênfase nos projetos de transportes, geração de energia elétrica e urbanização. Porém, a partir da década de 1960, com o desaquecimento da economia industrial no País e o agravamento da crise econômica, o Banco passa a diversificar seus investimentos para atender também as demandas da indústria de base, de bens de capital e de bens intermediários, além das iniciativas de desenvolvimento tecnológico associadas à estratégia de substituição de importações. Desse modo, a atuação do Banco se expande também para os setores de petroquímica, siderurgia e metalurgia, papel e celulose, mecânica e elétrica, e comunicações, seja para a formação de empresas estatais ou para o financiamento da iniciativa privada.

⁴⁶ Originalmente a FINEP é concebida como uma linha de investimento do BNDE. Em 1967, a FINEP é constituída como empresa pública por meio do Decreto 61.056, de 24 de julho de 1967, denominada Financiadora de Estudos de Projetos S.A., e passa a se vincular ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Como grande parte dos projetos financiados culmina ser relativo ao aperfeiçoamento da tecnologia nacional, em março de 1985 a FINEP passa a se vincular ao recém-criado Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

⁴⁷ Em 1985, com a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, o INPE deixa de se vincular ao CNPq e se torna um órgão autônomo subordinado ao MCT.

Remete também a esse período a criação do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae), criado em 1967 no âmbito do BNDE. Especificamente concebido para atender as demandas e especificidades das micro e pequenas empresas em formação no País, o Cebrae posteriormente se torna uma entidade privada sem fins lucrativos, passando a se chamar SEBRAE (1972). Por fim, cabe destacar a formação do Sistema BNDE, composto por subsidiárias a exemplo da FINAME, transformado em autarquia em 1966; da Embramec, Fibase e Ibrasa⁴⁸, criadas em 1974 para atuar no mercado de capitais e cuja fusão, em 1982, resulta na criação do BNDES Participações S.A.; e da Comissão de Valores Mobiliários (1976). Ou seja, mesmo estando vinculado ao Ministério da Fazenda, o BNDE cria suas próprias camadas hierárquicas e assume um papel estratégico no processo de industrialização do País.

Com a eclosão do primeiro choque da crise internacional do petróleo, em 1973, o período conhecido como milagre econômico apresenta seus primeiros sinais de desgaste e, uma vez mais, sinaliza o desaquecimento da economia brasileira. Com o objetivo de atrair novos investimentos privados para o País, o Estado institui a Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe acerca da sociedade por ações. Essa Lei se configura como um importante marco legal, uma vez que autoriza a divisão do capital em ações e possibilita a abertura da empresa para investimentos externos, sem que necessariamente seja perdido o seu controle acionário. A partir desse marco legal, o comportamento dos atores institucionais é alterado e impacta em uma profunda modificação na distribuição de poder no âmbito da economia industrial do País.

Por um lado, o BNDE passa a atuar como um investidor minoritário em diversos empreendimentos, públicos e privados. Ademais, o Estado dá início à criação de *holdings* estatais concebidas para a coordenação e regulação de diversos segmentos industriais considerados estratégicos ou nos quais a participação estatal é majoritária. Por outro lado, o capital estrangeiro aumenta sua participação acionária junto às empresas nacionais, reforçando a dependência econômica e tecnológica da indústria brasileira frente ao mercado internacional. Dito de outra forma, a legislação acerca da sociedade por ações sinaliza o início de uma abertura econômica do País, atraindo novos investimentos externos

⁴⁸ Em 1974, o BNDE cria a Mecânica Brasileira SA (Embramec), a Insumos Básicos SA Financiamentos e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros SA (Ibrasa), como resultado do crescimento do mercado brasileiro de capitais.

para o setor produtivo, e altera o equilíbrio da frágil aliança entre o Estado e o segmento industrial brasileiro. Frente a essa situação, a tendência de ruptura da aliança público-privada fica evidenciada por meio da insatisfação expressa na IV Conferência Nacional das Classes Produtoras, ocorrida em 1977, e posteriormente é consolidada pela adesão da CNI ao Movimento Diretas Já, em 1983.

2.4. O Panorama da Indústria no Brasil no período de 1985 a 2002

Conforme analisado nos dois períodos anteriores, entre as décadas de 1930 e 1980, progressivamente o Estado assume um papel central no processo de industrialização. Inicialmente, o modelo de substituição de importações é adotado como base para a formação e expansão da atividade industrial no País. Posteriormente, essa estratégia é complementada por projetos setoriais e articulada em torno de planos para o desenvolvimento nacional. Ademais, essa centralidade do papel do Estado pode ser constatada por meio das medidas de proteção, tarifária e não tarifária, à indústria nacional. Aos poucos, o parque industrial se expande e diversifica, formando cadeias produtivas e, inclusive, os primeiros polos industriais.

É certo que, no processo de industrialização, não apenas o Estado assume um papel estratégico, mas também o capital estrangeiro se torna cada vez mais presente no País, ao associar-se aos empresários brasileiros do setor industrial. Sua relevância decorre tanto da restrição de capital nacional para investimento, como também da dependência tecnológica do Brasil no contexto da divisão internacional do trabalho. A expansão do capital estrangeiro se dá majoritariamente entre as décadas de 1960 e 1980, quando o Estado provê incentivos específicos para a instalação de empresas multinacionais no País, condicionados à transferência de tecnologia e *know-how* produtivo. Assim sendo, os resultados alcançados no contexto das três ondas de substituição de importações e das políticas industriais são atribuídos à consolidação dessa aliança tripartite, estabelecida entre a burocracia estatal, o capital estrangeiro e o empresariado industrial brasileiro, sem o qual muitos dos avanços obtidos não seriam absorvidos pela indústria nacional (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009; EVANS, 1995; SCHNEIDER, 2014).

Ao trazer o Estado para o centro da análise política, Evans (1995) aponta como o Estado brasileiro mostra-se presente em todo o processo de industrialização brasileira, seja

provendo privilégios a segmentos industriais específicos ou intervindo diretamente na economia industrial por meio da criação de estatais. Schneider (2014), por sua vez, considera que o êxito da industrialização no Brasil deve-se principalmente aos incentivos providos pelo Estado para sua formação e expansão produtiva, sem o qual muitas das empresas não sobreviveriam aos períodos de crise econômica ou mesmo à competição do mercado internacional. Já Bresser-Pereira e Diniz (2009) consideram a coalizão política estabelecida entre os empresários brasileiros e o Estado como a pedra fundamental para o crescimento industrial obtido entre 1930 e 1980. Assim sendo, sob a perspectiva desenvolvimentista, o Estado se configura como um importante ator na coordenação econômica e na articulação política com o segmento industrial, incentivando o desenvolvimento da indústria nacional ao mesmo tempo em que regula a atuação do capital privado no País.

Entretanto, diante do agravamento da crise econômica brasileira e seu impacto na desaceleração do setor industrial, essa aliança entre público-privada é fragilizada e culmina com seu rompimento em 1983, quando a CNI adere ao movimento Diretas Já. Com a associação da estratégia nacional-desenvolvimentista ao modelo centralizador do Estado, associado ao evidente fracasso econômico e da estratégia de industrialização, o pensamento neoliberal se torna predominante junto à maioria dos empresários do setor industrial. Assim sendo, com a transição política para um regime democrático, dá-se início a um período político em que a estratégia neoliberal fundamenta o posicionamento do segmento industrial e também as decisões do Estado. Tal mudança impacta diretamente no processo de industrialização brasileira.

Por um lado, a recessão econômica instalada no País, em especial após a declaração de moratória, resulta na alta da inflação e na desvalorização cambial da moeda nacional (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009). Essa conjuntura econômica leva o País a priorizar uma agenda de estabilização da economia, em detrimento das prioridades industriais. Por outro lado, as medidas para a abertura do mercado e a entrada de capital estrangeiro deixam a indústria nacional vulnerável à concorrência internacional. Como decorrência dessa abertura, as importações são facilitadas, os incentivos protecionistas do Estado são suspensos e o atraso tecnológico do País fica evidenciado. Conforme analisado por Schneider (2014), as indústrias brasileiras são compelidas a se atualizarem e se tornarem mais competitivas, sob o risco de não prosperarem nessa nova conjuntura política e

econômica do País. Assim sendo, a abertura econômica implica em uma ruptura na trajetória da política industrial brasileira, caracterizada pelo protecionismo estatal, o que tem impacto direto no processo de industrialização.

Diversos setores industriais são desestruturados frente aos competidores internacionais, a exemplo da indústria têxtil, de máquinas e equipamentos, de autopeças, de microeletrônica e a naval. Nesse período, a ABIMAQ estima que cerca de 1.300 fabricantes brasileiros ou se associam ao capital estrangeiro e passam a se dedicar à importação dessas grandes marcas internacionais; ou simplesmente deixam de atuar nesse segmento. A indústria naval passa a operar com uma capacidade ociosa de quase 60% (Goularti, 2014). Já no que tange ao complexo eletrônico, as indústrias estabelecidas junto à Zona Franca de Manaus sofreu um dos maiores impactos, em especial as fábricas nacionais de eletrodomésticos e eletroportáteis, também conhecida como eletrônica de consumo. Por fim, a produção de fibras naturais sofre uma retração e o consumo interno cai por conta do baixo custo para a produção de fibras sintéticas utilizadas na fabricação de produtos têxteis no mercado internacional (BNDES, 2002).

Assim sendo, o Estado reduz sua intervenção no setor produtivo e, a partir de 1990, almeja uma configuração que se aproxima de um Estado mínimo. Ao mesmo tempo em que o segmento industrial brasileiro reconquista seu protagonismo junto ao mercado nacional, ela também perde sua influência política junto ao Estado. Apenas alguns segmentos industriais, que conseguiram se organizar politicamente durante o regime militar, logram obter incentivos específicos nesse período, seja por meio das câmaras setoriais ou por outros conselhos participativos. Já os grupos empresariais que dispunham de relações estabelecidas com o capital estrangeiro priorizam o estabelecimento de novas parcerias com investidores internacionais, seja por meio da fusão empresarial ou da venda de ações. E, há ainda aqueles que, amparados por um ideal nacional-desenvolvimentista, acusam o Estado de ser entreguista e defendem a retomada de um maior protagonismo estatal na definição de estratégias para o desenvolvimento econômico e produtivo do País. Logo, o empresariado industrial se encontra dividido entre diferentes opiniões acerca da estratégia a ser adotada pelo Estado e pelo capital privado para enfrentar a crise econômica brasileira e formular novas políticas para o desenvolvimento da indústria nacional.

Se junto aos empresários não há consenso; junto ao Estado, a estratégia definida é a desestatização. Afinal, de acordo com os princípios liberais e os postulados do Consenso de Washington, o Estado deve se manter com uma influência mínima sobre o mercado e assegurar a liberdade da iniciativa privada. Ademais, frente ao déficit das contas públicas, essa é a alternativa que pode trazer o retorno esperado no curto prazo. Nesse sentido, uma das medidas adotadas remete à reformulação do conceito de empresa brasileira, que passa a ser caracterizada como aquela empresa instalada no País, ou que realiza investimentos no setor produtivo e de pesquisa, gerando emprego e renda. Ou seja, diferente do pensamento nacional-desenvolvimentista, o capital estrangeiro – quando investido no Brasil – é percebido como um aliado para o desenvolvimento econômico e produtivo, mitigando a tradicional segmentação entre empresa nacional *versus* empresa estrangeira.

Outra medida adotada pelo Estado diz respeito à privatização, que abrange tanto a venda de empresas sobre o controle direto ou indireto do Governo Federal, como também a abertura do capital social, a alienação de participações acionárias e inclusive a desativação de algumas empresas. É importante mencionar que medidas são iniciadas ao final da década de 1980, quando as estatais deficitárias são vendidas, bem como aquelas com concorrentes com empreendimentos privados estabelecidos no mercado nacional. Adicionalmente, as também colocadas à venda subsidiárias de empresas públicas cuja existência não seja indispensável à atuação da controladora. Segundo dados do BNDES⁴⁹ (2002), entre 1979 e 1984, o número de empresas estatais é reduzido de 268 para 215⁵⁰. E, entre 1985 e 1990, outras 30 empresas de pequeno porte são privatizadas.

Já a partir da década de 1990, quando é formulado o PND, o processo de privatização se estende para grandes empresas estatais, muitas das quais são lucrativas e estão contidas nos segmentos considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, pode-se citar empresas do segmento da siderurgia, mineração, petroquímico e elétrico, tais como a Usiminas (1990), a Companhia Siderúrgica Nacional (1993), a Light S.A. (1996) e a Vale do Rio Doce (1997). Adicionalmente, são também privatizados

⁴⁹ Em 1982, o BNDE adquire a missão de promover também o desenvolvimento social, transformando-se no BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

⁵⁰ Informações obtidas junto ao BNDES (2002) e ao Repositório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), referente à disciplina D 4.11 – Elaboração e Programação Orçamentária e Financeira ministrada pelo Professor Luiz Guilherme Pinto Henriques, entre 16 e 20 de abril de 2016, do Curso de Formação para o Cargo de Analista de Planejamento e Orçamento – 17ª edição. O material pode ser acessado pelo link <http://repositorio.enap.gov.br>.

bancos, empresas do setor aeronáutico e de telecomunicações, além de portos, malhas ferroviárias e hidroviárias, e empresas de TI. O objetivo a ser alcançado com esse novo plano é reavaliar o posicionamento do Estado no que se refere à sua atuação direta no setor produtivo, mantendo-se na liderança de iniciativas estratégicas para a segurança nacional e transferindo à iniciativa privada as atividades indevidamente exploradas pelo setor público. De acordo com dados do SEST (2014), entre 1991 e 2000, mais de 60 empresas públicas são privatizadas. Paralelamente, é incentivada a venda de ações de diversas estatais, de modo que um novo modelo de parceria público-privada é consolidado por meio da participação acionista.

Conforme analisado por Velasco (VELASCO JR, 2010), muitas dessas indústrias que são colocadas para privatização pertenciam anteriormente à iniciativa privada. Contudo, tendo em vista a prolongada crise econômica, essas empresas não conseguem pagar seus financiamentos ou honrar fianças adquiridas do BNDES, de modo a perderem o seu controle acionário. Dentre as empresas que passam a ser controladas pelo Banco e que são privatizadas, constam a Companhia de Tecidos Nova América, a Máquinas Piratininga S.A., a Caraíba Metais, a Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida, a Eletrosiderúrgica Brasileira S.A., a companhia de Ferro e Aço de Vitória, a Usina Siderúrgica da Bahia, a Aracruz Celulose, dentre outras. Essa iniciativa é considerada um mecanismo indispensável para dar liquidez às novas linhas de financiamento do Banco, as quais passam a priorizar segmentos de tecnologia de ponta, tendo em vista a reciclagem alocativa de seus recursos.

Nesse cenário de privatização e de abertura de capital das estatais, poucas são as empresas que se mantêm majoritariamente sob o controle do Estado. Nesse contexto, pode-se citar a Eletrobrás e suas principais subsidiárias regionais, a Eletronuclear, a Petrobras e suas principais subsidiárias, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a Embrapa e da Petroquímica Suape. Em diversos casos, o Estado permanece como um acionista minoritário. E naqueles casos em que o segmento é considerado estratégico, mesmo sendo um acionista minoritário, o Estado permanece com poder de veto e com um controle acionário sobre definições que impactam em mudanças substanciais na condução da empresa.

O caso de privatização da Vale provoca uma grande polêmica social, que leva o Estado a reformular o PND. Conforme a Lei 9.491 de 1997, algumas importantes mudanças são constatadas nessa reformulação. Primeiramente, é explicitado o reposicionamento do Estado em uma função de regulação da economia, transferindo à iniciativa privada o protagonismo nos empreendimentos produtivos. Em segundo lugar, é destacada a posição privilegiada do capital financeiro junto ao Estado, uma vez que a Lei visa contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por meio da oferta de valores mobiliários e da abertura da propriedade do capital. Uma terceira mudança diz respeito à possibilidade de atuação do BNDES junto a Estados e Municípios, em iniciativas de desestatização das empresas por eles controladas. Ademais, fica criado o Fundo Nacional de Desestatização (FND), cujo gestor é o BNDES; e instituída a possibilidade de transferência de ações da União para o BNDES, que em contrapartida pode assumir as dívidas ou transferir certificados emitidos pelo BNDESPAR para o FND.

Convém destacar que esse novo modelo adotado para privatização, por meio de cotas acionárias, induz à formação de uma nova característica estatal enquanto um ator acionista majoritário (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). Ele também faz emergir um novo ator no contexto da política industrial: o capital financeiro. Seja público ou privado, nacional ou estrangeiro, o capital financeiro se torna um dos principais acionistas das empresas privatizadas após 1997.

Conforme analisado por Bresser-Pereira e Diniz (2009), as mudanças sofridas pelo parque industrial brasileiro são profundas e provocam reações não unânimes entre os empresários industriais. Por um lado, a estratégia de desestatização e privatização promovida pelo Estado provoca uma mudança profunda na estrutura do setor industrial brasileiro, acirrando a insatisfação de grupos empresariais nacionalistas com as medidas adotadas pelo Estado. Primeiramente, os alicerces da antiga ordem estatal desenvolvimentista são desmontados. Em segundo lugar, o capital estrangeiro – multinacional e financeiro – amplia sua participação nos investimentos do setor produtivo nacional, tornando eminente o risco de desnacionalização da indústria brasileira e de uma eventual desindustrialização do País. E, em terceiro lugar, o Estado se retira da liderança de mercado, devolvendo ao capital privado seu protagonismo empresarial.

A desindustrialização só não atingiu maior profundidade porque, entre 1930 e 1980, o Brasil construiu uma economia industrial extraordinariamente

diversificada e com razoável capacidade de absorção dos avanços da ciência e da tecnologia, ou, em outras palavras, porque a indústria de transformação e seus empresários revelaram extraordinária capacidade de enfrentar a crise provocada principalmente pela sobreapreciação do câmbio e aumentar a produtividade. (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 87)

Por outro lado, alguns benefícios decorrentes dessa entrada do capital estrangeiro no País são também notados, em especial por empresários internacionalistas. Nesse sentido, cabe destacar a superação de deficiências tecnológicas necessárias para o aumento da produtividade e da competitividade da indústria brasileira. As transformações decorrentes da privatização não apenas injetam recursos privados na economia brasileira, como também impulsionam uma gradual modernização institucional e tecnológica do parque industrial brasileiro. São introduzidos no País novos modelos de gestão empresarial, além de inovações tecnológicas para o setor produtivo.

Outro benefício percebido é o saneamento fiscal do Estado, que se desonera da gestão e manutenção de empresas estatais deficitárias, e passa a se beneficiar das receitas obtidas por meio das participações acionárias em investimentos geridos pela iniciativa privada. E, por fim, convém destacar a gradativa inserção de empresas brasileiras em cadeias produtivas globais, muitas das quais conquistam uma projeção no mercado internacional e se tornam atores estratégicos (em inglês, *global players*) no contexto da divisão internacional do trabalho (FURTADO et al., 2002; SCHNEIDER, 2014). Dentre essas empresas, pode-se citar os casos da Petrobrás, Embraer, Vale, Belgo-Mineira, CSN, Gerdau, DuPont e Sadia, além de empresas do segmento de construção civil, como a Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez.

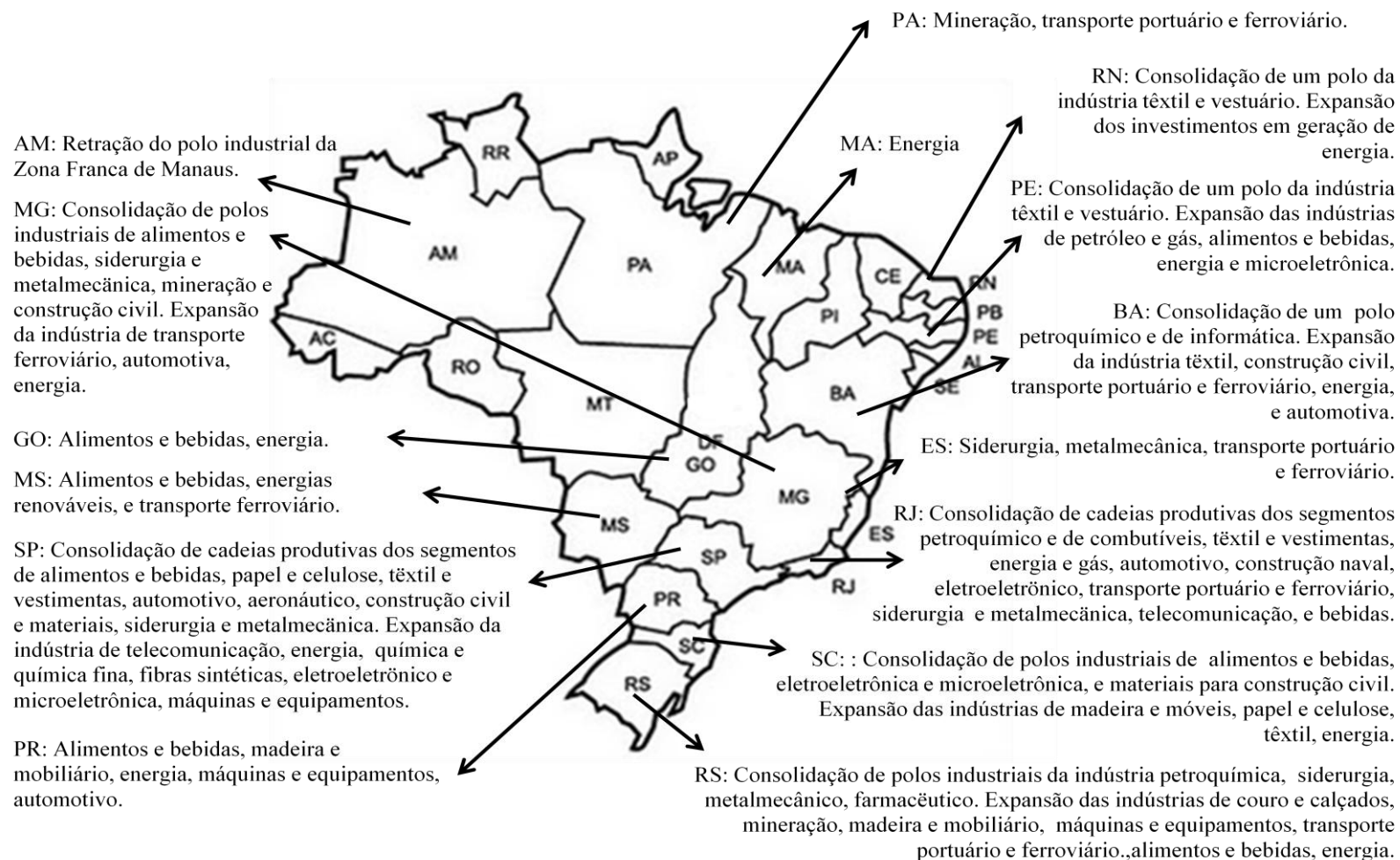
Entretanto, a despeito do resultado positivo constatado junto a esse grupo de empresas *global players*, de modo geral a competitividade da empresa brasileira continua em desvantagem se comparada a seus concorrentes internacionais e o Brasil não logra reestabelecer um ritmo satisfatório de crescimento produtivo. Conforme retratado nas discussões acerca do Custo Brasil e na Agenda Legislativa da Indústria, os gargalos estruturais para o desenvolvimento nacional ainda permanecem e impactam na desaceleração econômica do País. Conseqüentemente, aumenta a insatisfação do segmento industrial frente às medidas neoliberais adotadas pelo Estado e os movimentos empresariais nacional-desenvolvimentistas são novamente fortalecidos.

São diversos os fatores que levam à insatisfação do empresariado industrial e oportunizam uma gradativa retomada do pensamento desenvolvimentista. Nesse sentido convém destacar: i) a desaceleração econômica da década de 1990, que não corresponde às expectativas de resultado acerca das medidas neoliberais adotadas; ii) a desnacionalização da produção industrial e a centralidade do capital financeiro nas decisões de investimento para expansão produtiva; e iii) a percepção do risco de desindustrialização do País. Sobre essa questão, Fernando Bezerra⁵¹ afirma que, a partir desse contexto de liberalização comercial e do aumento da pressão competitiva sobre as indústrias nacionais, os industriais amadurecem uma nova concepção acerca do papel do Estado na economia brasileira. Segundo Bezerra, já em meados da década de 1990, o segmento industrial volta a desejar um completo realinhamento estratégico entre o setor público e o privado, com o intuito de criar condições para aumentar a produtividade e a competitividade da renovada indústria brasileira, contudo sem retomar um posicionamento estatal excessivamente intervencionista.

Também nesse sentido, Schneider (1994) considera que inicialmente os industriais brasileiros posicionam-se contrários à extrema intervenção do Estado na economia, tendo em vista o objetivo de conquistar uma maior autonomia do capital privado. Porém, ao longo do processo de desestatização e privatização, a posição acerca do papel do Estado muda e os industriais brasileiros voltam a almejar uma retomada do Estado desenvolvimentista, seja em funções de coordenação econômica, como também de regulação do mercado e da concorrência. Essa discussão é reiterada na análise do Estado brasileiro feita por Boschi (BOSCHI; GAITÁN, 2008; BOSCHI, 2011, 2012). Para os autores a sinergia entre Estado, setor privado e empresas estatais gradativamente reaparece como eixo central da agenda política, visto que a existência de um empresariado nacional forte revela-se indispensável para alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável para o País. Dito de outra forma, o Estado gradativamente volta a ser percebido como ator estratégico para o desenvolvimento econômico do País e do setor produtivo nacional.

⁵¹ Extraído do discurso de Fernando Bezerra em sua posse na presidência da CNI, em 18 de outubro de 1995.

Figura 2.3: A indústria no Brasil entre 1985 e 2002



Fonte: Elaboração própria. Observação: Apenas em 1988 se concretiza o desmembramento do Estado do Tocantins.

2.4.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 1985 e 2003

A década de 1980 fica conhecida como década perdida, tendo em vista o baixo crescimento econômico, a perda da participação da produção industrial no PIB e a ameaça de desindustrialização do País decorrente da abrupta abertura econômica e do mercado nacional. Ademais, o Estado passa a priorizar a formulação de políticas para estabilização macroeconômica, deixando em segundo plano a repactuação de sua aliança com o segmento industrial. Entretanto, muito embora tenha prevalecido uma prática política neoliberal fundamentada no Estado mínimo e outros princípios de não intervenção estatal preconizados pelo Consenso de Washington, esse período é caracterizado por importantes mudanças no arranjo de atores institucionais participantes da política pública.

Primeiramente, uma relevante instituição criada nesse período é o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Instituído em 1985, o MCT assume a responsabilidade por coordenar as diversas instituições já existentes no contexto do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, até então vinculadas ao Ministério do Planejamento; e também de executar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), que é concebido com o apoio do Banco Mundial. Apesar da política de ciência e tecnologia ser considerada auxiliar para política industrial, sua relevância reside no fato de consolidar no País um ambiente favorável à produção científica e tecnológica voltada para o atendimento das demandas industriais. Logo, com a criação do MCT, a oportunidade de convergência de esforços entre ambas as políticas é almejada pelo empresariado industrial, visto que historicamente a dependência tecnológica constitui um dos principais gargalos para o desenvolvimento produtivo do País.

Entretanto, conforme analisado por Suzigan e Furtado (2010), a criação do MCT *“respondia muito mais às demandas políticas da comunidade acadêmica, no contexto da redemocratização do país, do que propriamente a uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico”* (p. 27). Essa situação é evidenciada pelo caso da aplicação dos recursos de Fundos Setoriais, que são originalmente previstos para pesquisas com aplicação industrial; porém, em sua maioria, esses recursos são gastos para fins de pesquisa básica e outras atividades acadêmicas. Ademais, tendo em vista a ausência de um planejamento estratégico orientado para o desenvolvimento econômico do País, característico desse período neoliberal, as questões relacionadas à coordenação política são

preteridas frente às prioridades da política macroeconômica. Dito de outra forma, as expectativas iniciais do segmento industrial, por alcançar uma maior articulação entre a política industrial e de ciência e tecnologia, ficam frustradas.

Para agravar esse cenário de disputa por recursos para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, e de distanciamento nas relações entre a indústria e a academia, em 1989 o Ministério da Indústria e Comércio incorpora as atribuições relativas à ciência e tecnologia, ao fundir-se⁵² com o Ministério de Ciência e Tecnologia. Pouco depois, é recriado o Ministério de Ciência e Tecnologia por meio de medida provisória. Porém, em 1990 a organização da Administração Pública é novamente mudada.

O Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio é extinto⁵³, sendo suas atribuições repassadas ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; e o Ministério de Ciência e Tecnologia é reconfigurado como uma Secretaria vinculada à Presidência da República. Apenas em 1992 esse arranjo de atores estatais fica consolidado, com a recriação⁵⁴ de ambos os ministérios, o de Ciência e Tecnologia, e o da Indústria, do Comércio e do Turismo, o qual adquire novas atribuições relativas ao setor do turismo e também às micro e pequenas empresas. Por fim, em 1999, uma vez mais é alterada sua denominação para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)⁵⁵, com a inserção da pauta do comércio exterior e a retirada da temática do turismo.

Uma segunda mudança importante ocorrida no arranjo de atores da política industrial diz respeito à pauta do comércio exterior. Se no período anterior a economia brasileira é caracterizada pelo fechamento do mercado interno e pela ênfase ao modelo de substituição de importações; a partir de 1985, com o Estado neoliberal, ocorre um movimento contrário de abertura econômica e comercial do País. De início, a ênfase do Estado reside no controle da inflação, na estabilização macroeconômica e na atração de capital para investimento. No entanto, como resultado da entrada do capital estrangeiro e de empresas multinacionais, muitas empresas nacionais não logram sobreviver à

⁵² A fusão se dá conforme instituído pela Medida Provisória 29, de 15 de janeiro de 1989, e posteriormente pela Lei 7.739, de 16 de março de 1989.

⁵³ Extinção instituída por meio da Lei 8.028, de 12 de abril de 1990.

⁵⁴ A Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992, dispõe acerca da nova organização dos Ministérios, recriando o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

⁵⁵ A última mudança de nome e refinamento de atribuições remete à Medida Provisória 1.911-8, de 29 de julho de 1999.

competição do mercado e muitas encerram sua operação no País, ou então se veem obrigadas a se associar aos investidores estrangeiros. Em 1995, é criada a Organização Mundial do Comércio, do qual o Brasil é signatário, com o objetivo de regulamentar o comércio entre os países-membro e, desse modo, facilitar acordos comerciais e mitigar os problemas da concorrência internacional. A partir de então, a pauta do comércio exterior assume relevância na agenda do Estado e passa a ser objeto tanto da política industrial, concebida junto ao MDIC, como também da política externa, sob a liderança do Ministério das Relações Exteriores. Adicionalmente, o Brasil participa de diversos acordos comerciais com o Mercosul, que se valem da mesma estrutura institucional para suas negociações e operacionalização. Ou seja, o Ministério das Relações Exteriores se insere de forma ativa no arranjo de atores institucionais da política industrial, em específico no que tange a pauta do comércio exterior e dos acordos de negociação internacional.

Considerando os novos atores envolvidos na política industrial, bem como aqueles que já compunham o arranjo de atores orquestrado pelo Estado, constata-se um acréscimo no quantitativo de atores estatais e na complexidade de gestão desses atores. São quatro os atores do poder Executivo que participam diretamente da discussão, com níveis hierárquicos equivalentes, a saber: MDIC, MME, MCT e MRE. Vinculados a eles se encontram os diversos conselhos deliberativos, fóruns de competitividade e câmaras setoriais, além de secretarias especializadas e instituições técnicas. Indiretamente, há ainda a participação do Ministério do Planejamento e da Fazenda, que são envolvidos nas discussões orçamentárias e de estratégia para o desenvolvimento do País. Diante desse complexo arranjo de atores, em 1988 a CDI é recriada, funcionando como uma instância participativa e deliberativa, concebida com o objetivo de organizar um colegiado interministerial para discutir propostas e estreitar a articulação requerida no processo de formulação da política industrial.

Paralelamente a essa reconfiguração dos atores institucionais do poder Executivo, nesse período são também criadas as câmaras setoriais. Funcionando como comitês participativos mistos, as câmaras nascem com a atribuição de coordenar os interesses públicos e privados no contexto das políticas industriais setoriais. Adicionalmente, ao CDI é acrescida uma Comissão Consultiva composta por representantes do setor privado, com o propósito de estreitar a aliança entre o Estado e o empresariado industrial. Ainda nesse sentido, em 1999 o MDIC decide por implementar novos mecanismos de participação,

denominados Fóruns de Competitividade. Diferentemente das câmaras setoriais, esses Fóruns são estruturados em torno de cadeias produtivas, oportunizando um esforço mais efetivo de coordenação da política industrial, se considerada a estrutura produtiva instalada no País. Esses mecanismos de participação são concebidos de forma a fortalecer a atuação de cadeias e também arranjos produtivos locais.

Uma terceira mudança ocorrida nesse período, de grande relevância, diz respeito à participação mais ativa dos atores do poder Legislativo na formulação da política industrial. Com a retomada democrática do Estado e a obrigatoriedade de aprovação dessas políticas junto ao Congresso Nacional, a partir de 1988 constata-se a organização de uma bancada empresarial, ainda que de modo informal. Composta por deputados federais e senadores, comprometidos com os interesses empresariais dos setores produtivos, a bancada ganha relevância e à medida que suas prioridades são aderentes aos interesses do segmento industrial. Por um lado, os representantes da bancada configuram-se como empresários urbanos ou rurais, envolvidos com diversos setores produtivos e, conseqüentemente, são afetados diretamente pelas políticas de incentivo produtivo, de desenvolvimento tecnológico, macroeconômica, ambiental e trabalhista. Por outro lado, o empresariado industrial se organiza em torno da CNI para elaborar uma agenda de interesse da indústria, com base nos projetos em discussão no Congresso, levando à criação da Agenda Legislativa da Indústria e à estruturação de uma prática de influência corporativa junto aos parlamentares.

Por fim, uma quarta mudança ocorrida nesse período, de grande importância para a política industrial, diz respeito às ações de desestatização e de privatização. Ao longo da década de 1980, essas ações são implementadas de forma incipiente e com pouco planejamento, preocupando-se majoritariamente com a venda de empresas estatais deficitárias e com a recuperação econômica imediata do País. Porém, a partir de meados da década de 1990, quando a CNI volta a participar do CDI e os movimentos empresariais neodesenvolvimentistas já se encontram melhor consolidados, o Programa Nacional de Desestatização é reavaliado e adquire novas estratégias políticas.

Com o avanço dessa nova etapa do programa, constata-se uma efetiva retomada do pensamento neodesenvolvimentista junto ao Estado. Ademais da prática de planejamento e da reconfiguração de uma nova aliança com o segmento industrial brasileiro, o Estado

reassume um papel de indutor do crescimento econômico e desenvolvimento produtivo do País, dando suporte e regulando as iniciativas privadas. À medida que as empresas estatais são privatizadas e as tradicionais controladoras (em inglês, *holdings*) são extintas, as novas atribuições de regulação da economia passam a ser exercidas por agências reguladoras estatais. Assim sendo, novos atores são criados, na forma de camadas adicionadas a outras instituições do poder Executivo, e gradativamente se inserem no arranjo de atores institucionais envolvidos na política industrial.

Nesse sentido, cabe citar a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada em 1996; a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ambas criadas em 1997; além da Agência de Promoção da Exportação (APEX), criada também em 1997, porém inicialmente vinculada à estrutura do SEBRAE. Ainda como consequência do processo de privatização, diversos conselhos vinculados às *holdings* estatais são extintos, sendo substituídas por novos mecanismos de consulta e participação política, vinculados às agências reguladoras. Seja por razões de atender às novas condições decorrentes das privatizações, ou por conta do novo papel esperado para o Estado neodesenvolvimentista, o fato é que a criação das agências reguladoras altera profundamente a organização de atores da administração pública e sua interação com os demais atores do setor privado.

Porém, a despeito da formatação da bancada parlamentar, em estreita aliança com a CNI; da criação de diversos novos mecanismos de participação; e da recriação da CDI, com a finalidade de promover uma maior articulação entre os atores do poder Executivo e destes com a iniciativa privada; os grupos de industriais ancorados no pensamento desenvolvimentista se percebem marginalizados da discussão política. São diversos os motivos que induzem a essa percepção de marginalização dos interesses do empresariado industrial junto ao Estado. Primeiramente, a situação de instabilidade institucional do Ministério da Indústria e Comércio, em especial até meados da década de 1990. Em segundo lugar, a pulverização das instâncias de participação e deliberação da política industrial, que se torna cada vez mais setorializada e desarticulada. Em terceiro lugar, a sobreposição dos interesses macroeconômicos às estratégias de desenvolvimento produtivo do País, que facilita a entrada de empresas estrangeiras e multinacionais no País, tornando a indústria nacional vulnerável frente à concorrência internacional. E em quarto lugar, a crescente tendência de investimentos de capital financeiro em empreendimentos

produtivos, por meio dos programas de desestatização e também da compra de ações de empresas privadas, o que leva à submissão dos interesses dos diversos setores produtivos às prioridades do mercado financeiro.

Como resultado, esses grupos industriais com fundamentação nacional-desenvolvimentista retiram seu apoio à adoção de medidas neoliberais pelo Estado, estruturando uma nova base para a retomada do pensamento desenvolvimentista como plataforma de articulação da política industrial. Sob a liderança de importantes industriais, esses grupos se estruturam na forma de movimentos independentes, sem qualquer vinculação à organização sindical da CNI e suas federações, atuando de forma autônoma na mobilização empresarial. Seu posicionamento é contrário à atuação neoliberal promovida pelo Estado, inclusive nas situações em que a ação é apoiada pela CNI, a exemplo da formação de alianças com empresas multinacionais e o capital financeiro. Nesse sentido, podem ser citados o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), criado em 1989 por empresários de São Paulo; o Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) e o Fórum Nacional, criado em 1991 por empresários do Rio de Janeiro; e o Movimento Ação Empresarial Brasileira, criado em 1993 sob a liderança do empresário Jorge Gerdau Johannpeter. Tendo em vista o fortalecimento desses movimentos desenvolvimentistas, somado ao fracasso das medidas neoliberais no que tange a recuperação do crescimento econômico e produtivo do País, constata-se uma fragilização na posição liderança política exercida pela CNI junto ao empresariado industrial, o que culmina em seu reposicionamento em favor do pensamento neodesenvolvimentista.

Diante do exposto, constata-se nesse período a consolidação de diversas transformações no arranjo de atores institucionais envolvidos na política industrial, culminando na reformulação da aliança entre o Estado e a CNI em torno de uma proposta neodesenvolvimentista para o crescimento produtivo do País. Apesar de haver prevalecido o pensamento neoliberal por quase duas décadas, novas instituições estatais são criadas para promover os setores produtivos no Brasil, oportunizando a formatação de um diversificado instrumental político para defesa da concorrência e promoção comercial. Por vezes, são constituídas como camadas hierarquizadas em estruturas institucionais já existentes. Em outras ocasiões, observa-se a exaustão de algumas instituições e sua substituição por novas. Assim sendo, a década perdida resulta ser bastante dinâmica, no sentido de lograr uma combinação de princípios de liberalização comercial com estratégias

políticas desenvolvimentistas, o que se configura como a base de atuação do Estado neodesenvolvimentista em formação.

2.5. O Panorama da Indústria no Brasil no período de 2003 a 2014

Como analisado no período anterior, à medida que na década de 1990 fica constatado o fracasso das reformas liberais no que diz respeito à dinamização da economia do setor produtivo, o papel a ser assumido pelo Estado retorna à pauta de discussão entre grupos políticos, empresários dos setores produtivos e movimentos de trabalhadores. Esse fracasso pode ser constatado pela queda na participação da indústria de transformação na composição do PIB nacional, a continuidade da situação de semiperiferia e o reconhecimento de um risco de desindustrialização. Apesar da relevância das reformas econômicas adotadas, por si só elas resultam ser insuficientes para sustentar uma estratégia de desenvolvimento nacional. Portanto, ainda ao final da década de 1990, observa-se uma gradativa transição do pensamento neoliberal para o neodesenvolvimentista, no qual a aliança entre o empresariado industrial brasileiro e o Estado é retomada.

A partir de 2003, essa transição gradativamente se consolida e o processo de industrialização brasileira adquire novas características. Primeiramente, como resultado do processo de desestatização e privatização ocorrido anteriormente, constata-se uma mudança na composição do capital da indústria brasileira. Por um lado, há uma crescente participação do capital financeiro e de empresas multinacionais no mercado nacional. Por outro lado, o Estado consolida um novo papel como investidor ou acionista, expandindo gradativamente sua atuação por meio de empresas estatais especializadas na participação em empreendimentos produtivos, a exemplo do BNDESPAR e da Eletrobrás Par.

Em segundo lugar, a estrutura produtiva da indústria brasileira passa por uma transformação profunda, à medida que novas cadeias globais de valor são formatadas e o contexto da divisão internacional do trabalho se reconfigura. Com a superação do modelo de produção em série e da tradicional divisão internacional do trabalho, a grande indústria internacional se reestrutura com base no conceito de autonomia dos processos produtivos e de inovação, bem como da formação de cadeias produtivas globais. Como resultado, ao mesmo tempo em que algumas das cadeias produtivas estabelecidas no Brasil perdem seus

elos nacionalmente, outras passam a integrar cadeias de fornecedores globais. E há ainda aquelas que se especializam no fornecimento de insumos básicos ou intermediários.

Os segmentos mais impactados pela concorrência internacional e pela reestruturação da cadeia de fornecedores em âmbito global são as indústrias de eletrônica, têxtil, e de máquinas e equipamentos. Quanto à indústria têxtil brasileira, tem-se que a introdução de fibras sintéticas na produção têxtil em âmbito internacional provoca uma retração no consumo de bens produzidos com fibras naturais. Por um lado, os custos para utilização da fibra natural são mais elevados, se comparados à utilização das fibras sintéticas. Embora o investimento inicial em maquinário e no desenvolvimento de novos materiais seja mais caro, essa etapa de pesquisa e desenvolvimento permanece centralizada em países com tecnologia mais avançada; enquanto a produção é feita em países onde a mão de obra apresenta custos inferiores, visto que as plantas industriais instaladas são concebidas de modo a reproduzir uma rotina tecnológica definida pela matriz. Por outro lado, o desenvolvimento de materiais e fibras sintéticas introduz uma inovação produtiva na indústria têxtil que atrai um público de consumidores especializados. Assim sendo, grandes multinacionais como a Rhodia-Ster⁵⁶, a Hoechs e a Fibra Du Pont, especializada na em fibras sintéticas, conquistam uma maior participação no mercado brasileiro.

Já no segmento de máquinas e equipamentos, as novas tecnologias baseadas no uso de plataformas eletroeletrônicas, microprocessadas e embarcadas, provocam uma profunda transformação em toda a indústria de bens de capital. Ainda com grande dependência da importação de bens e equipamentos de alta e médio-alta tecnologia, as indústrias brasileiras perdem sua competitividade frente aos competidores internacionais e aos poucos as empresas multinacionais do segmento de bens de capital e equipamentos assumem a liderança produtiva no mercado nacional. Nesse sentido, pode-se citar o caso da Caterpillar⁵⁷, instalada no Brasil desde 1954, mas cuja expansão industrial ocorre a partir de 1997; e da John Deere⁵⁸, que assume em 1999 o controle acionário integral da

⁵⁶ Indústria química de capital francês, a Rhodia se especializa desde a década de 1930 na produção da seda artificial e, de 1960, em polímeros e outras fibras sintéticas. Gradativamente na cadeia produtiva da indústria têxtil, até que na década de 1990 abre seu capital e se constitui como uma *Joint Venture*, alcançando escala mundial em sua produção. Informações obtidas pelo portal da Rhodia Brasil, acessado em 26/05/2016, pelo link <http://www.rhodia.com.br/pt/sobre-o-grupo/a-rhodia-no-brasil/historia/index.html>

⁵⁷ Informação extraída do portal da Caterpillar Brasil, acessado em 26/05/2016, pelo link <http://www.caterpillar.com/brasil>

⁵⁸ Informação extraída do portal da John Deere, acessado em 26/05/2016, pelo link <https://www.deere.com.br>

Schneider Logemann & CIA e se estabelece diretamente no País. E quanto às indústrias do complexo eletrônico, o resultado é misto. Por um lado, a indústria de informática e de produtos eletrônicos sofre uma retração produtiva e perdem espaço no mercado nacional para os concorrentes internacionais, por conta da defasagem tecnológica e do alto custo de produção no País. Por outro lado, os empreendimentos voltados para a tecnologia da informação, a automação bancária e o desenvolvimento de software, já estabelecidos no País, são beneficiados pela lei de inovação e expandem sua participação, em âmbito nacional e também internacional.

Dentre as empresas que passam a integrar cadeias globais, convém destacar os casos do segmento aeronáutico e petroquímico. A indústria petroquímica passa por uma profunda reestruturação a partir de 1997, quando é instituído o fim do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e gás no Brasil. Especificamente no que tange às transformações ocorridas na Petrobras, o ponto de partida decorre da abertura para a participação do capital privado na empresa, o que provoca um redirecionamento estratégico de sua atuação. A Petrobras deixa de se orientar pelos princípios do nacional-desenvolvimentismo e passa a atuar com o objetivo de competir no mercado internacional e obter maiores resultados econômicos. Conforme analisado por Carra (2014), é apenas a partir de 2006 que a estatal redireciona seu foco para a geração de estímulos à cadeia de fornecedores brasileiros e passa a liderar iniciativas de investimento nacional, beneficiando a diversos segmentos industriais, a exemplo da indústria naval, de máquinas e equipamentos, de construção civil, de geração de energia e energias renováveis, dentre outras empresas do segmento tecnológico.

Já no segmento aeronáutico, a Embraer é a única empresa que se destaca no mercado internacional, estando classificada entre as 10 maiores empresas mundiais. No que tange aos investimentos em ações de pesquisa e desenvolvimento, entre 2003 e 2008, os investimentos na Embraer passam de US\$ 51 milhões em 2004, para US\$ 234 milhões em 2008 (ABDI, 2008; GOMES, 2010). A consolidação do segmento aeronáutico no País é, em parte, ancorada na expansão da Embraer. Porém, há adicionalmente outros incentivos estatais para o segmento, a exemplo do Programa de Expansão da Indústria Aeroespacial Brasileira (PEIAB), iniciado ainda em 2000. A partir desse programa, diversas empresas

multinacionais são instaladas no Brasil, na região de São José dos Campos, a exemplo da Aeronova, Sobraer, Latecoére, Parker Hannifin, Pilkington Aerospace e Kawasaki.

Por fim, quanto às indústrias que se especializam no fornecimento de insumos básicos e bens intermediários, nacionalmente e internacionalmente, convém destacar a indústria siderúrgica e de extração mineral. No segmento da siderurgia, a Gerdau-Açominas amplia sua capacidade de produção, seja na produção de aço e laminados, transformação, serviços, ferro gusa e processamento de sucata, além de iniciar investimentos em mineração no País. Ademais, expande também sua presença internacional, fazendo-se presente em 14 países. Já CSN ingressa no segmento de aços longos, com a aquisição da empresa alemã Stahlwerk Thüringen, e expande sua presença no mercado nacional. O grupo Arcelormittal, formado pela CST, Belgo e Acesita, investe na expansão de suas atividades para a mineração de ferro e na ampliação das exportações para os EUA. E a Usiminas se consolida como uma das maiores empresas siderúrgicas no mercado brasileiro. Quanto à indústria de mineração, observa-se uma importante expansão produtiva nesse período, o que é oportunizado por sua inserção em cadeias de fornecedores globais, como também por investimentos estatais em obras de infraestrutura econômica. De acordo com dados divulgados pelo CGEE⁵⁹, cerca de 97% da produção de minério de ferro é consumida pela indústria siderúrgica, sendo 15% pela indústria nacional e o restante exportado para empresas internacionais.

Diante desse novo cenário, os processos de modernização tecnológica, transferência de *know-how* e inovação produtiva, viabilizados por meio da aliança com as empresas multinacionais, revelam ser indispensáveis para tornar a produção brasileira mais competitiva frente aos novos padrões internacionais. Paralelamente, o Estado também dá início a um novo conjunto de incentivos para o desenvolvimento científico-tecnológico do País, a exemplo do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação, do Programa de Apoio às Empresas e Parques Tecnológicos, de incentivos específicos para a instalação de novos centros de pesquisa no País impulsionados pela lei da inovação, e da expansão de institutos de formação e qualificação profissional em áreas tecnológicas. Ainda nesse contexto de novos incentivos estatais, a Lei 10.973 de 2004, conhecida como lei de

⁵⁹ Informações obtidas pelo portal do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), divulgado na Série Documentos Técnicos (2010), sobre a Siderurgia no Brasil de 2010 a 2025. O portal foi acessado em 26/09/2016, por meio do link <http://www.cgee.org.br/sobre/relatorios.php>

inovação, representa um novo paradigma para a indústria em geral, tendo em vista sua orientação para uma maior difusão do conhecimento científico e tecnológico em centros de pesquisa destinados a apoiar o setor produtivo.

Por meio dessa Lei, é instituído um amplo conjunto de ações para o desenvolvimento tecnológico, dentre as quais se destacam: i) os mecanismos para a formação de parcerias entre universidades, instituições privadas de pesquisa sem fins lucrativos e empresas; ii) a flexibilização da participação de instituições públicas destinadas à pesquisa científica e tecnológica em processos de inovação industrial, em específico no que tange a possibilidade de transferência de tecnologia, propriedade intelectual e licenciamento de invenções, além da autorização de afastamento de servidores públicos para o desenvolvimento de atividade empresarial inovadora; e iii) cria novas modalidades de apoio financeiro por subvenção econômica para empresas que aloca recursos para as atividades de inovação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Como resultado dessa conjugação de esforços, entre o Estado, o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro, a partir de 2003 constata-se o fortalecimento de antigos polos industriais, com ênfase na melhoria de processos tecnológicos, bem como na transição de produtos simples, de menor valor agregado, para produtos mais complexos e de maior valor. Nesse sentido, os segmentos industriais que mais se beneficiam desse processo de modernização tecnológica e especialização produtiva, ainda que com uma expressiva presença do capital estrangeiro e uma evidente dependência de tecnologias internacionais, são: alimentos e bebidas, celulose e papel, construção civil, couro e calçado, design industrial, energia renovável e outras fontes alternativas, eletroeletrônica e microeletrônica, metal-mecânica, madeira e mobiliário, mineração, petróleo e gás, química e bioquímica, têxtil e vestuário, e tecnologia da informação.

Paralelamente, constata-se também a consolidação de parques tecnológicos, que por sua vez estão estruturados em torno de novas tendências tecnológicas e se tornam provedores de serviços tecnológicos a um conjunto diversificado de segmentos industriais. Os parques são estruturados a partir de um complexo laboratorial, dispendo de infraestrutura adicional para a instalação de novas empresas e para a realização de feiras ou rodadas de negócio, e principalmente um arranjo institucional – em geral em parceria com universidades e institutos de pesquisa – para prover assessoria técnica especializada às

empresas. Nesse sentido, a lei prevê incentivos para incubadoras de empresas e empresas de base tecnológica, por sua capacidade de aproximar a pesquisa científico-tecnológica das aplicações mercadológicas, e assim contribuir para o desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços no País. Além de prover condições técnicas e financeiras para o êxito dessas empresas, a expectativa é que os parques também representem um arranjo institucional capaz de atrair o investidor privado, dando visibilidade a novos empreendimentos de base tecnológica (MALERBA, 2004; TIGRE, 2006).

Portanto, as novas empresas de concentração tecnológica que passam por uma gradativa expansão no Brasil são: automação de sistemas e robótica industrial, biomassa e bioenergia, biossintéticos, biotecnologia, eletroquímica, energias renováveis, engenharia de polímeros e de superfícies, laser, materiais avançados, micromanufatura, química verde, sistemas embarcados, soluções intensivas em softwares e outras tecnologias da informação. Tendo em vista a introdução desse novo padrão produtivo, podem ser observadas mudanças significativas em alguns setores industriais. No setor de telecomunicações, a atividade industrial se aproxima ainda mais da cadeia de serviços, como resultado da introdução de sistemas embarcados nos próprios produtos. Na indústria de máquinas e equipamentos, a tecnologia utilizada é cada vez menos apoiada em processos puramente mecânicos, elétricos ou hidráulicos, também por conta da utilização de sistemas embarcados ou de automação. Nos segmentos automotivo, de construção naval e aeronáutico, os serviços tecnológicos se inserem no produto industrial e se constituem no principal diferencial competitivo entre as empresas. Ainda no que tange a formação de parques tecnológicos, segundo a pesquisa do MCTI (BRASIL, 2013), esses empreendimentos estão majoritariamente concentrados nas regiões sul (cerca de 43%) e sudeste (cerca de 41%) do País.

Dito de outra forma, a tradicional estrutura industrial estabelecida em torno de segmentos claramente definidos, que permite formatar os conceitos tradicional de indústria extrativista e de transformação, é gradativamente transformada e as linhas divisórias dos segmentos produtivos tendem a se redefinir em torno de tendências tecnológicas, podendo abranger diversos segmentos. E, mais importante, a divisão histórica entre produtos e serviços se torna mais fluída, à medida que a indústria absorve o conceito de serviços em seus processos e produtos; como também no caso em que os novos produtos desencadeiam uma nova rede de serviços industriais.

A despeito das transformações ocorridas nesse período no processo de industrialização e da reconfiguração do Estado brasileiro em torno de uma abordagem neodesenvolvimentista, a atividade industrial experimenta uma gradativa desaceleração e a indústria de transformação perde participação no PIB nacional. Em parte, essa desaceleração decorre da crise financeira internacional de 2008 e 2009, quando há uma retração nas exportações da indústria brasileira, que se caracteriza pela comercialização de *commodities* e outros produtos de baixa intensidade tecnológica. Entretanto, a crise de produtividade da indústria nacional também é impactada pelo Custo Brasil, que se mantém elevado e encarece os produtos fabricados no País, tornando-os menos competitivos comercialmente no mercado internacional (FIESP - DEPECON, 2015). Esse cenário é agravado pela baixa efetividade das políticas industriais, o que por sua vez decorre da baixa capacidade do Estado para articular um complexo conjunto de políticas públicas, incentivos estatais e mecanismos de participação (Bielschowsky, 2013, IPEA, 2014).

Essa situação sinaliza uma fragilidade na aliança entre o Estado e o empresariado industrial brasileiro, o que se torna mais evidente a partir de 2009, quando a economia brasileira apresenta seus primeiros sinais de desaquecimento. Paralelamente, observa-se nesse período um crescente movimento de intervenção estatal na economia, seja por meio da criação de novas empresas estatais, ou ainda pela nova expansão das participações acionárias em empreendimentos produtivos. Nesse sentido, pode-se citar a criação de estatais como a Hemobras⁶⁰, a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)⁶¹, a Petroquímica Suape, a Petrobrás Biocombustíveis, a Telebrás Copa e a Empresa de Planejamento e Logística. Já no que tange às participações, o BNDES expande sua atuação e adquire ações de empresas como a Eletrobrás, Telebrás, Vale, Marfrig e JBS⁶², oportunizando sua consolidação de novas empresas *global players* no segmento de alimentos e bebidas. O mesmo ocorre com a Eletrobrás Par, que amplia sua participação acionária em empreendimentos como a Chesf, Itaipu, Furnas, Eletronorte e Eletrosul. São

⁶⁰ Criada pela Lei 10.972, de 2 de dezembro de 2004, a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras) tem por objetivo suprir a demanda do Sistema Único de Saúde por medicamentos hemoderivados ou produzidos por biotecnologia.

⁶¹ A Empresa Brasileira de Comunicações (EBC) é constituída por meio de Medida Provisória 398, de 2007, a qual posteriormente é convertida na Lei 11.652, de 7 de abril de 2008.

⁶² A partir de 2007 a JBS adquire tradicionais empresas americanas de produção de alimentos e carne, a exemplo da Swift & Co e, posteriormente em 2009, a Pilgrim's Pride, tornando-se uma das maiores processadoras de carne do mundo. Esse crescimento decorre de investimentos feitos pelo BNDES na JBS, tornando-se, em contrapartida, um controlador acionário minoritário na empresa, com cerca de 30% de sua composição acionária.

também constatadas a criação de novas empresas estatais de participação, tais como a ECT Par e a Caixa Par. Convém destacar que, especificamente no caso do BNDES, são criados regimes tributários especiais que favorecem o repasse de recursos para empresas de segmentos industriais priorizados pelo governo.

Conforme argumentado por Musacchio e Lazzarini (2015), à medida que o Estado se consolida como um ator acionista, minoritário ou majoritário, sua intervenção na economia do País tende a aumentar. Essa tendência de intervenção estatal no mercado brasileiro inicia de forma gradativa, corroborando a perspectiva de consolidação do Estado neodesenvolvimentista. Todavia, a partir de 2010, quando o DEST⁶³ volta a ser demandado na criação de empresas públicas e na seleção de empresas estatais, ou com capital estatal majoritário, para se beneficiar dos incentivos financeiros e políticos providos pelo Estado, essa tendência de intervenção estatal é sinalizada e o empresariado industrial brasileiro gradativamente retira seu apoio às estratégias estatais.

Atualmente, os desafios enfrentados para a retomada do crescimento da produção industrial resultam, em grande parte, dessa ruptura na aliança público-privada e da consequente reação do empresariado industrial no sentido de frear os investimentos privados e demandar incentivos estatais, e até mesmo garantias, para seus empreendimentos no País. Nesse sentido, não se deve furtar a discussão acerca da extensão do intervencionismo estatal, como também do efetivo protagonismo a ser exercido pelo segmento industrial no processo de industrialização do País. Adicionalmente, considerando o arranjo de atores institucionais, urge que o Estado seja capaz de articular a política industrial dos diversos setores, entre si e com outras políticas auxiliares ou econômicas, e assim alcançar uma maior coordenação dos investimentos públicos e privados para o contínuo desenvolvimento da indústria no País. Conforme argumentado, urge “*a construção de um plano de ação que antevêja mudanças nas estruturas empresariais... e uma visão nacional da cadeia de fornecedores, considerando as competências locais, mas tendo em mente que a competição é global.*” (ABDI, 2011, p. 13).

⁶³ O Decreto 7.063, de 13 de janeiro de 2010, aprova nova estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atribuindo novas competências ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).

Figura 2.4: A indústria no Brasil entre 2003 e 2014



Fonte: Elaboração própria, com base em informações da CNI, acessado em 13/10/2016 pelo portal <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canal/inovacaoetecnologia/>

2.5.1. Os atores envolvidos na política industrial entre 2003 e 2014

Com a consolidação do pensamento neodesenvolvimentista, tanto junto ao Estado como também aos empresários dos diversos setores produtivos, a pauta relativa ao desenvolvimento produtivo retorna para o centro da agenda política e a aliança público-privada reemerge fortalecida. Todavia, os desafios de articulação política e de coordenação desse complexo arranjo de atores institucionais ainda permanecem. Os problemas decorrentes da pulverização dos esforços estatais no que tange a política industrial, que se dá de forma gradativa ao longo de toda a trajetória estudada, tornam-se evidentes.

Por um lado, grande parte dos atores institucionais tem sua origem em estruturas institucionais que remetem à formação da República Nova; ou estão vinculados a essa tradicional estrutura, sobrepostos na forma de uma camada institucional (CANO; SILVA, 2010; SUZIGAN; FURTADO, 2010; SCHNEIDER, 2014). Ao mesmo tempo em que essas instituições transmitem uma prática política e uma cultura organizacional, consolidada ao longo do tempo; elas também passam por sucessivas mudanças, com o objetivo de se adaptar às novas conjunturas históricas. Desse modo, fica assegurada uma contínua renovação da aliança entre o Estado e o empresariado industrial, a despeito das transformações político-econômicas e das eventuais rupturas dessa aliança.

Por outro lado, conforme constatado ao longo da trajetória histórica da industrialização brasileira, a atividade associada ao setor industrial também se transforma de tal modo a impactar na redefinição das relações econômicas entre os países e, inclusive, na divisão internacional do trabalho. São diversos os motivos dessa transformação da produção industrial, a saber: o acelerado progresso científico-tecnológico e seu impacto na produção industrial; a entrada do capital estrangeiro e de empresas multinacionais no mercado nacional; a crescente participação do capital financeiro nos investimentos do setor produtivo; a interrelação entre os diversos setores produtivos, em especial no que tange às atividades de comércio exterior, agroindústria e os serviços tecnológicos; além da intensificação do papel do Estado enquanto investidor e acionista de empreendimentos produtivos do setor privado. Entretanto, apesar da constante transformação da estrutura produtiva brasileira, bem como dos esforços públicos e privados em prol da modernização dos processos produtivos e do desenvolvimento tecnológico, o Brasil permanece em uma situação de desenvolvimento dependente dos países de economia central.

Dito de outra forma, se anteriormente o País se encontrava em uma situação periférica no contexto da divisão internacional do trabalho; na década de 2000, após a consolidação da economia industrial no País e uma grande expansão produtiva, o Brasil ainda permanece como uma economia industrial dependente, em uma posição de semiperiferia. Assim sendo, os primeiros anos desse período são marcados por um intenso debate acerca do modelo de desenvolvimento produtivo do País e do papel do Estado nesse processo; o qual é acompanhado por uma onda de novas estratégias concebidas para a coordenação do complexo arranjo de atores institucionais envolvidos na política industrial. As expectativas são de aumentar a efetividade da política industrial; aprimorar a articulação entre a política industrial e as demais políticas auxiliares; mitigar os problemas de pulverização dos investimentos públicos; além de promover a inserção dos produtos e das empresas brasileiras no mercado internacional.

Nesse sentido, convém destacar algumas transformações na composição dos atores estatais e, principalmente, no arranjo definido para sua interação com as instituições sociais e da iniciativa privada. Inicialmente convém resgatar a situação da pauta relativa desenvolvimento científico e tecnológico, que a partir da década de 2000 passa a estar articulada às demandas empresariais por inovação produtiva e incentivos à pesquisa e desenvolvimento industrial. Para aprimorar a coordenação desse conjunto de demandas, em 2001 é criado o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, que embora esteja vinculado ao MCT, tem por atribuição promover uma integração interministerial dessa agenda e, principalmente, engajar a comunidade acadêmica e os setores produtivos nos processos políticos.

Seguindo essa tendência de criação de instituições para a coordenação de políticas específicas, em 2003 é instituída a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e, em 2004, a APEX passa a se denominar APEX-Brasil. Ambas as instituições assumem responsabilidades específicas no que tange a articulação, formulação e implementação da política de comércio exterior, sendo que a CAMEX se dedica majoritariamente às interações com bilaterais e multilaterais, além da condução de negociações internacionais; e a APEX-Brasil concentra seus esforços na internacionalização das empresas brasileiras e na promoção de seus produtos.

Já no que diz respeito à política industrial, seja ela mais abrangente ou setorial, em 2004 são instituídas a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao MDIC, e as Câmaras de Políticas de Desenvolvimento Econômico e de Política Econômica, vinculadas à Presidência da República. Assim como nas áreas de comércio exterior e de desenvolvimento científico e tecnológico, ambas as instituições adquirem novas responsabilidades de coordenação política e articulação de atores. Por um lado, a ABDI assume o protagonismo na condução da política setorial, interagindo diretamente com as câmaras setoriais e fóruns de competitividade. Por outro lado, as Câmaras vinculadas à Presidência da República atuam na definição de estratégias mais amplas para o desenvolvimento produtivo e econômico do País.

Adicionalmente, visando estreitar a aliança com o setor privado industrial, também em 2004 a CDI se transforma em Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Embora esteja vinculado à Presidência da República, o CNDI é presidido pelo MDIC. Porém, tendo em vista que muitas das decisões setoriais passam a ser deliberadas diretamente junto às câmaras e fóruns, por meio das associações setoriais de âmbito nacional; e que as decisões estratégicas para o desenvolvimento do País são tomadas por meio das Câmaras de Políticas de Desenvolvimento Econômico e de Política Econômica; constata-se que gradativamente a atuação do CNDI se torna, em sua essência, consultiva. Essa situação corrobora a percepção de marginalização dos interesses do empresariado industrial, a qual já é existente desde a década de 1990.

Em 2008, com a promulgação da portaria 186 pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a liderança representativa das entidades sindicais superiores fica fragilizada, tendo em vista a flexibilização nos procedimentos para o registro sindical. Esse marco legal provoca uma reação junto ao empresariado industrial que, sob a liderança da FIESP, dá início a uma série de manifestações contrárias às medidas adotadas pelo governo, oportunizando a ruptura da aliança entre o segmento industrial. Ademais, com base nesse princípio de liberdade na organização sindical, é incentivada a participação das entidades sindicais trabalhistas em fóruns de discussão e deliberação da política industrial, atuando como representantes da sociedade civil. Logo, a representação patronal dos setores produtivos torna-se minoritária, se comparado aos acentos destinado ao Estado e à sociedade civil, por meio dos sindicatos trabalhistas.

Com a criação dos Conselhos de Competitividade, em 2010 no âmbito do Plano Brasil Maior, essa percepção de perda de hegemonia política das entidades sindicais patronais, nacionais e estaduais, é agravada. Embora sejam criados à semelhança dos Fóruns de Competitividade, constata-se que a participação do empresariado industrial é protagonizada por representantes de associações nacionais setoriais, e não pela CNI ou seus representantes diretos. Enquanto isso, a participação sindical dos trabalhadores se dá diretamente por meio de representantes das entidades sindicais. Ou seja, essa nova formatação dos mecanismos de participação fragiliza a liderança das entidades sindicais patronais com atuação em âmbito nacional, que deixa de se perceber participante do processo de formulação de políticas industriais setoriais e também de outras políticas auxiliares de relevância para os setores produtivos.

Assim sendo, a despeito da centralidade das questões produtivas e dos interesses do empresariado industrial na agenda do Estado, a trajetória de fragmentação da política industrial não é revertida. Tão pouco os mecanismos de participação política, ou mesmo as novas instituições responsáveis pela coordenação dos atores, revertem uma tendência de marginalização das entidades representativas superiores do segmento industrial nos processos participativos. E para agravar esse cenário, os resultados obtidos na participação da produção industrial no PIB e no balanço do comércio exterior não indicam uma mudança na situação brasileira de semiperiferia no contexto da divisão internacional do trabalho. Pelo contrário, os indícios de queda na produção industrial e de desaceleração da economia levam a uma crescente insatisfação do empresariado com a condução pelo Estado da política industrial.

Diante dessa percepção de marginalização dos interesses do empresariado industrial privado, em específico no que tange à participação das entidades sindicais superiores na política industrial, a CNI intensifica sua atuação de influência junto aos poderes Legislativo e Executivo. Com a realização de encontros anuais para disseminar a Agenda Legislativa da Indústria, além da criação de mecanismos institucionais para monitorar o andamento dos projetos de lei e outras medidas junto ao Congresso Nacional, o empresariado industrial se articula a partir de suas bases estaduais e sindicais para mobilizar os parlamentares em prol das questões afetas à competitividade dos diversos setores produtivos do País.

A expectativa é fazer um contraponto às tendências de intervenção do Estado, que se revela com baixa capacidade de articulação e notada marginalização dos interesses da iniciativa privada; bem como induzir na agenda estatal algumas questões de interesse prioritário, a exemplo da redução do Custo Brasil e dos incentivos à iniciativa privada para ações de inovação e desenvolvimento tecnológico. O resultado desse esforço de articulação política, pelo lado do empresariado industrial, é verificado por meio do expressivo crescimento da bancada empresarial, a partir da legislatura que se inicia em 2011, e principalmente pelo fortalecimento da agenda de interesse dos setores produtivos.

A partir desse período é também retomada a estratégia de promover debates periódicos em âmbito nacional. Buscando um estreitamento de sua relação com as federações e diretamente o empresariado industrial, como também com os atores estatais, em 2006 a CNI dá início a um conjunto de reuniões denominadas de Encontro Nacional da Indústria (ENAI) e Congressos Brasileiro de Inovação da Indústria, para debater, respectivamente, as questões afetas à política industrial e à política de inovação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico. À semelhança dos históricos encontros promovidos entre os setores produtivos, os CONCLAPs, tanto o ENAI como o Congresso de Inovação alcança grande expressividade entre o empresariado industrial e o Estado, contando com a participação de parlamentares da bancada empresarial e também de representantes dos diversos atores do poder Executivo. Como resultado, é oportunizado um amplo debate acerca do papel do Estado, da iniciativa privada e inclusive do capital internacional para o desenvolvimento econômico e produtivo do Brasil, no contexto de uma reestabelecimento da abordagem neodesenvolvimentista das políticas públicas.

Para Suzigan e Furtado (2010), os principais problemas para uma efetiva implementação da política industrial remetem, por um lado, à baixa capacidade estatal de coordenação política e de articulação sistêmica de um complexo arranjo de atores institucionais. Por outro lado, apontam para o envelhecimento das instituições em vigor, que em muitos casos não refletem as novas tendências internacionais de produção industrial, e tão pouco sua interrelação com os processos de inovação e os setores de serviço e agroindústria. Consequentemente, a despeito da retomada do pensamento neodesenvolvimentista junto ao Estado e no âmbito da política industrial, a manutenção da aliança entre o Estado e o segmento industrial se torna insustentável.

... o resultado desse processo histórico é um número excessivo de órgãos, alguns com precária capacidade de mobilizar recursos, administrando uma variedade de instrumentos dispersos e desarticulados, muitas vezes com sobreposição de funções e regras que se superpõem, dificultando uma ação efetiva, articulada e coordenada do governo. (SUZIGAN; FURTADO, 2010, p. 26).

Formado a partir de um extenso processo histórico, o atual arranjo de atores institucionais envolvidos na política industrial e outras políticas auxiliares indica um número excessivo de órgãos, os quais tendem a transmitir práticas e culturas institucionalizadas que foram concebidas para dar resposta a um contexto político e econômico específico. Nesse sentido, cabem citar as medidas de forte proteção, subsídios e centralização decisória, mesmo em um período em que o contexto histórico é diferenciado e caracterizado pela abertura econômica, competição internacional, agilidade decisória e integração de cadeias produtivas internacionais. Ademais, por atuarem de forma independente e desarticulada, observa-se a pulverização dos esforços estatais e uma baixa eficácia da política industrial no que tange a superação de uma condição de desenvolvimento dependente e o reposicionamento do País no contexto da divisão internacional do trabalho.

Cano e Silva (2010), por sua vez, destacam a importância da atuação do Estado na mobilização e articulação dos recursos produtivos, tecnológicos e financeiros, públicos e privados, sem o qual não é possível um reposicionar do Brasil em uma condição favorável no contexto da divisão internacional do trabalho, tendo em vista a acirrada concorrência no mercado externo. Para os autores, a reformatação e o fortalecimento da estrutura institucional de apoio à política industrial e outras políticas auxiliares, como também a revisão do complexo arcabouço legal e regulatório quem afetam a competitividade da indústria nacional, são medidas indispensáveis para o efetivo enfrentamento dos desafios colocados ao desenvolvimento produtivo do Brasil. Nesse sentido, a *“política industrial assume, assim, caráter estratégico como instrumento de estímulo ao desenvolvimento do País”* (CANO; SILVA, 2010, p. 20), tendo em vista sua centralidade na definição das estratégias de competitividade. Porém, convém reiterar que a indústria em debate extrapola o tradicional conceito de uma indústria de transformação e extrativista, mas abrange esse novo padrão de desenvolvimento industrial, cada vez mais articulado com a produção tecnológica e a inovação, e também com o setor de serviços.

Já Schneider (2014) considera que o Estado desenvolvimentista brasileiro se consolida sob os governos democráticos de 1945 a 1964, quando importantes instituições estatais e os primeiros mecanismos de participação política são concebidos. Para o autor, a partir dessa configuração inicial do Estado, os demais avanços são estabelecidos sobre antigas estruturas institucionais, que pouco se adaptam às novas conjunturas política, econômica e social. Os bons resultados obtidos desde então são, majoritariamente, associados a atores institucionais que lograram se adaptar a essas novas conjunturas, e portanto se consolidam como bolsões de eficiência. Porém, essa capacidade de institucionalizar mecanismos efetivos para o monitoramento e o planejamento de políticas e programas não é generalizada. Como resultado, constata-se a convivência de instituições modernas e de alto rendimento, capazes de produzir empreendimentos que são campeões nacionais e internacionais; com outras instituições cujas práticas são caracterizadas por rotinas burocráticas pouco efetivas e, por vezes, clientelistas, o que impacta negativamente no crescimento econômico e no desempenho da produção industrial do País.

Outro importante aspecto analisado por Schneider, ainda no que se refere ao papel das instituições na política industrial, diz respeito à interação das instituições estatais com as privadas. Apesar da formação de câmaras setoriais, fóruns de competitividade e outros conselhos mistos, sejam eles apenas consultivos ou também deliberativos, a participação do setor privado é limitada e não resulta efetivamente em representar os interesses do segmento industrial. Salvo em algumas exceções, nas quais a iniciativa privada essencialmente substitui o papel do Estado na formulação e execução de políticas públicas, a exemplo dos programas de competitividade e de treinamento industrial implementados pela CNI, por meio do SENAI; em geral, pode-se evidenciar a permanência continuada de algumas questões de interesse prioritário na agenda do setor industrial. Conforme analisado por Schneider,

... o Estado desenvolvimentista no Brasil incluiu uma enorme gama de conselhos, embora a participação na maior parte deles fosse restrita aos representantes de agências governamentais. Nos casos em que os conselhos incluíam representantes do setor privado, estes membros, muitas vezes, eram escolhidos enquanto indivíduos em vez de representantes de associações empresariais e, frequentemente, não tinham capacidade de participação efetiva. (SCHNEIDER, 2014, p. 36).

Historicamente observa-se a prática estatal de criar novas instituições sempre que novos programas são concebidos; ou que o Estado identifica lacunas na coordenação

política ou de atores institucionais; ou simplesmente quando muda a administração federal. Essa prática agrava o problema de coordenação e articulação, uma vez que torna mais complexo o arranjo de atores institucionais e, conseqüentemente, mais difícil a obtenção de um consenso. Ademais, ela oportuniza a sobreposição de funções, aumentando a ineficiência burocrática e pulverizando os investimentos do Estado. Dito de outra forma, se por um lado constata-se uma pulverização dos esforços estatais como decorrência multiplicidade de atores institucionais envolvidos e suas respectivas camadas hierárquicas. Por outro lado, o Estado permanece carente de competências efetivas para coordenar um conjunto de atores tão diverso e plural em seus interesses e abordagens.

Diante do exposto, urge que sejam tomadas medidas para fortalecer a capacidade estatal para a articulação das políticas e a coordenação de um complexo arranjo de atores institucionais. Ademais, é indispensável reformatar os mecanismos de participação e deliberação, tendo em vista a multiplicidade de fóruns e conselhos que se sobrepõem institucionalmente e que, em muitos casos, não se revelam hierarquicamente decisivos para a formulação da política industrial, gerando uma percepção de marginalização dos atores envolvidos nesses processos. Enquanto perdurarem os problemas decorrentes da baixa capacidade de coordenação sistêmica, entre as diversas instituições estatais e suas instâncias hierárquicas, permanecerá indefinido um projeto de desenvolvimento nacional de longo prazo e a aliança público-privada continuará fragilizada.

É inegável que diversos avanços foram alcançados no que se refere aos mecanismos de formulação das políticas setoriais, a exemplo do alinhamento de interesses observado em diversas cadeias produtivas e segmentos industriais, tais como o farmacêutico, automotivo, aeronáutico, de tecnologia da informação e as atividades de siderurgia e metalurgia. Contudo, enquanto perdurarem apenas as discussões centradas em interesses setoriais e de curto prazo, o ideal de desenvolvimento econômico do País e de superação de uma condição de dependência produtiva não será alcançado. Ao mesmo tempo em que o sucesso alcançado pelas instituições consideradas bolsões de eficiência e pelas empresas campeãs nacionais deve ser expandido para os demais segmentos produtivos; é indispensável que essa transformação seja fundamentada em uma visão de longo prazo para o desenvolvimento produtivo e econômico do País, que seja compartilhada pelo Estado, pela sociedade e pelos setores produtivos.

Conforme analisado por Cano e Silva (2010), a política industrial horizontal deve servir como um instrumento estratégico para o desenvolvimento do País, seja coordenando os esforços públicos e privados na direção de interesses maiores e de longo prazo; como também incentivando decisões dos atores institucionais – em especial da iniciativa privada – acerca dos investimentos e ações de inovação, mesmo em um ambiente institucional, político e econômico permeado por incertezas quanto ao resultado de suas decisões.

Crescentemente, requer-se de uma política industrial a capacidade de coordenar o todo (cada vez mais complexo), ao mesmo tempo em que considera as especificidades da realidade em suas várias dimensões (setorial, tecnológica, financeira, organizacional, institucional, regional), apoiada em uma perspectiva dinâmica de longo prazo. Também se requer, frente à necessidade de maior seletividade, que o acesso aos instrumentos de política seja acompanhado de uma maior exigência de cumprimento de contrapartidas. Investir, inovar, exportar e financiar tudo isto. (CANO; SILVA, 2010, p. 21)

Idealmente, a política industrial – incluindo sua vertente tecnológica, de comércio exterior e de inovação – e o arranjo de atores institucionais devem estar alinhados tanto com a dinâmica da economia internacional, como também os novos padrões de produção industrial. Sob uma perspectiva neodesenvolvimentista, apesar da política macroeconômica não estar submetida às estratégias industriais, ela deve considerar suas necessidades e expectativas para o desenvolvimento dos diversos setores econômicos, sem o que não é possível induzir mudanças na estrutura produtiva do País.

Ainda nesse sentido, Suzigan e Furtado (2010) argumentam que, “*apesar da provável resistência a mudanças, a reforma do sistema institucional de política industrial parece incontornável*” (p. 25), visto que o desenho atual do arranjo institucional e da política industrial incentiva uma baixa proatividade da iniciativa privada, ademais da pouca predisposição para arriscar-se em investimentos de maior vulto ou de alto risco, sem o amparo do Estado. Portanto, resta ao Estado a difícil tarefa de reformar o complexo arranjo de atores institucionais envolvidos na formulação e execução da política industrial, e também nas políticas auxiliares e outras correlatas, de modo a torná-lo adequado a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que viabilize um efetivo posicionamento do País em situação vantajosa no contexto da nova divisão internacional do trabalho.

Ademais, é igualmente importante que o empresariado industrial, cuja liderança atualmente está fragmentada como decorrência da pulverização dos esforços estatais em torno de políticas setoriais, volte a se posicionar de forma articulada junto ao Estado.

Capítulo 3. Análise da trajetória da política industrial no Brasil

A proposta desse capítulo é analisar a trajetória da política industrial brasileira, com ênfase no perfil de atuação do Estado e na formação de alianças com a iniciativa privada nacional e com o capital estrangeiro. Cabe destacar que, valendo-se de pressupostos estruturalistas, a formulação da política industrial é analisada a partir das condições políticas, sociais e econômicas históricas, que são determinantes para o desenvolvimento produtivo do País e seu posicionamento no contexto da divisão internacional do trabalho. Para fins de análise da trajetória da política industrial, os atores institucionais estão organizados de acordo com seu vínculo institucional, a saber: o Estado; o empresariado dos setores produtivos; e a sociedade civil organizada.

O primeiro grupo de atores obedece à estrutura de poderes do Estado, ou seja, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Para fins da tese, são considerados apenas os atores estatais do Governo Federal, uma vez que o objeto analisado em questão se trata da política industrial brasileira. Assim sendo, no âmbito do poder Executivo Federal, serão considerados os seguintes atores: i) a Presidência da República, enquanto entidade hierarquicamente superior que possui poderes discricionários; ii) os Ministérios e suas respectivas secretarias, ademais das agências reguladoras e outros órgãos vinculados (sobre as mudanças institucionais ocorridas no MDIC, ao longo da trajetória estudada, ver o Anexo 1); e iii) os bancos oficiais, com ênfase no BNDES. Já no âmbito do poder Legislativo Federal, serão considerados os seguintes atores: i) o Congresso Nacional, a partir do momento em que se torna obrigatória a aprovação pelo Legislativo dos programas políticos propostos pelo Executivo; e ii) a bancada industrial, conforme sistematização dos grupos de interesse proposta pelo DIAP. Para fins da análise proposta na tese, o poder Judiciário não será abordado.

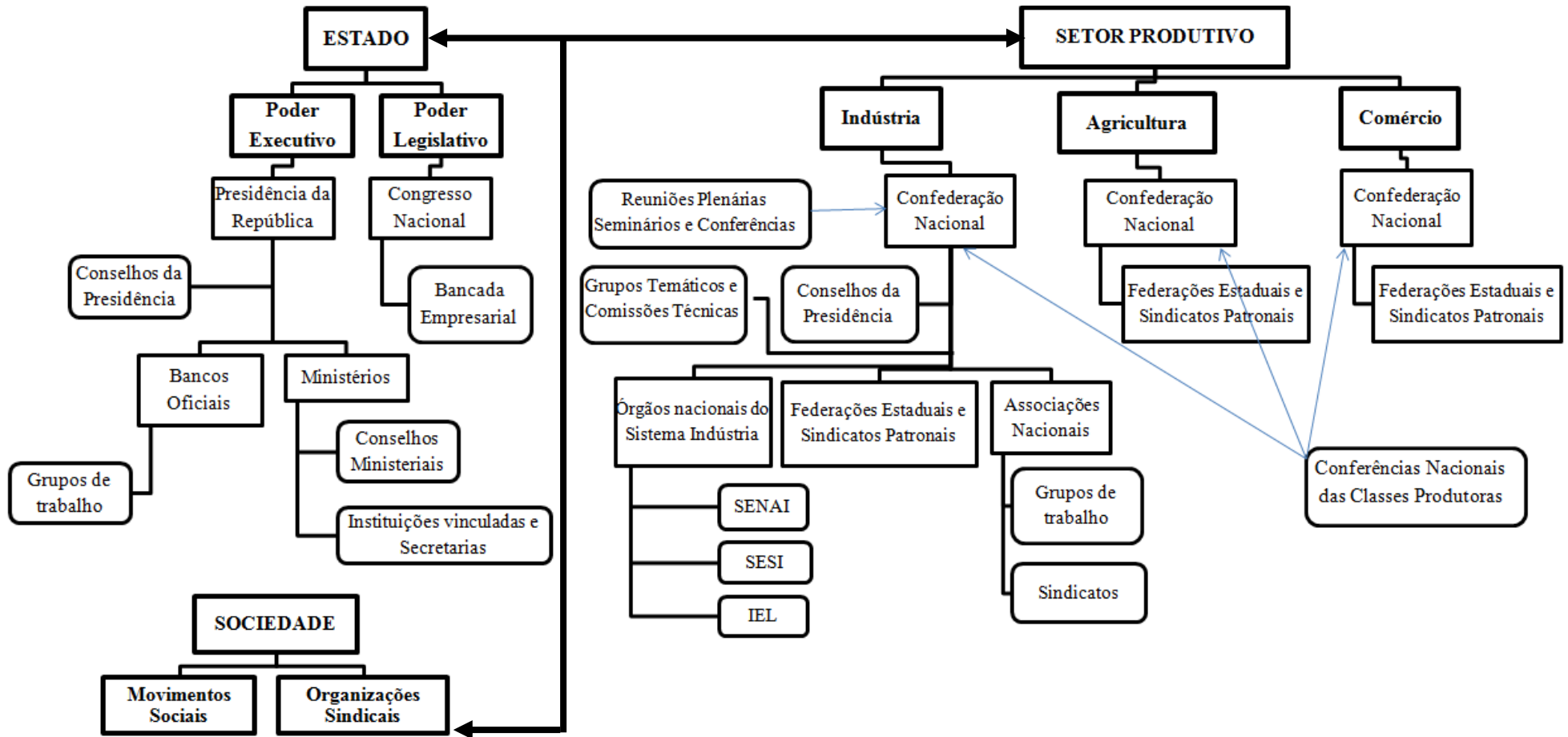
O segundo grupo de atores identificado remete aos empresários dos diversos setores produtivos e sua divisão obedece à seguinte estrutura: i) o segmento industrial, que abrangem os setores extrativista mineral, de manufaturas em geral e da agroindústria; ii) o segmento de comércio e serviços, englobando as atividades de comércio exterior, de importações, como também ao mercado interno de venda de bens e serviços; e iii) o segmento agroindustrial e agropecuarista. Considerando o objeto da tese, a análise dos atores institucionais está centrada no segmento industrial. Logo, convém detalhar o

subgrupo de atores do segmento industrial, que compreende: i) as empresas industriais, abrangendo suas diversas formações de capital – nacional, estatal, estrangeiro e misto; ii) os movimentos empresariais e as associações industriais não sindicalizadas, que em geral são organizados segundo o posicionamento político-ideológico, os segmentos produtivos, as cadeias de produção ou as tendências tecnológicas; e iii) as entidades representativas patronais, que obedecem aos dispositivos legais de organização sindical, tais como a Confederação Nacional da Indústria, suas federações estaduais e instituições vinculadas, além de associações patronais nacionais afiliadas à CNI.

Por fim, o terceiro grupo diz respeito às organizações da sociedade civil, que podem estar estruturadas ou não de acordo com a legislação sindical, tais como: i) os movimentos sociais não sindicalizados, que podem ser urbanos ou rurais, de estudantes ou trabalhadores, dentre outros; e ii) as organizações de trabalhadores e outras entidades representativas com registro sindical. Para fins da tese, apenas as organizações sindicalizadas de trabalhadores serão mencionadas no âmbito da análise de conjunturas políticas e sociais, como também de arranjos institucionais tripartites. Em especial após a retomada democrática do Estado brasileiro, tais instituições adquirem um papel ativo na política industrial.

Considerando os grupos de atores priorizados na tese, convém destacar os mecanismos de participação estruturados pelo Estado para articular os diversos atores públicos e privados envolvidos na política industrial. Nesse sentido, são também considerados fóruns de discussão, grupos executivos e conselhos deliberativos (conforme detalhes no Anexo 2), que são criados para coordenar a participação desse extenso grupo de atores na política industrial. Adicionalmente, no contexto da análise da trajetória da CNI, são também considerados os mecanismos de participação, ou fóruns, formatados pela própria CNI para fins de articular as preferências e interesses do empresariado industrial, visando atuar de forma coordenada na indução dos temas considerados prioritários pelos industriais na agenda do Estado. A análise de formação da bancada empresarial é inserida nesse contexto, uma vez que ela é compreendida como uma estratégia do segmento industrial para influenciar os parlamentares e, desse modo, induzir seus temas prioritários na agenda do Estado.

Figura 3.1: Mapa de Atores do Estado e do Setor Produtivo



Com base nesse panorama dos atores institucionais envolvidos na política industrial, o Estado adquire um papel central nessa discussão, à medida que sua intervenção na economia e na coordenação do mercado nacional é percebida pelo pensamento desenvolvimentista como necessária para o êxito do processo de industrialização. Conforme analisado por Peter Evans (1979, 1995), o Estado deve ser abordado como um ator capaz de moldar a estrutura das instituições públicas e privadas, ao formular políticas com incentivos gerais à atividade industrial, como também aqueles específicos a um determinado segmento produtivo. Nesse mesmo sentido, Ben Schneider (2014) complementa o debate ao inserir a discussão acerca das capacidades do Estado para exercer seu papel enquanto ator estratégico para o desenvolvimento industrial. Essa mesma argumentação também se aplica à formatação da aliança entre o Estado, o empresariado industrial e o capital estrangeiro.

Dito de outra forma, a discussão acerca do desenvolvimento econômico por meio da industrialização necessariamente leva a uma análise do papel do Estado para impulsionar a atividade industrial no País. São diversas as intervenções necessárias para o êxito do processo de industrialização, a exemplo da política macroeconômica e monetária; dos incentivos fiscais e da política tributária; dos investimentos em infraestrutura econômica e social; dos incentivos para a atração de investimentos estrangeiros e o protagonismo da iniciativa privada; das medidas de proteção à produção nacional e para a promoção do comércio exterior; além de outras políticas auxiliares relativas à desburocratização do Estado, ao aumento da competitividade, o desenvolvimento científico e tecnológico, a qualificação profissional e a regulação da economia. Assim sendo, o Estado adquire uma relevância estratégica na formulação da política industrial e na sua articulação com as demais políticas.

Diante do exposto e considerando os critérios adotados para análise da política industrial, considera-se que as primeiras políticas planejadas pelo Estado para impulsionar a atividade industrial no País remetem à década de 1930. Com a crise da economia cafeeira e o fim da República Velha, as demandas e os interesses do empresariado industrial gradativamente entram na agenda do Estado. Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cuja atribuição é a definição de diretrizes e estratégias para o processo de industrialização, o empresariado industrial passa a participar ativamente de fóruns e outros mecanismos para formulação da política industrial. Porém, de início essas

iniciativas são ainda preliminares e não apresentam todos os critérios utilizados na classificação de uma política industrial.

Os primeiros planos formulados entre as décadas de 1930 e 1950 – o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, o Plano de Obras e Equipamentos, e o Plano SALTE – são classificados como projetos de investimento em infraestrutura econômica, concebidos em complementação aos empreendimentos da iniciativa privada. Pontualmente, algumas das ações previstas se configuram como políticas auxiliares, em especial as medidas de incentivo tributário e não tributário, ou ainda de acesso a crédito e financiamento. Todavia, nenhum desses planos é considerado uma política industrial em sentido amplo. O mesmo entendimento se aplica à primeira onda de industrialização por substituição de importações, visto que não há uma definição clara de metas, estratégias ou setores a serem beneficiados. Já a segunda onda de industrialização, iniciada em meados da década de 1940, provê uma maior orientação setorial aos investimentos do segmento industrial. Ao direcionar os incentivos para a instalação no País de indústrias de base, de bens intermediários e de capital, o Estado dá os primeiros passos no sentido de formular diretrizes e metas mensuráveis. Entretanto, sua formulação carece de um rigor metodológico de planejamento e monitoramento de resultados.

A prática do planejamento estatal é efetivamente instituída no Brasil na década de 1950, com a criação da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos que, ademais de realizar uma extensa análise da estrutura econômica e social brasileira, também formula projetos setoriais e de investimentos em infraestrutura econômica, com vistas a possibilitar enfrentar os pontos de estrangulamento da economia brasileira. Conforme analisado por Kira Tarapanoff (TARAPANOFF, 1992) e Wilson Suzigan (SUZIGAN, 1996), a Comissão é um importante marco para a consolidação dos instrumentos de planejamento no País, tendo orientado por mais de 10 anos a atuação do BNDE.

A partir dessa base inicial – institucional e de diagnósticos – foi elaborado o Programa de Metas do governo Kubitschek, a primeira experiência efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial como elemento central de uma estratégia abrangente de desenvolvimento econômico. (SUZIGAN, 1996, p. 8).

A partir desse momento, dá-se início a uma extensa trajetória da política industrial brasileira. Desde o Programa de Metas até o III Plano Nacional de Desenvolvimento, o Estado assume a liderança na articulação dos diversos projetos concebidos para dinamizar

a economia do setor produtivo, o que sustenta a aplicação da abordagem desenvolvimentista para a análise da política industrial. Todavia, no âmbito dos governos militares, o Estado se torna mais centralizador e intervencionista, marginalizando os interesses do empresariado industrial no âmbito da aliança público-privada. À medida que o Estado consolida uma atuação empreendedora junto ao setor produtivo, a iniciativa privada se torna um ator coadjuvante na formulação e execução da política industrial. Essa argumentação se fundamenta na constatação de um crescente número de empresas estatais criadas entre 1960 e 1980, com atuação direta em segmentos industriais regularmente operados pela iniciativa privada. Ademais, os três PNDs explicitam a estratégia de estatização da economia, ao priorizar a alocação de investimentos em grandes empresas estatais.

Com a queda dos governos militares e a retomada democrática, ocorre uma interrupção na trajetória de formulação e execução centralizada de políticas para o desenvolvimento nacional. O Programa Nacional de Desestatização e o Projeto de Reestruturação Nacional evidenciam os princípios liberais no âmbito da política industrial, ao incentivar a privatização e a atuação de um Estado mínimo, com pouca intervenção nos mecanismos do mercado e na economia. Ao longo desse período caracterizado pelo neoliberalismo, a política industrial é submetida às condições impostas pela política macroeconômica; ocorre uma ampla abertura da economia e do mercado nacional; e o capital estrangeiro, multinacional e financeiro, aproveita a janela de oportunidade da privatização para ampliar sua presença no País.

Porém, à medida que as propostas neoliberais não trazem o resultado esperado para o desenvolvimento econômico e produtivo do País, o Estado volta a atuar como ator estratégico nos processos de planejamento econômico e de formulação de projetos de desenvolvimento, a exemplo do ocorrido no Programa Avança Brasil. Mas, é com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, instituída em 2003, que fica caracterizado o início do período neodesenvolvimentista junto ao Estado brasileiro. Abordagem ainda em formação, o neodesenvolvimentismo resgata os fundamentos de planejamento econômico e de centralização da política industrial na agenda do Estado. Quanto à extensão da intervenção estatal e da participação da iniciativa privada, esse período indica uma indefinição, com momentos marcados por uma maior participação do

empresariado industrial e outros momentos caracterizados pela marginalização de seus interesses.

Assim sendo, a partir da análise da trajetória da política industrial no Brasil, pode-se identificar a liderança assumida pelo Estado na promoção de mudanças nas condições estruturais que impactam no desenvolvimento produtivo do País; bem como compreender a história de desenvolvimento dependente do País, seja do segmento industrial por incentivos estatais, ou ainda do próprio País por capital e tecnologia estrangeiras.

3.1. Os antecedentes da política industrial até 1937

Se a história do processo de industrialização no Brasil, que remete ao início do século XIX, é considerada tardia por diversos autores (FURTADO, 1978, 2000; LUZ, 1978; BIELSCHOWSKY, 1988; SUZIGAN, 1996; TAVARES, 2000; MELLO, 2009; FONSECA, 2010, 2012), ainda mais recente é a trajetória da política industrial. Com menos de um século de história, a política industrial tem sua pedra fundamental estabelecida em 1930, no período da República Nova, quando é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Pela primeira vez o Estado concebe uma instituição pública cuja prioridade é zelar pelo crescimento da indústria nacional, e define uma estratégia para a substituição de importações. A constituição do Ministério vem a atender uma demanda antiga e recorrente dos diversos setores produtivos nacionais, da indústria e do comércio, que remete aos interesses defendidos pela Associação Industrial do Brasil, cujo Manifesto⁶⁴ político revela um posicionamento contrário à permanência exclusiva do País na produção de *commodities* agrícolas.

Anteriormente a esse período, as medidas adotadas pelo Estado para incentivar a atividade industrial no País são pontuais e, em sua maioria, estão orientadas para a mecanização da agricultura e o abastecimento do incipiente mercado interno por insumos básicos. Durante o Império e a República Velha, são poucas as formulações políticas que atendem especificamente aos anseios do empresariado industrial. Nesse sentido, pode-se

⁶⁴ O Manifesto é publicado em 11 de maio de 1882 pela Associação Industrial do Brasil, por meio de seu boletim “O Industrial”. Sem qualquer fundamentação em doutrinas econômicas, a elaboração do Manifesto decorre da união de empresários da indústria nacional, que reivindicam do Estado maior apoio às atividades de produção manufatureira e de extração mineral, colocando-se contrários à permanência do Brasil somente nas atividades agrícolas para fins de exportação.

citar o Alvará de Liberdade Industrial e da abertura dos portos, em 1888; a Tarifa Alves Branco, que propõe uma tributação diferenciada para produtos importados com similares no País, em 1844; a criação da Secretaria de Estados dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas⁶⁵, em 1860, que indiretamente beneficia empresários dos segmentos de transportes, energia e construção civil; e os decretos instituídos por Ruy Barbosa, durante a República Velha, referentes à emissão de crédito para a atividade industrial e à abertura ou fusão de capital das empresas privadas.

Ao longo desse período, os principais questionamentos levantados por opositores à prática de proteção da indústria nacional se relacionam à incerteza quanto a capacidade da indústria nacional de abastecer o mercado interno, a preços que não sacrifiquem o consumidor; e à indisponibilidade de mão de obra capacitada, de modo a atender as necessidades do setor agrícola, do comércio exportador e da indústria. Em específico acerca dos interesses do setor importador, Nícia Luz (1978) argumenta que a real intenção dos comerciantes é a de manter o monopólio do suprimento de produtos manufaturados no País, o que lhes auferir bons lucros. Já no que se refere aos interesses do setor agricultor, a autora explicita uma tentativa de conciliar ambos os interesses, tendo em vista a irreversível tendência de mecanização da atividade agrícola e a demanda comum por melhorias na infraestrutura de transportes.

A lavoura nunca fora propriamente contrária ao desenvolvimento industrial do país, preferindo, contudo, que ele se processasse lentamente para que não viesse a agravar os problemas de falta de capitais e mão de obra que afetavam as atividades agrícolas. Era, além disso, particularmente contrária a uma política protecionista que prejudicasse o consumidor. (LUZ, 1978, p. 61).

Entretanto, a despeito das críticas enfrentadas e da falta de apoio dos demais setores produtivos à expansão da atividade industrial no Brasil, é importante destacar que as medidas adotadas para incentivar a mecanização da agricultura facilitam a importação de equipamentos e máquinas necessárias para a produção manufatureira. O crescimento da renda proveniente das exportações agrícolas e o conseqüente aumento da demanda interna por bens de consumo são responsáveis por impulsionar a incipiente indústria nacional, que indiretamente se beneficia dos incentivos à mecanização da agricultura para expandir sua produção. Similarmente, a inserção da pauta de obras públicas na agenda do Estado é mais um impulso para a incipiente indústria nacional, que também se beneficiar dos incentivos

⁶⁵ Decreto 1.067, de 28 de julho de 1860.

estatais destinados para o investimento em ferrovias e rodovias, cabeamento para telégrafos, pavimentação e iluminação de vias públicas, dentre outras iniciativas de urbanização. Assim sendo, ainda que sem haver a intenção direta de promover o processo de industrialização, a prosperidade do setor agrícola dinamiza a produção industrial do País e propicia a incipiente manifestação do pensamento nacional desenvolvimentista junto ao empresariado industrial no País.

Quando, a partir de 1890, os desequilíbrios no balanço comercial e os problemas decorrentes da superprodução de café expõem a vulnerabilidade da economia agrícola brasileira às flutuações do mercado internacional, o segmento industrial encontra sua primeira janela de oportunidade para conquistar um espaço próprio na agenda política do Estado. A queda no valor das exportações, em razão da redução no valor do café no mercado internacional, resulta na deterioração das relações comerciais e na redução do poder aquisitivo da moeda nacional, tornando o ambiente político favorável às manifestações do pensamento nacional desenvolvimentista favorável à instalação da atividade industrial no País. É, portanto, na República Velha que os interesses da indústria nacional gradativamente passam a ser priorizados pelo Estado.

Cabe destacar que, a despeito das medidas implementadas por Ruy Barbosa e da inserção dos interesses do empresariado industrial na agenda do Estado, tais medidas não são caracterizadas como uma política industrial. Primeiramente, por não haver uma estratégia política especificamente formulada para o desenvolvimento da indústria brasileira. Em segundo lugar, pelo fato de ainda serem priorizados os interesses do setor agrícola. E, em terceiro lugar, pela crise econômica decorrente da bolha econômica formada em torno da aparente prosperidade do setor industrial. Contudo, apesar da crise na bolsa brasileira, tais medidas representam a entrada definitiva dos interesses da indústria entra na agenda política do Estado brasileiro, ainda que de modo marginal.

Já no que se refere às medidas protecionistas adotadas pelo Estado, Luz (1978) alerta para os problemas decorrentes da falta de planejamento político e de articulação com o segmento industrial. Conforme analisado pela autora, nesse período são adotadas medidas para tributar o tecido importado, mas as importações dos fios e fibras de outros países permanecem liberadas; a cerveja alemã é tributada, porém há incentivos para a compra da cevada e lúpulo no mercado internacional; é incentivada a abertura de uma

indústria de pregos com uso de ferro e aramados estrangeiros, em detrimento da existência de uma siderúrgica no País; dentre outras medidas. Ou seja, a atuação estatal durante a República Velha é considerada intempestiva e desarticulada, tanto pelos empresários industriais como também pelos empresários do setor agrícola e comercial.

Paralelamente, ainda no início do século XX, ocorre uma grande expansão da cultura cafeeira, que é impulsionada pelo estímulo à imigração provido regionalmente. Além das condições do solo serem favoráveis à lavoura, internacionalmente o café brasileiro amplia seu mercado em decorrência da crise do café nos países do Caribe. Em 1902, a produção de sacas de café no Brasil triplica⁶⁶, se comparado com a produção em 1892. Assim sendo, configura-se a crise de superprodução do café. Visando solucionar esse problema, o Estado passa a financiar⁶⁷ a compra do café excedente na tentativa de evitar uma nova queda do valor do produto no mercado internacional. Adicionalmente, visando desencorajar a expansão das plantações de café, é instituído um imposto extra sobre a exportação de cada saca do produto.

Essas medidas impactam majoritariamente sobre os produtores dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, os principais estados cafeeiros. Com recursos disponíveis provenientes dos lucros auferidos pela lavoura do café, esses produtores direcionam seus investimentos para outros setores econômicos, como a agropecuária e a indústria de bens de consumo para o abastecimento do mercado interno. Assim sendo, conforme analisado por Furtado (1978), o crescimento da indústria no Brasil é uma vez mais favorecido pelos interesses do setor agrícola; e não pela formulação de uma política que oriente a expansão da produção industrial no País.

Se durante a República Velha os incentivos providos pelo Estado são ainda pontuais e subsidiários aos investimentos providos ao setor agrícola. A partir de 1929, com a queda da Bolsa de Nova Iorque e a retração da importação de produtos industriais, a produção industrial no País é efetivamente priorizada pelo Estado. Com a posse de Getúlio Vargas e a proclamação da República Nova, o Estado passa a incentivar o processo de industrialização por substituição de importações. Considerado como uma estratégia para

⁶⁶ Dados extraídos da obra “Formação Econômica do Brasil” (1978), de Celso Furtado. “A produção brasileira, que havia aumentado de 3,7 milhões de sacas (de 60kg) em 1880-81 para 5,5 em 1890-91, alcançaria em 1901-02 16,3 milhões.” (p.177)

⁶⁷ O Convênio de Taubaté, firmado em fevereiro de 1906, define as condições para a política de valorização do café, em que o Estado intervém no mercado comprando a produção excedente.

reduzir a vulnerabilidade e a dependência brasileira do mercado internacional, bem como para alavancar o desenvolvimento econômico do País, essa iniciativa de substituição de importações consolida o pensamento nacional desenvolvimentista do setor produtivo junto ao Estado brasileiro. Ademais, a alta da inflação, a desvalorização da moeda nacional e o aumento no valor dos produtos importados aumentam a busca por produtos similares de fabricação nacional.

Configura-se, portanto, uma situação inusitada na economia brasileira. Por um lado, a crise internacional favorece a geração de estímulos estatais para o crescimento da produção nacional, frente ao estrangulamento do mercado internacional. Por outro, o capital formado na decadente economia cafeeira exportadora é dela expulso e os setores industriais relacionados ao abastecimento do mercado interno – tanto o agropecuário como o industrial – tornam-se atraentes para os investimentos do setor agrícola. Essa migração do capital cafeeiro para a indústria encontra apoio no meio industrial brasileiro que, organizado em torno do pensamento desenvolvimentista nacional, consegue os recursos necessários para dar um novo impulso ao processo de industrialização e expandir a produção nacional. Para Pedro Fonseca (FONSECA, 2010), o crescimento e a expansão da economia cafeeira permite o surgimento de novos atores econômicos, a diversificação dos segmentos produtivos e, inclusive, a ascensão dos empresários urbanos e trabalhadores assalariados. Assim sendo, ficam estabelecidas as condições para uma transformação definitiva da estrutura produtiva do País.

Nesse período é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio⁶⁸, marco institucional que oportuniza a formulação da primeira política industrial no Brasil. Em específico no que se refere à criação do Ministério, esse marco institucional ganha destaque por oportunizar o estabelecimento de um fórum político privilegiado para interlocução com as instituições representativas patronais e de trabalhadores, as quais adquirem um status consultivo junto ao Estado para fins da aplicação dos recursos públicos. De fato, uma das principais características da década de 1930 é a expressiva expansão do setor industrial no País, bem como o fortalecimento do pensamento desenvolvimentista nacional junto aos industriais brasileiros e aos representantes do Estado.

⁶⁸ Decreto 19.433, de 26 de novembro de 1930.

Celso Furtado (1978) complementa essa análise ao afirmar que, em uma economia até então caracterizada pela exportação de matéria-prima, praticamente não havia concorrência entre produtores internos e importadores. Porém, diante da transição da estrutura produtiva do setor agropecuário para um sistema industrial, as mudanças ocasionadas na economia deixam desequilíbrios não apenas na balança de pagamentos, mas principalmente nos arranjos da estrutura econômica e social.

Cortar despesas e equilibrar o orçamento público, além de controlar a inflação e corrigir os desequilíbrios do balanço comercial ao incentivar a produção para consumo interno e exportação, são algumas das medidas adotadas pelo Estado para atrair os investimentos da iniciativa privada e viabilizar a instalação de uma estrutura industrial diversificada no País. A taxação de 20% de impostos sobre a exportação de café, ocorrida em 1931, corrobora com essa percepção de uma mudança de prioridades pelo Estado, o qual retira os incentivos da agricultura para investir em infraestrutura e obras urbanas (energia, transportes urbanos, pavimentação de calçadas, dentre outros), gastos esses favoráveis à expansão da atividade industrial e à dinamização dos centros urbanos formados em suas proximidades. Parte desse recurso também é investida pelo Estado na expansão do crédito, reduzindo a dependência por empréstimos externos para investimentos produtivos mais acessíveis e de baixa complexidade tecnológica.

É sem dúvida a partir de 30, ou, se quisermos ser mais exatos, é no decorrer dos anos trinta que tem início a decolagem do desenvolvimento brasileiro, é nesta década que o Brasil entra propriamente na fase de sua Revolução Industrial. As transformações que irão ocorrer a partir desse momento, todavia, não surgem do nada. Embora, só a partir de 30 se verifique uma solução de continuidade no processo histórico brasileiro, que dá um salto para a frente, rompendo com suas bases agrárias, tradicionais e de caráter basicamente colonial, é certo que a decolagem da economia brasileira tem antecedentes bem definidos. (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 28)

Por um lado esse conjunto de medidas e a tentativa de coordenar esforços estatais, por meio do Ministério, recebe o apoio dos empresários industriais representadas à época por Roberto Simonsen – industrial protagonista na defesa do pensamento desenvolvimentista nacional do setor privado. Por outro lado, gera desconforto junto ao setor agroexportador tradicional, defensor da vocação agrária do País, bem como aos defensores do pensamento liberal, a exemplo de Eugênio Gundin. Assim sendo, na busca por conciliar a incipiente estratégia de substituição de importações com os interesses do setor agrícola, em 1935 é assinado um acordo comercial com os Estados Unidos que

beneficia a exportação de café, borracha e cacau, em troca de vantagens tarifárias para a importação de bens de capital – como máquinas, equipamentos industriais e aparelhos – necessários para estruturar a indústria nacional.

A partir da interlocução com os industrialistas brasileiros e com base nas análises realizadas por seu Centro de Estudos Econômicos, o Ministério estipula alguns segmentos industriais prioritários para direcionar os investimentos estatais. Dentre os segmentos prioritários, cabem destacar os seguintes: açúcar e álcool, combustíveis, energia, siderurgia, extração de metais não-ferrosos, construção civil, álcalis ou química, papel e celulose, e borracha e produtos plásticos. Para tornarem-se exequíveis as novas orientações estratégicas, observa-se ao longo do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) a criação de novas estruturas institucionais, assim como legislações e outros marcos legais.

Já nos primeiros anos da década de 1930 são criados o Departamento Nacional do Trabalho e o Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933; o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares, em 1934; assim como o Conselho Técnico de Economia e Finanças, e a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil para o financiamento dos investimentos industriais, ambos em 1937. Paralelamente, toda a regulamentação das estruturas sindicais de representação política é instituída pelo Estado, consolidando um novo arcabouço institucional da aliança público-privada. Assim, fica criado o arranjo de atores institucionais participantes da política industrial.

Diante do exposto, tem-se que a criação do Ministério consolida um projeto desenvolvimentista para o País, fundamentado na aliança entre o Estado e a iniciativa privada; e materializa os anseios do empresariado industrial por um espaço próprio na agenda do Estado.

... antes da década de 30 não havia uma preocupação sistemática da política econômica com a promoção do desenvolvimento industrial. (...) Uma ação mais persistente e crescentemente articulada, deliberada e abrangente tendo em vista a industrialização começa de fato nos anos 30. (SUZIGAN, 1996, p.7).

3.2. As políticas industriais formuladas no período de 1938 a 1963

Data desse período a criação de diversas instituições estatais cuja missão é coordenar a atividade industrial no Brasil, bem como prover incentivos a segmentos

industriais considerados prioritários pelo Estado. Nesse sentido, cabe citar o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939), o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940). Também são estabelecidas outras instituições com atribuição de auxiliar o Estado no planejamento de estratégias para o desenvolvimento nacional, a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ambos em 1938.

Quando em 1939 é concebido o primeiro grande plano de desenvolvimento nacional, chamado de Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa Nacional, o Estado dá um primeiro passo no sentido de conceber um planejamento econômico e formular projetos orientados para a contínua expansão produtiva do setor industrial. A partir de então, a prática de planejamento é gradativamente institucionalizada junto ao Estado e, junto com o segmento industrial, dá início à formulação de políticas efetivamente industriais. Seja por meio de sua efetiva participação nos conselhos ministeriais e nas comissões governamentais instituídas para definir estratégias de investimento; ou através das concessões estatais para o investimento em infraestrutura econômica; os empresários do setor industrial conquistam um acesso privilegiado às instâncias de decisão estatal.

Nesse momento, os fundamentos do pensamento nacional-desenvolvimentista do setor privado são inseridos na agenda do Estado, que passa a reconhecer a centralidade da atividade industrial para superar a condição de produção periférica e de subdesenvolvimento econômico. Em paralelo, é expandida a iniciativa de industrialização por substituição de importações, que fica conhecida como primeira onda de industrialização. Embora seja uma estratégia proposta pelo Estado, o empresariado industrial é o principal protagonista dos empreendimentos realizados nesse período, em especial no que se refere à instalação da indústria de bens de consumo e outros insumos básicos.

Todavia, frente à escassez de capital e à restrição tecnológica, rapidamente são identificados os gargalos dessa primeira onda de industrialização. Logo, a partir da década de 1940, o Estado reconfigura sua atuação em aliança com o segmento industrial e, gradativamente, assume um maior protagonismo nos investimentos do setor produtivo.

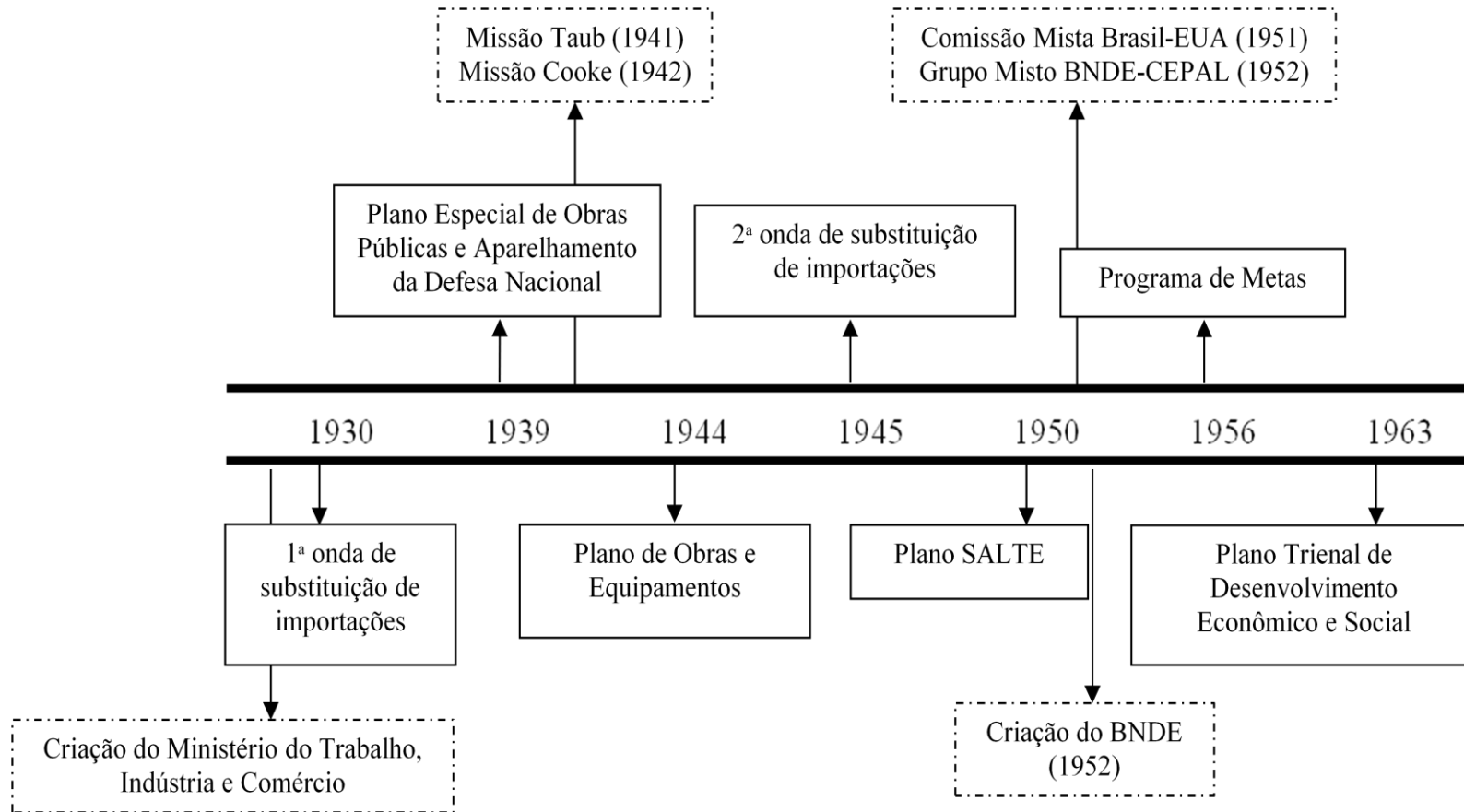
O Plano SALTE confirma essa nova característica de atuação centralizadora do Estado, que posteriormente é reforçada pelo Programa de Metas. Ademais, ocorre a reformulação do modelo de substituição de importações, em que o Estado direciona os investimentos públicos e privados para o alcance de resultados predefinidos – notadamente, a ampliação da indústria de base e de bens de capital. A partir desse momento, o pensamento nacional desenvolvimentista do setor privado é deixado em segundo plano, sendo substituído pela vertente do setor público, que atribui ao Estado a responsabilização decisória pela política industrial e pelos investimentos do setor produtivo. À medida que o segmento industrial perde sua influência política, o Estado amplia sua participação direta nos setores produtivos, o que pode ser constatado pela criação de novas empresas estatais, bem como pelo estreitamento de sua aliança com o capital estrangeiro e as empresas multinacionais, assegurando-lhes acesso e privilégios para atuar no mercado brasileiro.

Portanto, observa-se nesse período a consolidação da prática de planejamento econômico e de formulação da política industrial, bem como a transição do centro dinâmico da economia da atividade agroexportadora para a manufatura industrial. Essa situação se configura como uma ruptura na trajetória do Estado brasileiro, que pela primeira vez estabelece uma aliança com o segmento industrial. Conforme analisado por Suzigan (2006), ao combinar a construção de uma estrutura de apoio ao desenvolvimento da indústria com investimentos em infraestrutura, o Estado organiza o poder econômico em torno de uma aliança tríplice: Estado, setor privado nacional e capital estrangeiro. Todavia, essa aliança sofre modificações à medida que o capital nacional se mostra insuficiente para promover as transformações esperadas junto à estrutura industrial do País; e que o capital estrangeiro passa a ocupar uma posição privilegiada na interação com o Estado.

Pode-se afirmar que antes da década de 30 não havia uma preocupação sistemática da política econômica com a promoção do desenvolvimento industrial. Entretanto, isso não significa que não houvessem iniciativas, ainda que esparsas e nem sempre consistentes, no sentido de proteger a atividade industrial interna.

... Uma ação mais persistente e crescentemente articulada, deliberada e abrangente tendo em vista a industrialização começa de fato nos anos 30. Mas apenas na segunda metade dos anos 50 atinge-se um grau de coordenação (política e de agentes econômicos, instituições, instrumentos e políticas auxiliares) que se aproxima de uma política industrial lato sensu. (SUZIGAN, 1996, p. 7 e 8).

Figura 3.2: Trajetória da Política Industrial de 1938 a 1963



Fonte: Elaboração própria.

3.2.1. A primeira onda de industrialização

O modelo proposto para a substituição de importações fica conhecido como primeira onda de industrialização. Proposto por Getúlio Vargas, decorre do desequilíbrio provocado pela retração nas atividades de comércio exterior e a crescente demanda por consumo de bens duráveis e não duráveis, tendo em vista a crise econômica internacional, além da necessidade de suprir insumos básicos para a indústria extrativista mineral e apoiar as atividades de exportação do setor agrícola. Com o objetivo de minimizar os impactos da crise no Brasil, o Estado provê incentivos tarifários e facilita o acesso a crédito para a expansão da indústria de bens de consumo popular (a exemplo dos segmentos têxtil, calçados, alimentos e bebidas, moveleira) e do setor extrativista mineral, que é responsável pelo abastecimento de matéria-prima e outros insumos necessários para as diversas atividades produtivas.

As empresas que primeiro se beneficiam dessa primeira onda de incentivos à industrialização são aquelas destinadas à produção de bens de consumo duráveis e não duráveis, com demanda de consumo já consolidada no mercado, e também aquelas cujo processo produtivo requer uma tecnologia mais simples ou um investimento de capital de menor risco. Desse modo, o Estado logra atrair para investimentos da iniciativa privada nacional e internacional, dando início a uma aliança público-privada nas estratégias de desenvolvimento econômico e produtivo do País. Contudo, muito embora essa primeira onda de industrialização por substituição de importações tenha contribuído para a consolidação da indústria nacional e a diversificação da atividade produtiva, ela não é considerada uma efetiva política industrial, por não configurar uma ação planejada e sequer possuir uma estratégia predefinida pelo Estado de operacionalização desse processo.

Acerca da adoção do processo de substituição de importações como modelo para o desenvolvimento industrial, Tavares (2000, 2010) argumenta que sua análise deve ser feita sob a ótica da dinâmica econômica estabelecida entre os países do centro e da periferia. Para a autora, na década de 1930 o padrão de divisão internacional do trabalho é impactado pela queda da Bolsa de Nova Iorque, que oportuniza ao Brasil conceber uma estratégia de industrialização por meio da substituição de importações. Essa proposta surge como alternativa para atender às expectativas de abastecimento do mercado interno. Dito de

outra forma, o modelo de industrialização por substituição de importações é concebido apenas como uma reação do Estado às restrições do mercado internacional, e não como uma política industrial planejada e coordenada pelo Estado.

Ainda assim, à medida que a atividade industrial dinamiza a economia interna do País, a primeira onda de industrialização contribui para a transição do centro dinâmico da economia do setor agroexportador para o setor industrial. Conforme analisado por Tavares (2000, 2010), essa estratégia de industrialização altera a composição das importações, muito embora não reduza seu volume, visto que a demanda por bens de capital importados – tecnologicamente superiores e mais modernos – permanece necessária para sustentar o crescimento produtivo da indústria nacional. Contudo, ao replicar no Brasil o modelo de desenvolvimento industrial ocorrido nos países centrais, porém de forma acelerada, em um curto prazo surgem os primeiros sinais de esgotamento desse modelo. Os principais gargalos para a expansão da atividade industrial são: i) a escassez de capital para investir em segmentos industriais de maior valor agregado; ii) a dependência internacional por tecnologia e *know-how* produtivo; iii) a ausência de uma cultura de investimento junto ao empresariado industrial brasileiro; e iv) a baixa qualificação técnica dos profissionais no País.

Ao analisar a primeira onda de industrialização, Furtado (1978, 2000) acrescenta que esses pontos de estrangulamento também resultam de uma falta de coordenação política do processo de industrialização em curso no País. Para o autor, por não haver uma política industrial ou ao menos um planejamento da estratégia de industrialização, esse modelo de substituição de importações em um curto período se depara com limitações operacionais, a exemplo da restrição de capital para investimento. É a partir desses gargalos que o Estado revê seu posicionamento enquanto ator político responsável pelo desenvolvimento produtivo do País e, gradativamente, assume um papel protagonista na política industrial. Apesar das limitações identificadas, os resultados obtidos pelo modelo substituição de importações tornam irreversível a mudança do centro dinâmico da economia brasileira. Ou seja, o Brasil deixa sua posição periférica no mercado internacional, de fornecedor de insumos básicos e artigos agrícolas aos países centrais; e consolida um parque industrial voltado para o abastecimento do mercado interno.

Para Pedro Fonseca (2010), o processo de substituição de importações adotado no Brasil a partir de 1930 é responsável por uma expressiva expansão do setor industrial, além de induzir à diversificação da estrutura produtiva nacional e a ampliação do mercado interno. Embora durante o primeiro governo de Vargas ainda não haja uma percepção clara das mudanças em curso na estrutura produtiva do País, a primeira onda de industrialização para altera a dinâmica econômica dos países periféricos, por estimular o desenvolvimento para dentro, e não apenas para fora por meio da exportação de *commodities* agrícolas. Entretanto, ainda que represente uma ruptura na trajetória do desenvolvimento produtivo do País, o autor considera que a primeira onda de industrialização não implica em uma polarização entre os interesses industriais e os agrícolas.

Diante do exposto, para fins da análise proposta acerca da trajetória da política industrial no Brasil, a primeira onda de substituição de importações não é compreendida como uma política industrial, muito embora seja um marco relevante no processo de industrialização.

3.2.2. O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1939 a 1944

O Plano Especial⁶⁹ constitui o primeiro esforço estatal de planejamento sistemático da atividade industrial em direção ao desenvolvimento, deixando em segundo plano as iniciativas direcionadas para a agricultura e a proteção do mercado cafeeiro (TARAPANOFF, 1992). Com vigência de 1939 a 1944, o Plano atribui ao Estado a responsabilidade de promover a criação de indústrias de base, tais como a siderurgia e a mineração, além da execução de obras públicas de transporte, telecomunicação, energia e outros segmentos considerados estratégicos para o progresso econômico e a defesa do País. Apesar de ser um marco inicial do planejamento no Brasil e inclusive de sua relevância para o setor industrial brasileiro⁷⁰, o plano não é percebido como uma política industrial (COSTA, 1971; TARAPANOFF, 1992; SUZIGAN, 1996; SUZIGAN; FURTADO, 2006).

⁶⁹ Instituído pelo Decreto-Lei 1.058, de 19 de janeiro de 1939.

⁷⁰ A destinação orçamentária do Plano Especial sustenta essa argumentação de que o plano não se configura como uma política industrial, muito embora tenha sido um importante marco para uma incipiente aliança entre o Estado e o setor privado industrial atuantes nos segmentos da siderurgia, transportes, comunicações e extração mineral. Do total do orçamento, 43,33% foi alocado para o Ministério da Fazenda, 21,25% para o

Para Kira Tarapanoff (1992), a relevância do Plano Especial reside na provocação de um processo de planejamento para o Estado brasileiro. Ainda que o referido plano se caracterize mais como um planejamento orçamentário, do que de fato uma política de desenvolvimento para a indústria, ele representa um esforço inicial de sistematizar e institucionalizar o planejamento junto às instituições estatais, em parceria com a iniciativa privada e o capital estrangeiro. De acordo com Wilson Suzigan (1996), as características principais da política industrial são um planejamento detalhado das ações, com metas e diretrizes claramente definidas, chegando à definição de uma organização institucional com responsabilidade de sua execução e monitoramento dos resultados alcançados.

Jorge Gustavo da Costa (1971) revela que a documentação administrativa não aponta para fundamentos estruturantes dessa primeira experiência brasileira de planejamento quinquenal. Para o autor, o Plano Especial resulta de uma preocupação do Estado sobre o aproveitamento das riquezas minerais disponíveis no País, a urgência de uma solução para os problemas de expansão da produção industrial impulsionada pela segunda onda de substituição de importações, e a necessidade de não dispersar os escassos investimentos do setor público e do privado. Nesse sentido, o Plano é um exercício inicial de coordenação das diversas iniciativas em torno de um plano geral e único para o desenvolvimento nacional. Conforme discurso de Getúlio Vargas destacado pelo autor, “*o momento não comporta dispersão de energias. Assim, tudo o que não entrar nos objetivos imediatos dos planos do governo é secundário e adiável.*” (COSTA, 1971, p. 56).

Como parte desse esforço de planejamento estatal, um dos segmentos industriais priorizados pelo governo de Getúlio Vargas é o siderúrgico, em especial as fábricas de aço, alumínio e cobre, e secundariamente o segmento de extração mineral, ambos voltados para a exportação (TARAPANOFF, 1992). Esse esforço é articulado com o setor industrial privado, por meio da figura de Roberto Simonsen, e também se beneficia de uma parceria com o capital estrangeiro, por meio de um financiamento acordado com os Estados Unidos através do Export-Import Bank. Logo, as principais indústrias que se beneficiam diretamente do Plano Especial são a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, no contexto das indústrias de base. Como consequência desse acordo com os

Ministério de Viação e Obras Públicas, 16,69% para a defesa nacional, 6,2% para a siderurgia, 2,7% para o Conselho Nacional de Petróleo, sendo o restante destinado para os setores agrícola, da saúde e educação, e para o Ministério da Justiça e Interior. (COSTA, 1971, p. 66).

EUA, o Brasil recebe duas missões técnicas, a Missão Taub e a Missão Cooke, que dão início a uma análise das condições estruturais do desenvolvimento brasileiro e organizam um conjunto de orientações para o incentivo estatal em outros segmentos produtivos da indústria, a exemplo da indústria de motores e equipamentos, bem como da construção de pequenas usinas hidrelétricas.

Já no que se refere aos investimentos em infraestrutura econômica, as ferrovias de Corumbá-Santa Cruz de La Sierra e a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil são as principais beneficiárias do Plano Especial, além de outras redes ferroviárias já estabelecidas, as quais são beneficiadas com um orçamento complementar. Diversas rodovias são pavimentadas, a exemplo da Presidente Dutra, da Via Anchieta, da Castelo Branco, da Fernão Dias e da Washington Luiz, além da expansão nas ações de dragagem de vários portos e da construção de aeroportos no Brasil. Esse impulso no segmento de transportes e de usinas de energia elétrica resulta no rápido crescimento das indústrias da construção civil no Brasil, tais como a Andrade e Gutierrez, a Mendes e Júnior, a Camargo Correia e a Odebrecht, além de beneficiar indiretamente a expansão produtiva das indústrias siderúrgicas e de materiais de construção, como a Votorantim, a Belgo-Mineira, a Gerdau e a própria CSN.

No total, 159 empreendimentos são realizados sob a égide do Plano Especial, muitos deles por meio de alianças e contratos de concessões estabelecidos com o setor privado, nas diversas áreas de investimento definidas pelo Estado. Constata-se, portanto, que o setor privado assume um papel protagonista no desenvolvimento da indústria brasileira, cabendo ao Estado um papel auxiliar no processo de industrialização, principalmente na articulação dos diversos investimentos em torno de um plano nacional e na definição de incentivos para os setores produtivos considerados prioritários. Assim sendo, o Plano Especial viabiliza uma gradativa aproximação entre o setor privado industrial e o Estado, no momento em que o setor agroexportador ainda exerce grande influência política e econômica junto à burocracia estatal. Desse modo, aos poucos o pensamento desenvolvimentista conquista espaço político e induz à formulação de um novo plano para a expansão da produção industrial.

3.2.3. O Plano de Obras e Equipamentos, de 1944 a 1948 (interrompido em 1947)

O Plano de Obras e Equipamentos⁷¹ é concebido como uma nova diretriz para os investimentos do Estado no quinquênio de 1944 a 1948, dando continuidade às obras de infraestrutura e a modernização das indústrias já beneficiadas anteriormente. A principal diferença com o Plano Especial reside na destinação de recursos essencialmente para investimentos civis, não mais priorizando as ações relativas à defesa nacional. Essa reorientação dos investimentos está em alinhamento com os resultados das missões Taub (1941) e Cooke (1942), que consideram a precariedade da rede de abastecimento de energia elétrica no País e a carência de investimentos em modernização tecnológica como os principais gargalos ao desenvolvimento da economia nacional. Ainda assim, a formatação do Plano de Obras e Equipamentos não o caracteriza como uma política industrial, mas apenas como uma política de investimentos em infraestrutura econômica.

É importante destacar que existe uma diferença na posição ocupada pelo Estado se comparado o Plano de Obras e Equipamentos ao Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Enquanto no Plano Especial a atuação estratégica do Estado se restringe às prioridades de segurança nacional e aos segmentos de petróleo e siderurgia, estimulando a participação do setor privado industrial na execução dos demais investimentos produtivos; no Plano de Obras e Equipamentos o Estado se revela mais centralizador dos processos decisórios acerca dos investimentos, atuando diretamente nas iniciativas relacionadas ao segmento de energia hidrelétrica, mineração, siderurgia e transporte ferroviário, em grande parte motivado pelo fortalecimento do pensamento nacional desenvolvimentista. À medida que o Estado se apropria dos métodos de planejamento para definir e coordenar os investimentos públicos, e passa a atuar diretamente em empreendimentos do setor produtivo, gradativamente o protagonismo do empresariado industrial é deixado para segundo plano.

Ao perceber essa perda de protagonismo, os setores produtivos se organizam e buscam uma aproximação com o Estado. Seja por meio da produção de estudos e pesquisas acerca dos respectivos setores produtivos; da participação em conselhos participativos; ou da organização de conferências nacionais para debater a política industrial, reunindo representantes dos diversos segmentos industriais; o empresariado industrial se mobiliza

⁷¹ Instituído pelo Decreto-Lei 6.144, de 29 de dezembro de 1943.

para propor estratégias para a ação estatal e influenciar as decisões políticas acerca da priorização dos investimentos públicos. Nesse sentido, convém destacar a criação do Conselho Nacional de Política Industrial e de Comércio (CNPIC) em 1943, que concretiza esse esforço de integrar os diversos setores produtivos no planejamento estatal e na formulação da política industrial, de comércio exterior e outras medidas econômicas. Porém, a liderança exercida por Roberto Simonsen por meio do CNPIC provoca reações contrárias junto à burocracia estatal, que cria a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1944, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, como forma de minimizar a influência do setor privado junto às decisões econômicas do Estado (BIELSCHOWSKY, 1988; BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009).

Esse distanciamento entre a iniciativa privado e a burocracia estatal tem sua origem na formulação, pelo CNPIC, de uma proposta para a política industrial e comercial do País. Sob o título de ‘A Planificação da Economia Brasileira’, essa proposta traz argumentações favoráveis à planificação da economia do País; à promoção de incentivos estatais para a iniciativa privada; à atração do capital estrangeiro; e de promoção do bem estar social. Esse intuito de estreitar a relação entre o Estado e os setores produtivos privados também é identificado por meio da participação de representantes da burocracia estatal na I Conferência Nacional das Classes Produtoras.

Realizadas em 1945, em Teresópolis/ RJ, a I CONCLAP⁷² se configura como um espaço de discussão política e de articulação entre o setor industrial, o setor comercial e o Estado, acerca dos desafios econômicos do País e das estratégias almejadas para o aumento da produtividade nacional. Para Bielschowsky (1988), a I CONCLAP constitui um marco na trajetória da política industrial, visto que ela oportuniza uma reaproximação na aliança entre o empresariado industrial e o Estado. Como resultado, o empresariado industrial manifesta-se por meio da Carta Econômica de Teresópolis em favor de uma maior

⁷² A I Conferência Nacional das Classes Produtoras foi organizada em torno de 10 temas: 1) o Estado e a ordem econômica; 2) a elevação do bem estar da população; 3) a política de produção agrícola; 4) a política de produção industrial e mineral; 5) a política de investimentos; 6) os setores de energia e transportes; 7) a política comercial; 8) a política monetária, bancária e fiscal; 9) a política social e trabalhista; e 10) a política imigratória. Esses temas revelam a intenção do Estado e também das classes produtoras em influenciar a formulação das políticas públicas afetas a suas respectivas áreas de interesse, assim como ressaltam a preocupação com a melhoria da qualidade de vida da população. No que se refere às questões do setor industrial, Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi ocuparam uma posição de liderança na mesa diretora, o que permitiu permear a Carta Econômica de Teresópolis com o pensamento desenvolvimentista do setor privado. Informações extraídas do portal do SESC, acessado em 29/06/2016, pelo link http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o_sesc/A+Carta+da+Paz+Social/.

liberdade da iniciativa privada, visto que o capital é considerado pelos desenvolvimentistas do setor privado como um instrumento para a expansão econômica e a superação do subdesenvolvimento. Logo, a interferência do Estado é concebida apenas por meio das medidas de estímulos ao capital privado e de proteção à produção nacional.

Em 1947, com o término da II Guerra Mundial e a priorização dos Estados Unidos para os investimentos requeridos no Programa de Reconstrução Europeia, o Plano de Obras e Equipamentos é interrompido por conta do não cumprimento no repasse dos recursos requeridos para as obras do setor energético, de transportes e de combustível. De certo modo, essa nova conjuntura econômica contribui para uma aproximação entre o segmento industrial e o Estado, conforme constatado na ocasião da II CONCLAP.

Realizada em 1949, a II CONCLAP⁷³ atribui à atividade industrial uma importância diferenciada, tendo em vista a convergência no posicionamento do Estado e dos setores produtivos acerca da centralidade da industrialização para a superação do subdesenvolvimento e o reposicionamento do País em uma nova função no contexto da divisão internacional do trabalho. Nessa ocasião é observado um posicionamento diferenciado do Estado quanto à aliança com os setores produtivos, bem como no que se refere à dependência e associação com o capital estrangeiro. Essa tentativa de aproximação é percebida nos discursos⁷⁴ expressos por meio da Carta de Araxá, em que o setor industrial expõe acerca da necessidade de juntamente com o Estado planejar um grande projeto de desenvolvimento da indústria em âmbito nacional, em vez de pulverizar os esforços em torno de prioridades individualizadas ou de preocupações exclusivamente regionalistas.

Cabe notar que esse posicionamento critica a tendência de expansão regional da indústria, ocorrida de forma desarticulada e sem planejamento, em especial após o falecimento de Roberto Simonsen, cuja capacidade de liderança era responsável por

⁷³ A II Conferência Nacional das Classes Produtoras foi organizada em torno de 8 temas: 1) a aquisição de equipamentos e o desenvolvimento industrial; 2) o aumento da produtividade do trabalho e racionalização da administração; 3) a distribuição regional das indústrias e o aproveitamento de recursos locais; 4) as questões de salários, assiduidade e estabilidade da mão de obra; 5) a industrialização de bens primários; 6) a indústria de pesca; 7) a indústria extrativista; e 8) o setor de energia e combustíveis.

⁷⁴ Informações extraídas do Diário de São Luiz, do dia 29 de julho de 1949, disponibilizado no acervo digital da Biblioteca Nacional, conforme acesso em 29/06/2016 pelo link <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=093874&pagfis=14184&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader#> E também da Revista do Comércio, n. 37 e vol. V, de maio – junho de 1949, acessada em 29/06/2016 pelo link <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=acrjrevistas&pagfis=48758&pesq=>

agregar os interesses difusos do empresariado industrial. Portanto, frente à escassez de capital e à urgência de ampliar e modernizar o parque industrial brasileiro, o empresariado industrial manifesta-se favorável à atuação direta do Estado em investimentos do setor produtivo, como também na criação de condições mais atraentes para o capital estrangeiro. Esse posicionamento não apenas indica a centralidade dessa aliança tripartite entre Estado, setor industrial privado e capital estrangeiro, mas implica também no fortalecimento do pensamento desenvolvimentista do setor público.

Ainda como decorrência da escassez de capital para investimento, o empresariado industrial manifesta a necessidade de criar o Ministério da Economia, com a finalidade de amparar financeiramente as atividades dos setores produtivos no País. Assim sendo, o Estado sai da II CONCLAP com a liderança política fortalecida, o que lhe atribui credibilidade às iniciativas de empreendedorismo junto ao setor produtivo.

3.2.4. A segunda onda de industrialização

Conforme analisado por Furtado (2000) e Tavares (2000), a primeira onda de industrialização ocorre de modo não intencional e sem planejamento, tendo sido inicialmente impulsionada pela restrição às importações decorrente da crise econômica de 1929 e seu impacto na economia dos países centrais. Ainda assim, tais restrições do mercado internacional são determinantes para a transição do centro econômico do Brasil, uma vez que exige um esforço de substituição de importações tanto por parte do Estado, como dos industriais. Entretanto, esse modelo rapidamente alcança seu limite diante da dependência tecnológica, de capital e de *know-how*, necessários para viabilizar a expansão e a diversificação da estrutura industrial brasileira.

Tendo em vista os gargalos identificados na primeira onda de industrialização, a crescente demanda interna por bens de consumo e a nova retração do mercado internacional após a II Guerra Mundial, o Estado estrutura um conjunto de incentivos para a industrialização brasileira. Conhecida como segunda onda de industrialização, a partir de meados da década de 1940 os incentivos estatais são orientados para a implantação dos seguintes seguimentos industriais: i) de bens de consumo duráveis, com maior complexidade tecnológica; ii) de bens de capital, com ênfase no atendimento de demandas dos diversos segmentos produtivos instalados no Brasil; e iii) a indústria de base, com

ênfase na siderurgia, no setor elétrico e de transportes. Essa segunda onda de substituição de importações permanece até 1960, quando a situação econômica do País se deteriora.

O modelo de substituição de importações desenvolveu-se sempre graças ao estímulo do estrangulamento externo, da permanente falta de divisas que dificultava a importação de manufaturados. A promulgação de uma lei de tarifas, impedindo a importação de bens que tivesse similar nacional, só ocorre no fim do período, em 1958. O tipo de indústrias que primeiramente foram instaladas era de bens de consumo simples, como no período pré-Revolução de 1930. À medida que o processo se aprofundou, a substituição de importações penetrou em setores cada vez mais complexos: bens de consumo duráveis, como os automóveis, cuja fabricação se iniciou já na segunda metade dos anos 50, e bens de capital avançados, com a implantação da indústria siderúrgica nos anos 40 e da indústria petroquímica nos anos 50. (BRESSER-PEREIRA, 1978, p. 47 e 48).

A partir da análise da segunda onda de industrialização, quatro características são observadas. Em primeiro lugar, diferentemente da primeira onda, a estratégia adotada pelo Estado apresenta um maior planejamento e coordenação política. Essas características são evidenciadas por meio da definição dos segmentos industriais prioritários; da articulação dessa estratégia com os planos formulados na década de 1950, a saber o Plano SALTE e o Programa de Metas; e do direcionamento às alianças estabelecidas com empresas multinacionais e o capital estrangeiro. Portanto, pode-se afirmar que nesse período o Estado inaugura em definitivo sua estratégia de planejamento da economia nacional, bem como de formulação da política industrial (TAVARES, 2000; SUZIGAN, 1996).

No que tange a definição de prioridades pelo governo, os segmentos industriais mais beneficiados nesse período são a siderurgia, a mineração e a extração de petróleo, que contam majoritariamente com investimentos estatais. Já os investimentos estrangeiros são direcionados para a consolidação da indústria de bens de consumo duráveis, bens de capital e de bens intermediários. Em ambos os casos, tem-se que essas atividades demandam processos produtivos mais elaborados ou tecnologicamente mais avançados, o que leva o País a vivenciar um grande dinamismo em sua economia. Dito de outra forma, com base no planejamento estatal, a segunda onda de industrialização impulsiona o desenvolvimento tecnológico e a modernização da indústria brasileira.

A segunda característica dessa onda de industrialização se refere à formação das primeiras cadeias de fornecedores, a partir da expansão e da diversificação das indústrias de bens de capital. Ao introduzir novas tecnologias no País e estabelecer complexos industriais diversificados, são formados elos produtivos para os principais segmentos

industriais instalados no País. Essa preocupação em estabelecer elos da cadeia produtiva é uma das ênfases da atuação do Estado nessa segunda onda de industrialização. Desse modo, apesar de haver um aumento nas importações de máquinas e equipamentos, o que a princípio não condiz com a estratégia de substituição de importações, esses investimentos são focados na consolidação da indústria de bens de capital e outros bens intermediários.

Para reduzir os riscos do investimento requerido, o governo também impõe restrições a algumas importações consideradas menos essenciais ou com similares produzidos no País. Gradativamente o Estado assume um papel protecionista e essa intervenção estatal passa a ser percebida como necessária para o enfrentamento da concorrência internacional. Ademais, à medida que a atividade industrial se torna mais complexa, seja no seu desenvolvimento tecnológico ou na expansão das cadeias produtivas, a atuação do Estado é percebida como central para a coordenação desse complexo arranjo de atores institucionais. Essa redefinição do papel do Estado e seu impacto na aliança público-privada, que atribui ao setor público o protagonismo no processo decisório dos investimentos produtivos e na formulação da política industrial, configura-se como a terceira característica da segunda onda de industrialização.

Por fim, a quarta característica remete ao seu impacto definitivo na mudança do centro dinâmico da economia no Brasil. Com o fortalecimento do pensamento desenvolvimentista do setor público e a consequente priorização política da atividade industrial, considerada estratégica para superação do subdesenvolvimento e a mudança na posição periférica do Brasil no mercado internacional, ressurgem o conflito de interesses entre o setor industrial e o setor agrícola. Tendo em vista a mudança definitiva na estrutura industrial do País, provocada pela instalação de segmentos industriais tecnologicamente mais avançados e pela consolidação de cadeias produtivas mais complexas, a produção agrícola e extrativista para a exportação deixa de ocupar um espaço privilegiado na agenda estatal. Esse distanciamento fica evidente a partir de 1950, quando o empresariado industrial dá início às Reuniões Plenárias da Indústria, interrompendo a trajetória de diálogo com os demais setores produtivos por meio das CONCLAPs.

Diante do exposto, constata-se que muitos avanços são implementados na segunda onda de industrialização, tendo em vista a expansão do processo de industrialização no Brasil e os gargalos enfrentados anteriormente para o seu desenvolvimento. Ainda assim

Furtado (2000) aponta para essa dimensão histórica do desenvolvimento dependente brasileiro. Para o autor, a despeito dos avanços ocorridos na economia e nos setores produtivos, o Brasil permanece em uma situação periférica em sua relação com os países de economia central. Se anteriormente a importação de bens de consumo e de maquinário para a atividade industrial identifica essa relação periférica do Brasil; a partir da segunda onda de industrialização, a dependência é constatada por meio da carência de capital para investimento e da defasagem tecnológica da indústria brasileira. Ou seja, o objeto de dependência é modificado, porém essa situação periférica não é superada.

A mesma análise é compartilhada por Tavares (2000), que também atribui à insuficiência de capitais para investimento e à carência de produção tecnológica os novos gargalos para a competitividade da indústria nacional. Para a autora, essas novas limitações decorrem de fatores externos e também internos. Nesse sentido, Tavares considera que sem haver uma transformação nas condições estruturais do País, em especial no tecido social e nos incentivos políticos à iniciativa privada, as contradições inerentes ao modelo de substituição de importações permanecerão como um gargalo ao desenvolvimento do País.

3.2.5. O Plano SALTE, de 1950 a 1954

O Plano SALTE⁷⁵ (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia) concretiza esse novo posicionamento do Estado como ator estratégico na formulação de projetos de desenvolvimento nacional. Sua formatação combina características de uma política industrial, com uma política de investimento em infraestrutura econômica, e prevê a participação da iniciativa privada nacional e do capital estrangeiro, de modo a viabilizar os investimentos de capital requerido, como também apropriar-se das competências técnicas e tecnológicas necessárias para o êxito dessas iniciativas.

Apoiando-se nas recomendações apontadas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o Plano tem suas ações direcionadas para enfrentar alguns dos gargalos identificados para o crescimento da economia do País. Nesse sentido, o Plano prioriza investimentos estatais para a expansão da rede de transportes, o aumento no fornecimento de energia elétrica, e a produção de outras fontes de combustível, como o petróleo. Nesses casos, o protagonismo empresarial é exercido pelo Estado, que assume de modo

⁷⁵ Instituído pela Lei 1.102, de 18 de maio de 1950.

centralizado a execução das atividades previstas no Plano. Todavia, à medida que os resultados se mostram insuficientes, tendo em vista a limitação da capacidade operacional do próprio Estado, a gestão do Plano é alterada para um modelo de concessão para as obras de infraestrutura econômica.

No que diz respeito ao setor de transportes, o Plano abrange as ferrovias, rodovias, portos e aeroportos. As ferrovias do trecho que conecta os estados do sul à região sudeste são concluídas, e diversas obras no nordeste ficam em vias de conclusão. Outras ferrovias já existentes são melhoradas, a exemplo da Estrada de Ferro Central do Brasil, do Noroeste do Brasil, a Viação Férrea do Rio Grande do Sul, além das linhas Cearense e do Leste Brasileiro, ferrovias essas que viriam a constituir a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). Já as rodovias beneficiárias do Plano são a Juiz de Fora até Belo Horizonte, Curitiba a Porto Alegre, Belo Horizonte a Vitória e a Transbrasiliana. Os portos são os meios de transporte com menor índice de execução pelo Plano, sendo executadas obras no Porto de Vitória, além dos portos próximos aos nascentes polos industriais de São Paulo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, e do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAAPP). Os aeroportos do Galeão, Campina Grande e Porto Alegre são construídos nesse período, além das melhorias no serviço de navegação por meio do aparelhamento da frota marítima.

No segmento de energia, a prioridade está na geração de energia hidrelétrica, muito embora o carvão ainda seja uma fonte utilizada no País. Logo, os investimentos estatais são prioritariamente direcionados para a Companhia Hidrelétrica do São Francisco e outras usinas menores no Amazonas, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Maranhão, Piauí e Pará, que são executadas em parceria com a iniciativa privada. Paralelamente é criada a Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional para executar a construção e o equipamento de usinas termoelétricas a base de carvão, bem como melhor orientar a progressiva eletrificação das vias férreas. Já no que tange o segmento de petróleo, é criada a Petrobrás, com o objetivo de realizar pesquisas, perfurações e construção de refinarias. Como muitas dessas obras do setor de transportes e energia são investimentos de longo prazo algumas ações são continuadas até 1959, ficando conhecido como liquidação do Plano SALTE.

Ainda no contexto do Plano SALTE, cabe destacar a criação de duas instituições. Primeiramente, em 1951 é criado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), que dá início à estruturação de uma proposta de formação técnico-científica no País. Em segundo lugar, em 1952, é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), cuja atribuição está diretamente relacionada ao financiamento e à gestão desse conjunto de obras empreendidas pelo Estado. Essas iniciativas do Plano SALTE contam com o apoio do segmento industrial, conforme evidenciado no discurso de Euvaldo Lodi, que não apenas reconhece a importância dos investimentos em infraestrutura econômica, mas aponta para a urgência de superar tais gargalos.

Creio que o progresso industrial do país teria alcançado índices incomparáveis, quer no presente, quer no passado da evolução manufatureira dos mais adiantados países industriais, tivesse contado a indústria com suprimento abundante de serviços essenciais, como energia, transporte e tecnologia. Com efeito, mesmo com as carências alarmantes de serviços básicos de que sofre a economia brasileira, no decênio que vai de 1939 a 1949, nenhum país logrou, em termos relativos, crescimento industrial tão rápido quanto o Brasil. É objetivo imediato de uma política nacional de desenvolvimento econômico eliminar os pontos de estrangulamento que entorpecem a atividade produtiva.⁷⁶

A partir do Plano SALTE fica evidenciado o papel planejador e executor exercido pelo Estado. Por vezes é estabelecida uma parceria com o setor industrial nacional ou ainda o capital estrangeiro, para auxiliar na implementação das atividades planejadas. Porém, a partir de 1950, é crescente o número de estatais criadas para atuar no setor produtivo, em especial como provedor de serviços industriais de utilidade pública nos setores de energia, saneamento e transportes. Conforme colocado por Costa (1971), nos setores de transporte e energia o planejamento fica restrito aos órgãos governamentais, o que confirma esse perfil impositivo exercido pelo Estado na definição das metas e estratégias para o investimento em infraestrutura. De modo similar, Suzigan (1996) classifica o Plano SALTE como um projeto de investimento em infraestrutura econômica e social, tendo em vista sua preocupação também com a área de educação e saúde.

Essa atuação do Estado como ator estratégico no processo de industrialização é reforçada pela criação a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), com o objetivo de analisar o contexto econômico e propor o estabelecimento de novas indústrias no País, de modo a desenvolver o mercado interno. Sob a liderança do Ministério da Fazenda, a

⁷⁶ Discurso de Euvaldo Lodi, em 05 de novembro de 1952, na ocasião de sua posse após a reeleição para presidência da CNI.

CDI é estrutura em torno de comissões executivas setoriais e, em 1954, propõe um Plano Geral de Industrialização para o Brasil, indicando segmentos considerados prioritários para atuação conjunta do Estado e do setor privado. Dentre esses segmentos são destacados o de energia, metalurgia, transformação mineral, química, têxtil, borracha e material de construção. Assim sendo, ademais de reforçar o protagonismo do Estado na aliança público-privada, consolidado pelo Plano SALTE, a CDI aproxima o empresariado industrial dos processos decisórios da política industrial, ainda que de modo segmentado e com pouca articulação entre as diversas estratégias setoriais. Essas proposições setoriais se somam às recomendações da Comissão Mista, levando à formulação do Programa de Metas.

3.2.6. O Programa de Metas, de 1956 a 1960

Formulado pelo Conselho de Desenvolvimento, o Programa de Metas⁷⁷ reúne um conjunto de 30 projetos setoriais, agrupadas em torno de cinco macro-áreas⁷⁸: energia, transporte, agricultura e alimentação, indústria de base, e educação. Considerado como a primeira política industrial brasileira, o Programa agrega todas as características da política, dentre as quais se destacam: o planejamento detalhado de metas e custos; a definição de público alvo para cada iniciativa proposta; a formulação de diretrizes para a execução, contando com a identificação de mecanismos para sua coordenação; e a alocação de responsabilidades institucionais.

Costa (1971) classifica o Programa de Metas como uma política industrial, por se configurar como um planejamento de natureza indicativa, em que o Estado assume uma função normativa e orientadora dos investimentos do setor privado, com vistas a alcançar objetivos específicos. A única ressalva feita pelo autor refere-se à execução direta pelo Estado de parte dos projetos planejados, o que atribui ao plano uma característica autoritária e impositiva. Tarapanoff (1992) argumenta que o Programa é o primeiro grande

⁷⁷ O Conselho de Desenvolvimento foi instituído pelo Decreto 38.744, de 1º de fevereiro de 1956.

⁷⁸ É importante destacar que as quatro áreas em que se agrupam o Programa de Metas correspondem tanto às recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que foram classificadas em 7 áreas de investimento (energia elétrica, agricultura, indústria, e reaparelhamento das ferrovias, dos portos, da frota e das rodovias); como também às áreas de financiamento autorizadas para atuação do BNDE, que foram sistematizadas em seis áreas principais (energia elétrica, eletrificação rural, agricultura, indústria de base, armazéns-silos-matadouros e frigoríficos, e sistema ferroviário, de portos e de navegação).

plano de desenvolvimento integral e setorial adotado pelo Governo Brasileiro, cujo objetivo específico é promover a expansão e diversificação da atividade industrial.

Já Suzigan e Furtado (2006) consideram que, em um contexto político onde se predomina o pensamento nacional-desenvolvimentista e há a percepção da intervenção estatal como estratégica para o processo de industrialização, o Programa de Metas configura-se como uma primeira experiência de política industrial efetivamente orientada para aproximar a estrutura industrial brasileira aos padrões da indústria internacional. Adicionalmente, ao incentivar o abastecimento do mercado interno com bens e insumos variados, o Programa vai ao encontro da estratégia da segunda onda de substituição de importações.

Cabe destacar que grande parte desses projetos estão compreendidos no Programa de Reparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional, instituído no âmbito do BNDE. O Banco assume um papel privilegiado no contexto do planejamento e coordenação de investimentos, públicos e privados, tornando-se um dos principais atores responsáveis por dar seguimento aos investimentos em infraestrutura econômica iniciados em planos anteriores. Assim sendo, o BNDE atua de modo a suprir essa demanda por coordenação central dos investimentos. Há também metas executadas diretamente por agências técnicas especializadas ou por empresas específicas, a exemplo da Petrobras e do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA). Enquanto as atividades relativas à exploração de petróleo são majoritariamente executadas pelo Estado; no contexto da cadeia automotiva constata-se uma expressiva participação da iniciativa privada, tanto na formulação das estratégias para execução, como também na deliberação acerca dos investimentos conjuntos (Schneider, 1994; Suzigan, 1996).

Executado durante o Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, o Programa de Metas adota o lema de 50 anos em 5. Esse período é marcado por um intenso investimento em estradas, siderúrgicas, usinas hidrelétricas, marinha mercante e, principalmente, pela construção da capital em Brasília. Na área de indústria de base, as cinco metas definidas abrangem as indústrias siderúrgica, de química e álcalis, de mineração para exportação, de construção naval e de automóveis. No segmento da siderurgia, o objetivo é aumentar a capacidade de produção do parque industrial brasileiro. Logo, os investimentos são priorizados para a Companhia Siderúrgica Nacional, em específico na consolidação de sua

cadeia de fornecedores e subsidiárias, como também para empresas de capital misto, a exemplo da Belgo-Mineira e da Usiminas. No segmento de mineração, a principal indústria beneficiária é a Companhia Vale do Rio Doce, que recebe investimentos para ampliar sua capacidade de exportação.

Os demais segmentos da indústria de base respondem por um pequeno percentual do investimento do Programa de Metas, entretanto impactaram na diversificação produtiva da indústria nacional e na dinamização do mercado interno. As indústrias de álcalis, de cimento, de papel e celulose, de borracha e de alumínio constam das metas estabelecidas pelo Estado, sendo sua maioria de capital privado nacional e estrangeiro. Na área de energia e combustíveis, observa-se a expansão das atividades da Petrobras, especificamente nas áreas de estudos e prospecções; a criação da Eletrobrás e a duplicação da produção de energia, por meio da expansão da construção de usinas hidrelétricas em diversos estados brasileiros. A expansão da Central Elétrica de Furnas e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco são alguns dos resultados do Programa de Metas.

Na área de transportes, as metas estão estruturadas com o objetivo de impulsionar o transporte ferroviário, rodoviários, marítimo e aéreo. Como resultado, a indústria automotiva se beneficia da definição de um índice para a nacionalização da produção de automóveis. Adicionalmente, o segmento automotivo é beneficiado por incentivos estatais à indústria de mecânica e de material elétrico pesado, como também às obras de infraestrutura em estradas e rodovias nas diversas regiões. Como decorrência dessas metas, a cadeia produtiva do segmento automobilístico é fortalecida e o mercado de caminhões e ônibus para o transporte de cargas e passageiros é dinamizado. Já o segmento naval recebe investimentos para ampliar a frota de cabotagem, inclusive de navios petroleiros, como também para reparar e ampliar os portos, visando assim incentivar a exportação dos produtos brasileiros. No que se refere à indústria aeronáutica, observa-se que suas metas contemplam o reequipamento dos materiais de voo, a renovação da frota aérea comercial e a consolidação de uma base industrial adequada para atender ao mercado interno.

Por fim, a meta para a área de educação é orientada à formação técnica e do trabalhador e à capacitação tecnológica, tendo em vista a demanda do segmento industrial por uma mão de obra melhor qualificada para trabalhar na indústria. Nesse sentido, é

importante mencionar a criação dos CEFETs e outras iniciativas de educação profissional, muitas das quais são concorrentes com iniciativas privadas do SESI e do SENAI.

Tendo em vista o exposto, uma das características do Programa de Metas, que corrobora a atuação impositiva e centralizadora do Estado, é a ausência de representantes do setor produtivo privado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento. Muito embora sua estratégia de execução preveja a articulação com o capital privado, nacional e estrangeiro, a decisão superior da política é centralizada no Estado. A participação do empresariado industrial se dá apenas no contexto dos projetos setoriais, cuja execução se estrutura em torno de grupos executivos de trabalho, com composição mista de representantes do Estado, empresários de segmentos industriais análogos e especialistas técnicos. Assim sendo, embora não haja um mecanismo para articular a participação do empresariado industrial dos diversos segmentos, esse arranjo de grupos executivos facilita o acompanhamento das ações empreendidas pelo Estado, o que para Suzigan (1996) é uma das características do planejamento político orientado para o desenvolvimento.

Ainda no que se refere à formulação do Programa de Metas, uma segunda característica diz respeito à intervenção do Estado diretamente nos setores produtivos. Nesse sentido, pode-se citar o direcionamento das prioridades industriais pelo próprio Estado, conforme metas definidas no Programa; a execução de metas diretamente por meio de empresas estatais; e a fragmentação da articulação política do empresariado industrial, por meio da formação de fóruns deliberativos setoriais. Ou seja, o Estado passa a ser percebido como um empreendedor no processo de produção, e não somente como um ator estratégico para a coordenação de incentivos e investimentos destinados para alavancar as atividades da iniciativa privada. Nessa função de empreendedor, o Estado incentiva a criação de empresas estatais e também expande sua participação em empreendimentos de capital misto. Essa situação induz à criação de conselhos de administração nas empresas de economia mista, nos quais representantes são indicados pelo governo para participar das decisões da empresa e aponta para uma gradativa inserção de agentes estatais nos empreendimentos privados (SUZIGAN, 1996; SUZIGAN; FURTADO, 2006; MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). Como resultado, aumenta a insatisfação do empresariado industrial com o crescente intervencionismo estatal.

Na impossibilidade de atribuir-se, no momento, à livre empresa, a responsabilidade de todos os investimentos essenciais ao fortalecimento de nossa capacidade de

produção, deve o governo cumprir a missão de investidor supletivo. Deve fazê-lo, todavia, com equilíbrio e critério, restringindo-se à eliminação dos pontos de estrangulamento da atividade econômica e, em alguns casos, à missão de pioneiro na introdução de novas técnicas e novas indústrias pouco atraentes para os capitais privados. (COSTA, 1971, p. 154 e 155)

Uma terceira característica do Programa de Metas é a priorização da agroindústria, tendo em vista o acentuado crescimento populacional e o rápido processo de urbanização, que demandam do Estado a criação de uma estrutura industrial e logística para o abastecimento de alimentos nos grandes centros urbanos. Ainda que a industrialização se configure como estratégia para o desenvolvimento brasileiro, o fortalecimento da agroindústria recoloca os empresários do setor agroexportador no centro da agenda política do Estado. Ainda nesse contexto, convém destacar que a indústria de alimentos e bebidas se torna um objeto da atuação estatal, o que introduz uma concorrência do Estado aos empreendimentos privados nesse segmento.

No que tange à aliança público-privada, a despeito da centralização decisória e do caráter empreendedor do Estado nesse período, observa-se uma aproximação pontual com o empresariado industrial por meio dos grupos executivos setoriais. Embora essa iniciativa corresponda ao interesse de maior participação política no planejamento estatal; ela também implica na fragmentação da liderança política das instituições representativas superiores, a exemplo da CNI. Por não haver a participação da CNI nas instâncias hierarquicamente superiores, a política industrial tende à fragmentação do planejamento e à execução desarticulada. Logo, apesar do caráter centralizado e do fortalecimento do perfil de planejamento estatal, o Programa de Metas é implementado com baixa articulação entre as políticas setoriais, o que induz à insatisfação das lideranças patronais do empresariado industrial.

Por fim, apesar da forte característica desenvolvimentista do Programa, o desequilíbrio do desenvolvimento regional não é impactado. As regiões sul e sudeste continuam concentrando os maiores índices de desenvolvimento industrial, enquanto as demais regiões não alcançam o mesmo nível de desenvolvimento, provocando um crescente êxodo rural e urbano dessas regiões, e em especial da região nordeste. Na tentativa de amenizar as externalidades do Programa, cabe mencionar a criação do Ministério da Indústria e Comércio, em 1960, com a missão específica de fomentar e orientar o desenvolvimento industrial em âmbito regional. São diversos os planejamentos

propostos pelo governo com esse objetivo, a exemplo dos planos para o São Francisco, a Amazônia e o Nordeste, além da criação das superintendências de desenvolvimento regionais. Contudo, frente ao excessivo gasto público, a situação macroeconômica do País se desestabiliza e essas novas estratégias não são implementadas.

3.2.7. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1963 a 1965 (interrompido em 1964)

Com mais experiência de planejamento político e de programação do desenvolvimento, associado a um arranjo de atores institucionais já estabelecido, o Estado busca por soluções para os problemas decorrentes da elevada inflação, da deficiente poupança interna, do desaquecimento do setor produtivo e do aumento do desemprego. É nesse contexto de turbulência econômica e de insatisfação com a condução política do País que o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social é concebido. Sua formulação se fundamenta no trabalho da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), criada em 1961 com o objetivo de propor um novo plano plurianual orientado para reestabelecer a estabilidade macroeconômica e incentivar a manutenção de uma elevada taxa de crescimento produtivo. A criação da COPLAN esvazia as funções do Conselho de Desenvolvimento e seus grupos executivos. Porém, de modo similar, ela preconiza a participação direta de representantes patronais e de trabalhadores no âmbito de seu Conselho Consultivo.

Assim sendo, o Plano Trienal apresenta características mais robustas de planejamento, a exemplo do desdobramento dos objetivos em longo e médio prazo e da conciliação dos interesses da iniciativa privada com as estratégias priorizadas pelo governo. Ademais, a mobilização do capital estrangeiro é considerada para investimentos produtivos predefinidos. Logo, algumas das características esperadas de uma política industrial são identificadas, tendo sido concebidas em estreita articulação com a proposta econômica priorizada pelo Plano.

O Plano Trienal inaugura uma nova fase na administração pública brasileira, em que o planejamento econômico se torna estratégico e prévio aos projetos de desenvolvimento produtivo e social. Especificamente no que se refere aos objetivos setoriais da política industrial, o Plano define algumas metas, a saber: i) investimentos em

infraestrutura econômica, abrangendo os segmentos de transportes, comunicações, energia e combustíveis; ii) desenvolvimento das atividades industriais, com ênfase nos segmentos de siderurgia, metalurgia, química, bens de capital, mineração e outras indústrias manufatureiras; e iii) diagnóstico produtivo regional. Ou seja, houvesse o plano sido efetivamente executado, eventualmente ele poderia ser classificado também como uma política industrial, visto que várias atividades do setor produtivo estariam cobertas por seus objetivos setoriais.

Contudo, com a crescente crise econômica do País e a conseqüente elevação do custo de vida, diversos segmentos industriais são afetados⁷⁹ antes da efetiva execução do Plano Trienal. A Companhia Siderúrgica Nacional aumenta o preço do aço em 20%, o que impacta em um conjunto de setores industriais cuja cadeia produtiva é abastecida pelo segmento siderúrgico, a exemplo da indústria automobilística, de construção civil, de máquinas e equipamentos, naval e de transporte aeroviário, dentre outras. Paralelamente, tendo em vista a alta da inflação e do desemprego, agravado pela queda do produto interno bruto (PIB) e pelo desaquecimento do mercado interno, a indústria baseada na substituição de importações atinge seu limite de crescimento e inicia um processo de desaceleração produtiva. Diante do exposto, a crise econômica e social exige uma resposta rápida e imediata do Estado, o que fortalece o movimento militar em curso, culminando na transição política para o regime militar e o golpe de 1964.

3.3. As políticas industriais no período de 1964 a 1984

Tendo herdado um contexto de instabilidade política e de retração da economia, após um período de acelerado crescimento produtivo, o Estado assume em definitivo o protagonismo político e econômico no País, regulando o mercado e promovendo uma gradativa estatização da economia e dos empreendimentos do setor produtivo considerados prioritários pelo governo. Essas iniciativas são ancoradas no pensamento nacional desenvolvimentista do setor público, segundo o qual o papel do Estado é compreendido como indispensável para a superação das limitações macroeconômicas e a superação da

⁷⁹ Conforme dados sistematizados por Jorge Gustavo da Costa (1971), o ano de 1963 apresentou resultados regressivos para a maioria dos setores econômicos: a taxa de crescimento da produção agropecuária cai de 6% para 0,1%; a produção de matérias primas cai de 11% para 4%; a produção da indústria de alimentos cai de 6,2% para 1,9%; e a produção da indústria de bens de consumo cai de 11% para 2,8%, sendo as indústrias automobilística, de petróleo, de couros e de química e farmacêutica os segmentos mais afetados.

condição periférica no contexto da divisão internacional do trabalho. Todavia seu caráter autoritário distancia o Estado da trajetória desenvolvimentista anterior.

Assim sendo, nesse período uma das características do Estado é justamente o seu caráter autoritário e centralizador. Esse protagonismo estatal facilita a criação de grandes planos nacionais, articulado a políticas industriais e outros investimentos em infraestrutura econômica. Tendo em vista a crescente formulação de políticas industriais setoriais, os grandes planos nacionais servem como mecanismo para articulação desse conjunto de políticas. Entretanto, essa situação não reverte a tendência de marginalização da participação de representantes das instituições sindicais superiores, visto que o Estado segue priorizando uma relação direta com segmentos industriais diretamente envolvidos no processo político. Logo, à medida que se pulveriza a representação do empresariado nas discussões da política industrial, o segmento industrial se torna um ator coadjuvante.

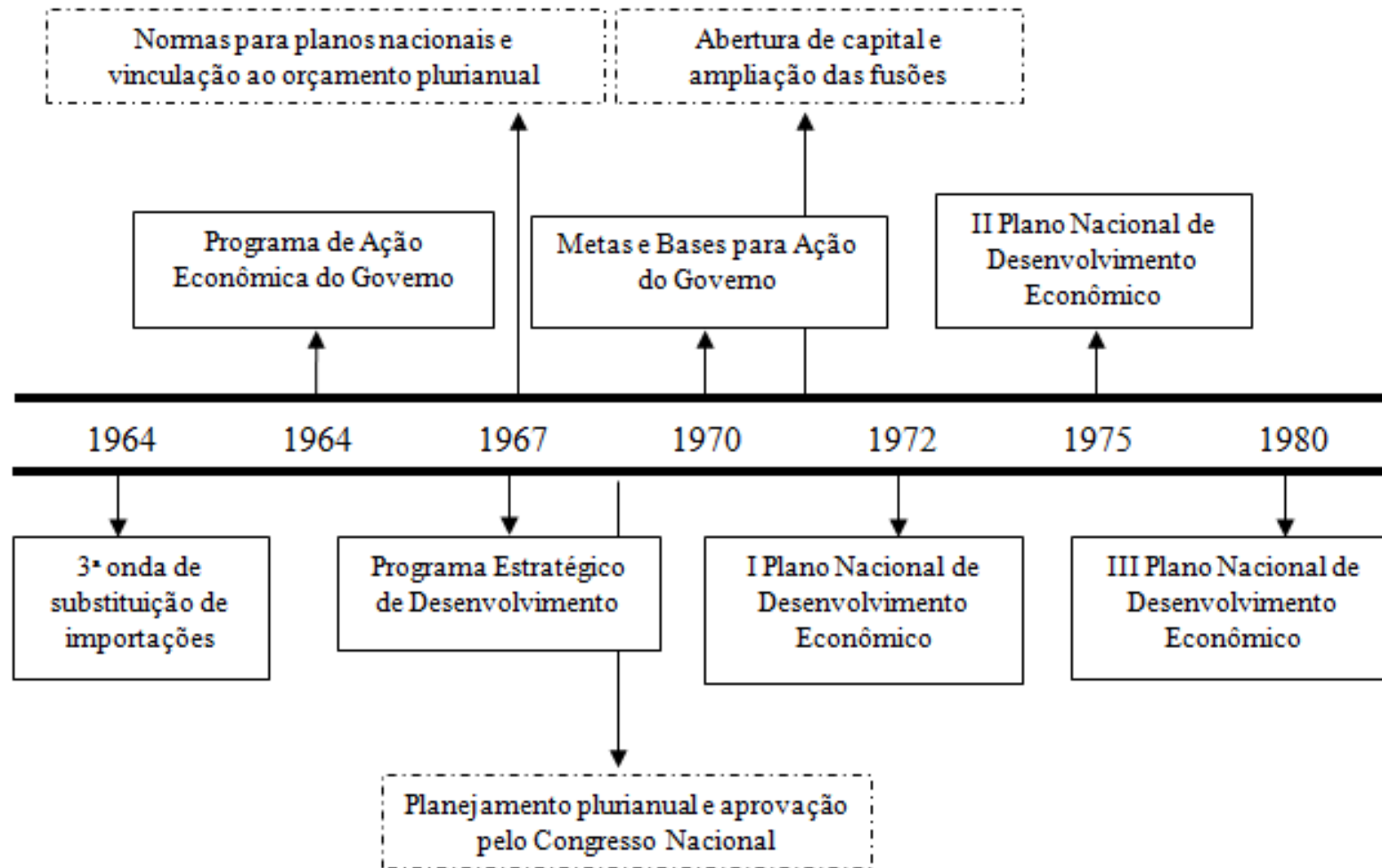
Outra característica do Estado refere-se à estatização da economia e de empreendimentos produtivos. Ao expandir a criação de empresas estatais do setor produtivo, são extrapolados os pressupostos desenvolvimentistas de suprir a deficiência de investimento da iniciativa privada. Ademais, os representantes do governo diretamente envolvidos nas empresas estatais, públicas ou de capital misto, passam a participar de instâncias representativas sindicais patronais até então majoritariamente caracterizadas pela presença da iniciativa privada. Conforme analisado por Musacchio e Lazzarini (2015), o auge do capitalismo de Estado e da influência estatal na economia se dá justamente durante o período dos governos militares.

É nesse período que o Estado deixa de ser um ator central para prover incentivos aos setores produtivos, e se torna ele mesmo um grande empreendedor no processo de industrialização. De início, esse processo conta com o apoio do empresariado industrial, tendo em vista a urgência por dinamizar a economia do País e manter investimentos de longo prazo. Embora o protagonismo seja estatal, a iniciativa privada se beneficia da onda de crescimento econômico, que fica conhecida como milagre econômico brasileiro. Todavia, à medida que esses empreendimentos estatais passam a fazer concorrência com a iniciativa privada e que a economia nacional é impactada pela crise internacional do petróleo, essa tendência de estatização é intensificada e cresce a insatisfação do empresariado industrial com a atuação intervencionista do Estado.

Por fim, nesse período é retomado o modelo de substituição de importações e a adoção de medidas protecionistas como forma de reaquecer a produção industrial. Com exceção dos segmentos de extração mineral e de siderurgia, muitas das indústrias brasileiras se mostram incapazes de competir no mercado internacional. Para agravar esse cenário, a despeito dos esforços empreendidos em prol da expansão da atividade industrial e inclusive do crescimento econômico alcançado na década de 1970, o Brasil não logra mudar seu padrão de inserção no mercado internacional. Conforme colocado por Suzigan e Furtado (2006), tendo em vista a estratégia de fechamento econômico e do mercado interno, o País prossegue em uma posição de produção periférica no mercado global, configurando um modelo de desenvolvimento dependente das economias centrais. Já Bresser-Pereira e Diniz (2009) argumentam que a contínua dependência por capitais, tecnologia e *know-how* produtivo estrangeiro, somada ao fortalecimento da exportação de *commodities* agropecuárias e agroindustriais, fazem com que o Brasil permaneça como em uma posição de semiperiferia, ou de subdesenvolvimento industrializado.

Como consequência, já ao final da década de 1970, o pensamento liberal é fortalecido junto ao segmento industrial, dando início a uma lenta ruptura da aliança entre o Estado e o capital privado. A abordagem nacional-desenvolvimentista formatada pelos governos militares se torna alvo de críticas liberais, tendo em vista o continuado processo de estatização da economia; a interferência do governo nas atividades do setor produtivo, direcionando investimentos públicos para o cumprimento de objetivos políticos; a competição entre empresas estatais e a iniciativa privada no mercado interno; e a perda de hegemonia das entidades sindicais nos processos de participação política, o que contribui para a fragilização de sua representação política e a pulverização dos interesses do empresariado industrial.

Figura 3.3: Trajetória da Política Industrial de 1964 a 1984



Fonte: Elaboração própria.

3.3.1. A terceira onda de industrialização

A terceira onda de industrialização é formatada em resposta ao desaquecimento da economia do setor industrial, evidenciado desde 1960. Diferentemente das ondas anteriores, essa terceira onda é caracterizada por uma maior intervenção do Estado no que se refere ao planejamento econômico e à coordenação dos investimentos, públicos e privados. Esses investimentos são orientados para a superação dos gargalos ao desenvolvimento produtivo, em especial a escassez de recursos para investimento e o atraso tecnológico do País (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009; SUZIGAN; FURTADO, 2006; MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). Assim sendo, uma primeira característica dessa terceira onda é a priorização de segmentos industriais que apresentam melhores condições de absorção dos investimentos em tecnologia, ou ainda de expansão de sua capacidade produtiva por meio da modernização produtiva.

Nesse sentido, convém destacar alguns dos segmentos industriais que se beneficiam dessa terceira onda de industrialização, por apresentarem maior potencial de absorção de investimentos em tecnologia, a saber: o segmento aeronáutico, de telecomunicações, de petróleo e outros combustíveis, e de tecnologia da informação. Especificamente nesses casos, o processo de estatização da economia e do setor produtivo se torna evidente, visto que são criadas novas empresas estatais; são ampliados os investimentos para atividades de pesquisa e desenvolvimento industrial; e são organizadas novas estruturas institucionais de apoio à coordenação e à regulação da atividade produtiva em âmbito nacional, conhecidas como *holdings* estatais.

Outra importante característica dessa terceira onda de industrialização remete ao atendimento das demandas para o abastecimento do mercado interno, cada vez mais amplo e sofisticado. Nesse contexto, os segmentos industriais que se beneficiam dos incentivos estatais são: alimentos e bebidas; armazenamento e logística de distribuição; fertilizantes e produção agroindustrial; alumínio e aço como insumos intermediários para a produção de bens de consumo; eletroeletrônica e microeletrônica; além dos incentivos à produção automobilística como solução para o transporte de carga, urbano e inter-regional.

Uma terceira característica dessa terceira onda de industrialização diz respeito à formação de novos polos industriais, com ênfase no aproveitamento das vantagens competitivas nas diferentes regiões; no adensamento de cadeias produtivas regionais; e na

diversificação das cadeias estabelecidas no País. É nesse contexto que entra a relevância da associação com o capital estrangeiro, sem o qual não seria possível alcançar o nível de crescimento industrial constatado nesse período. Ademais de disponibilizar recursos para o investimento na modernização tecnológica da indústria brasileira, é também com base no capital estrangeiro que se forma no Brasil um parque industrial capaz de abastecer a demanda regional da América Latina por diversos produtos industrializados, a um custo mais baixo do que a produção nos próprios países centrais.

Diante desse novo contexto da estrutura produtiva brasileira, um estudo realizado pelo Ministério do Planejamento (1969) recomenda a focalização das iniciativas estatais no alcance de quatro metas: i) o aumento da integração econômica e produtiva do País, por meio da instalação regional de polos industriais e do adensamento das cadeias produtivas; ii) o incentivo ao fortalecimento tecnológico da indústria brasileira, de modo a reduzir sua situação de dependência dos países centrais; iii) a modernização da estrutura ocupacional, por meio da especialização do emprego industrial e da contínua qualificação profissional; e iv) o aumento das exportações, em especial junto aos países vizinhos. Essas recomendações tornam-se a base para as políticas industriais formuladas a partir da década de 1970.

A despeito do êxito obtido na diversificação e ampliação da estrutura industrial brasileira, Tavares (2000) reitera que as transformações ocorridas na estrutura produtiva do País, desde a década de 1930, não resultam em mudanças profundas no tecido social e econômico do País, de modo a posicionar o Brasil na vanguarda do mercado internacional. Embora a primeira onda de industrialização tenha sido responsável por dar início à organização de uma estrutura de produção industrial no Brasil, capaz de suprir as demandas do mercado interno por bens de consumo; a segunda onda tenha oportunizado a diversificação dessa estrutura produtiva e a transição do País de uma condição de subdesenvolvimento periférico para uma posição de industrialização dependente, ou de semiperiferia; e a terceira onda tenha incentivado uma maior distribuição regional dos investimentos na produção industrial e, principalmente, tenha consolidado a formação de novos polos industriais e cadeias produtivas; essas três ondas de industrialização não se revelam suficientes para gerar um ambiente de atração de investimentos e de incentivo à inovação tecnológica, com base no protagonismo da iniciativa privada e na aliança entre o

Estado e os setores produtivos. Essa condição é atribuída pela autora apenas aos países de economia central.

Em suma, o ‘processo de substituição de importações’ pode ser entendido como um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio externo, procurou repetir aceleradamente, em condições histórias distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos. (TAVARES, 2000, p. 225).

Ademais, para a autora, a aceleração da taxa de crescimento do Brasil entre meados da década de 1960 e o final da década de 1970, por meio da substituição de importações, ocorre à custa de aumentar consideravelmente o desequilíbrio de seu balanço de pagamentos. Ou seja, esse modelo de industrialização não implica apenas em retirar ou diminuir componentes da pauta de importações, para substituí-los por bens nacionais. De fato, a estratégia de substituição de importações implica em uma substituição na composição das importações, uma vez que a produção de bens mais elaborados requer um aumento nas taxas de importação de outros produtos, tendo em vista a baixa capacidade de inovação produtiva do País. É essa a situação que provoca o desequilíbrio no balanço de pagamentos do Brasil e determina a contínua situação de desenvolvimento dependente com relação aos países centrais, configurando um novo limite inerente ao modelo da terceira onda de industrialização.

Essa análise converge com a abordagem de desenvolvimento dependente, ou de subdesenvolvimento industrializado, elaborada por Peter Evans (1979) e reiterada por Schneider (1994, 2012). Dito de outra forma, a despeito da contínua busca por superação dessas contradições e gargalos inerentes ao processo de substituição de importações, como também dos avanços obtidos na estruturação de um complexo parque industrial, a posição de dependência externa do Brasil não é alterada. Para os autores, a permanência do Brasil em uma posição de semiperiferia decorre de um conjunto de fatores estruturais, dentre os quais se destacam: a carência de incentivos estatais para o protagonismo do segmento industrial; ao insuficiente investimento em ações de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; à insegurança jurídica dos investimentos privados, tendo em vista a marginalização do empresariado industrial nos processos de participação política e a crescente tendência de estatização da economia e do setor produtivo, inclusive em segmentos concorrentes com os empreendimentos da iniciativa privada; e a estruturação de relações clientelistas em torno de políticas setoriais. Desse modo, o modelo de

industrialização por substituição de importações se depara com novos pontos de estrangulamento, que o leva à sua extinção ainda no final da década de 1970.

3.3.2. Programa de Ação Econômica do Governo, de 1964 a 1966

Primeiro plano formulado pelo governo militar, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) é instituído com o objetivo de retomar o crescimento econômico do País, conter o processo inflacionário e controlar a tendência de déficit do balanço de pagamentos. Elaborado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, sua principal estratégia para a retomada do crescimento econômico é incentivar as exportações brasileiras e dinamizar o mercado interno, por meio da adoção de barreiras não tarifárias à importação de determinados produtos industrializados com potencial substituto no País. Já no que se refere à contenção do processo inflacionário e ao equilíbrio no balanço comercial, são incentivados mecanismos de acumulação de capital e o aumento dos investimentos estrangeiros no País.

Ainda no que se refere à relação com o capital estrangeiro, a atuação do se mostra estratégica para concentrar os investimentos externos em processos de modernização produtiva e de transferência tecnológica para a indústria brasileira. Como contrapartida, a Lei de Remessa de Lucros é revista, de modo a diminuir os controles sobre a movimentação de capital estrangeiro. Assim sendo, a despeito do caráter autoritário nos processos de planejamento econômico, o Estado se caracteriza por um posicionamento nacional-desenvolvimentista.

No tocante à política industrial, o PAEG consolida programas setoriais, priorizando o investimento na indústria de transformação e de bens de capital. Os segmentos de metalurgia e siderurgia recebem cerca de 50% dos investimentos estatais e estrangeiros, sendo seguida pelas indústrias química e têxtil. O restante do orçamento é distribuído entre as indústrias de mineração, de equipamentos elétricos e mecânicos, de papel e celulose, de construção naval, de cimento e metais não ferrosos. Paralelamente, são criados diversos fundos de investimento setorial, a exemplo do FUNTEC, FINAME, FUNDEPRO e FUNGIRO, executados diretamente pelo BNDE com o objetivo de também contribuir para a dinamização das indústrias privadas. Assim sendo, outros segmentos industriais são beneficiados por meio do acesso facilitado a crédito e financiamento, a exemplo do

aeronáutico, automobilístico, eletroeletrônico, de máquinas e equipamentos pesados, e de alimentos industrializados.

Ademais, os investimentos em infraestrutura econômica representam uma importante frente de apoio do Estado para o desenvolvimento da indústria brasileira, em específico para auxiliar os investimentos privados. Os segmentos beneficiados por essas medidas são o de energia elétrica, transportes e telecomunicações. Para o segmento de energia elétrica é criada uma rede de concessionárias, majoritariamente estatais. Fazem parte dessa política as recomendações acerca do aproveitamento das reservas de carvão mineral disponível no sul do País, em especial para o atendimento das demandas da indústria siderúrgica; a utilização de outras fontes de energia, como a nuclear; e a redução do uso de produtos derivados do petróleo para a geração de energia elétrica.

No que se refere à produção de petróleo, o plano prevê a redistribuição regional das perfurações exploratórias, a melhoria na capacidade dos campos já existentes, assim como a modernização das instalações e frotas, criando assim a estrutura necessária para a consolidação dos polos petrolíferos no Brasil. Já o segmento de transportes é compreendido como um dos principais gargalos para a expansão da indústria nacional, visto que a baixa eficiência e os altos custos para o transporte de matérias primas e bens industrializados são fatores que implicam no déficit operacional e na baixa competitividade dos produtos brasileiros no mercado nacional e internacional. Conforme consta do Plano, o setor rodoviário é responsável por absorver 80% do incremento da demanda de transporte, enquanto o ferroviário e marítimo tem sua participação reduzida para cerca de 30% do total, tendo em vista seus altos custos fixos e baixa capilaridade interna.

Diante do exposto, embora o PAEG seja uma política econômica, ele se configura como um importante marco para política industrial brasileira, à medida que estabelece as condições necessárias para a retomada da produtividade industrial. Ademais, ao equacionar os conflitos com o capital privado por meio dos incentivos à exportação de bens industrializados, o PAEG logra estreitar a relação entre o Estado, o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro. Dois países em específico tem uma maior participação nas negociações empresariais com o Brasil, a saber: o Japão e os Estados Unidos.

A inserção do capital norte-americano no processo industrial do Brasil se dá principalmente na indústria de bens de capital e na importação de maquinário para a

modernização das plantas industriais. Por meio dessa parceria com os EUA, as indústrias aeronáutica, automobilística, de maquinário agrícola e eletroeletrônico recebem um grande incentivo para sua expansão no mercado brasileiro. Já o capital japonês é primordialmente direcionado para o setor agroindustrial, de extração mineral e de siderurgia, impulsionando a produção de indústrias como a Usiminas e a Companhia Vale do Rio Doce, de modo a posicioná-las na liderança do mercado internacional. Ademais, no que se refere ao abastecimento do mercado interno, o capital japonês adquire importante participação na instalação de indústrias do segmento de eletroeletrônica.

A despeito dos benefícios para a indústria brasileira decorrente dessa associação com o capital estrangeiro, é importante mencionar que o segmento industrial brasileira não é unânime quanto aos incentivos providos pelo Estado para a atração de investimentos internacionais. O principal aspecto questionado por parte dos industriais, da vertente nacionalista, diz respeito especificamente à flexibilidade das condições para a remessa de valores para o exterior⁸⁰. Segundo os empresários brasileiros, essa medida acirrara a dependência do País quanto ao capital e à tecnologia estrangeiros, visto que as barreiras até então vigentes para a remessa de recursos estavam fundamentadas em uma proposta de reinvestimento dos lucros em prol de uma maior nacionalização da produção e de uma gradativa transferência tecnológica para o Brasil.

Adicionalmente, outro ponto de discórdia entre o segmento industrial está ligado à explícita concentração dos investimentos nas regiões sul e sudeste, em detrimento das demais regiões. Essa situação reforça os conflitos internos da CNI acerca da estratégia de desenvolvimento regional e gera um desgaste na frágil aliança entre o setor industrial brasileiro e o Estado.

3.3.3. Programa Estratégico de Desenvolvimento, de 1967 a 1969

Ao término do PAEG, o Brasil havia retomado seu curso de crescimento econômico, estabelecendo assim as condições estruturais que caracterizam o período

⁸⁰ A Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962, disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. Ela prevê ao capital estrangeiro que se investir no País um tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional. Porém, diante da urgência por acelerar o crescimento econômico do País e para tanto atrair o capital estrangeiro, a Lei 4.390, de 29 de agosto de 1964, e o Decreto-Lei 94, de 1966, flexibilizam o registro do capital estrangeiro no Brasil e também a compreensão do reinvestimento de rendimentos, bem como retiram as restrições às remessas de rendimentos para o exterior.

chamado de milagre econômico, que é compreendido entre 1968 e 1973. Apesar de ser observado um saldo negativo no balanço de pagamentos⁸¹, em decorrência do processo de substituição de importações, o centro dinâmico da economia é uma vez mais impulsionado pela produção industrial e gradativamente o mercado interno é reaquecido. É nesse contexto de euforia acerca do eminente milagre econômico que o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) é formulado.

Convém citar que antes do PED, há uma tentativa de implantar um planejamento integrado e de longo prazo, por meio do Plano Decenal que é concebido para o período de 1967 a 1976. Entretanto, o Plano Decenal não é executado, o que induz à estruturação do PED em torno de metas setoriais e de curto prazo. O PED pressupõe uma estratégia de crescimento acelerado, estruturada em torno de incentivos e investimentos estatais, que no caso da política industrial busca maximizar capacidade produtiva já instalada da indústria e fortalecer os polos industriais existentes. Adicionalmente, o Estado busca incentivar novos financiamentos, assegurar o acesso a crédito e aprimorar a infraestrutura econômica.

O PED é o primeiro grande projeto de desenvolvimento que prevê a participação em larga escala de bancos oficiais e uma participação reduzida do Poder Executivo no sentido de execução direta das atividades industriais. Além do BNDE, consta também a participação do Banco do Brasil, Banco Central, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. De acordo com Tavares (2000), nenhum plano anterior havia dado tanto destaque ao BNDE como ator estatal protagonista da política industrial. Em parte, essa situação se deve à consolidação da trajetória de planejamento pelo BNDE, que passa a reunir a capacidade institucional necessária para protagonizar o financiamento e a gestão dos programas de desenvolvimento nacional, em especial considerando a crescente complexidade dos setores produtivos da economia brasileira.

É ainda importante destacar que essas mesmas condições são disponibilizadas tanto para empresas de capital nacional, estrangeiro ou misto, desde que se enquadrem nos segmentos produtivos priorizados pela política. Conforme consta no PED, *“essa política não implica em discriminar contra a empresa estrangeira, cuja cooperação é bem*

⁸¹ Conforme dados de série histórica do IBGE, entre 1968 e 1971, o saldo do balanço de pagamentos (BP) é negativo e a variação real do produto interno bruto (PIB) é positiva e ascendente. Esse resultado revela o êxito do processo de industrialização por substituição de importações, ainda que não haja uma efetiva diminuição nas taxas de importação nesse período.

recebida, mas em assegurar a existência e o crescimento do empresariado brasileiro, cuja participação na economia do País se deseja ampliar” (PED, 1968, p. 8).

Os planos anteriores ao PED eram orientados a prover incentivos para a indústria de bens de capital, bens de consumo duráveis e insumos básicos, ademais de alguns investimentos em infraestrutura econômica de transporte e energia, e na produção agroindustrial com vistas ao abastecimento dos centros urbanos. A partir do PED, cresce a demanda por incentivos estatais para a expansão de setores da indústria de transformação⁸² e de construção. Tendo em vista o fortalecimento das novas estratégias setoriais, no decorrer da implantação do PED são criados dez grupos executivos setoriais: i) da Indústria da Construção Civil (GEIMAC), ii) das Indústrias Mecânicas (GEIMEC), iii) das Indústrias Metalúrgicas (GEIMET), iv) das Indústrias Elétricas e Eletrônicas (GEINEE), v) das Indústrias de Papel e Artes Gráficas (GEIPAG), vi) da Indústria Química (GEIQUIM), vii) da Indústria de Couros e seus Artefatos (GEITEC), viii) da Indústria de Produtos Alimentícios (GEIPAL), ix) da Indústria Têxtil (GEITEX) e x) da Indústria de Mineração (GEIMIN). Praticamente todos os segmentos industriais que logram se articular com o Estado, por meio dos grupos executivos, são de algum modo beneficiados pelas estratégias do PED.

Um aspecto importante que decorre da formação desses grupos executivos diz respeito ao fortalecimento da aliança entre o Estado e o empresariado industrial, porém de modo segmentado e carente de um mecanismo de coordenação intersetorial. Desse modo, gradativamente são consolidadas relações individualizadas, com forte tendência à formação de práticas clientelísticas, e a percepção de marginalização das instituições representativas superiores é reforçada (Bresser-Pereira e Diniz, 2009; Coutinho et. al, 1993 e 2012; Schneider, 2014).

Conforme analisado por Luciano Coutinho (COUTINHO et. al, 1993), o caráter setorial e as conexões pontuais incentivadas por meio dos grupos executivos fazem pesar as relações clientelistas e o alcance limitado das negociações entre o Estado e o segmento industrial. Ou seja, além de fragilizar a representação política junto ao Estado, essa prática

⁸² Conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do IBGE, a indústria de transformação compreende diversos segmentos industriais, tais como a indústria química, fármaco-química e farmacêutica, de produtos de madeira e moveleira, têxteis, de couro, de produtos de metal (exceto máquinas e equipamentos), de informática e eletrônicos, dentre outras.

tende a estabelecer privilégios diferenciados para cada segmento industrial, desarticulando a aliança do Estado com o setor privado como um todo. Bresser-Pereira e Diniz (2009) apontam para a necessidade de o Estado desenvolver uma apurada capacidade de articulação interna, bem como de consolidar uma cúpula de planejamento de caráter multisetorial, capaz de “*formular plataformas de teor abrangente incorporando demandas de outros setores, sobretudo da classe trabalhadora*” (p. 89), que se sobreponha aos interesses particulares ou setoriais. Adicionalmente, os autores também alertam para a fragmentação representativa do empresariado industrial, que no âmbito da política setorial não se mostra “*capaz de agir e de falar em nome do conjunto da classe empresarial*” (p. 89).

Schneider (2014) também considera que o apoio político, quando ocorre de forma desigual, pode ocasionar a formação de relações clientelísticas em que são criadas condicionalidades entre as empresas e o Estado, muitas vezes guiadas por interesses restritos e até mesmo dissociadas de um plano de desenvolvimento nacional. Porém, o autor também considera que, quando bem conduzidas, essas relações setoriais podem auxiliar na formação de bolsões de competências produtivas, por viabilizar o provimento de incentivos específicos e pontuais requeridos para tornar um determinado segmento competitivo inclusive no mercado internacional.

Outra importante discussão, também suscitada pela estruturação do PED em torno de diretrizes setoriais, diz respeito à inserção do capital estrangeiro no País com vistas à expansão das atividades industriais. De modo geral, o principal consenso obtido acerca dessa questão se refere à centralidade do papel do Estado como ator responsável por coordenar e regular a entrada de capitais estrangeiros no País. Essa atribuição de responsabilidades ao Estado é motivada pela forte concorrência dos produtos e tecnologias estrangeiras, e o consequente entendimento de que sem uma estratégia protecionista à indústria brasileira, a mesma não seria capaz de se estabelecer nem no mercado interno, e tão pouco no internacional.

Todavia, à medida que os laços entre Estado e o segmento industrial se estruturam em torno de uma relação setorial, cada vez mais o posicionamento do setor privado industrial acerca da associação dependente com o capital estrangeiro também reflete essa pulverização de estratégias. Conforme análise feita por Bresser-Pereira e Diniz (2009),

ocorre uma fragmentação representativa do empresariado industrial, o que resulta na ausência de uma coordenação e convergência dos interesses dos setores produtivos no País, oportunizando uma maior participação do capital estrangeiro nos investimentos e estratégias estatais.

Assim sendo, as parcerias com capital estrangeiro são essencialmente articuladas com o objetivo de atender às expectativas de setores industriais carentes de capital para investimento tecnológico, a exemplo dos segmentos de produção de petróleo, bens de consumo intensivos em tecnologia (carros, aeronaves, eletroeletrônicos, dentre outros). Outra frente de associação com o capital estrangeiro se refere aos segmentos produtivos com expressa necessidade de expansão do parque industrial instalado no País, para fins de atendimento das demandas relacionadas com o setor exportador, a exemplo dos segmentos de mineração e siderurgia.

Já no que se refere à presença do capital estatal, observa-se que o mesmo é prioritariamente direcionado para os segmentos de siderurgia, petroquímica e geração de energia. Com relação ao segmento de energia elétrica são intensificados os programas de transmissão e distribuição de energia elétrica, além da racionalização do sistema de pequenas concessionárias distribuídas regionalmente. No segmento de petróleo, cabe destacar a criação da PETROQUISA, de capital misto, assim como os investimentos em refinarias com vistas a consolidar a cadeia produtiva do setor petroquímico no País. No segmento de transportes, as prioridades estratégicas se resumem à navegação de cabotagem e à ampliação da navegação especializada, visando assim aumentar a participação do Brasil no mercado de fretes internacionais. Por fim, no segmento de comunicações, são implantados grandes troncos interestaduais, interligando as diversas regiões do País, além dos incentivos à implantação da indústria de equipamentos eletrônicos e componentes.

Apesar da intenção expressa no PED de fortalecer a atuação do setor privado e de adotar “*medidas destinadas a reverter a tendência à estatização da economia observada nas duas últimas décadas*” (PED, 1968, p. 47), observa-se que ao final desse período o número de novas empresas estatais aumenta. De acordo com Musacchio e Lazzarini (2015), os governos militares seguem uma política industrial ativa e criam empresas estatais com os objetivos explícitos de desenvolver a produção industrial no Brasil e de ofertar serviços públicos na escala demandada. Apenas durante o PED, mais de 20 novas

empresas⁸³ são criadas, que atuam sem o devido planejamento⁸⁴ de suas intervenções no mercado, o que induz à concorrência com empreendimentos privados e à expansão dos gastos públicos para a manutenção dessas atividades produtivas, acirrando a insatisfação do empresariado industrial com o posicionamento intervencionista das estatais.

3.3.4. Metas e Bases para Ação do Governo, de 1970 a 1972

O programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (MEBAG)⁸⁵ redefine as metas de ação para o período em questão. Por esse motivo, o MEBAG não se caracteriza como um novo plano, mas trata-se apenas de uma continuidade ao planejamento anteriormente definido pelo PED (TARAPANOFF, 1992). Desse modo, é dada continuidade aos instrumentos de planejamento e aos objetivos dos planejamentos anteriores, com algumas inovações incrementais em suas estratégias de execução política e na proposta de integração nacional.

É importante destacar essa tendência dos governos militares de buscar dar continuidade às estratégias e ao planejamento anterior, como forma de oportunizar o alcance de resultados de longo prazo, em especial nos investimentos em infraestrutura econômica e desenvolvimento científico-tecnológico. Com base nessa perspectiva é instituído o Ato Complementar 43, em 1969, segundo o qual o Poder Executivo deve elaborar Planos Nacionais de Desenvolvimento, com duração igual ao mandato do Presidente da República; enquanto ao Congresso Nacional cabe sua aprovação. Ainda nesse sentido, outra importante característica do Ato se refere à definição de que cada governo deverá executar o último ano do plano aprovado. Conforme analisado por (TARAPANOFF, 1992), o objetivo dessas medidas é justamente prevenir uma descontinuidade do processo de planejamento e, assim, evitar interrupções nos investimentos iniciados.

⁸³ Dados extraídos da obra de Aldo Musacchio e Sérgio Lazzarini (2015, p. 110), acerca do número de novas empresas estatais não financeiras criadas por ano no Brasil.

⁸⁴ Conforme análise de Musacchio e Lazzarini (2015), a estatização da economia brasileira ocorre de forma gradativa e não planejada, sendo inclusive em certa parte acidental, como consequência da autonomia das empresas estatais e da crescente formação de impérios produtivos e econômicos por gestores dessas empresas. Para os autores, é apenas com a criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), em 1979, que o Estado passa a exercer efetivo controle sobre essas empresas estatais.

⁸⁵ Instituído pelo Ato Complementar 76, de 21 de outubro de 1969.

No discurso do MEBAG é constatado o objetivo de estabelecer no Brasil um ambiente produtivo favorável à iniciativa privada nacional e ao capital estrangeiro. Com a meta de aumentar o PIB em 41% e o PIB per capita em 26%, até 1973, a proposta é criar um sistema econômico que assegure o equilíbrio na relação entre essas três partes envolvidas na aliança: o Estado, a iniciativa privada nacional e o capital estrangeiro. Assim sendo, o MEBAG delimita com maior clareza as funções produtivas a serem assumidas pelo Estado, de modo a minimizar os conflitos com os interesses privados, complementar os investimentos e orientar tais iniciativas para o alcance dos objetivos planejados.

De modo geral, cabem à iniciativa estatal os investimentos para a melhoria da infraestrutura econômica e social. Adicionalmente, o investimento estatal deve ser direcionado à expansão da indústria brasileira no mercado internacional. Já a aliança com o setor privado nacional se dá principalmente por meio de contratos de concessão para a oferta de serviços públicos. Quanto à associação com o capital estrangeiro, a mesma é orientada para complementar o financiamento requerido nos investimentos estatais, ou ainda para a aquisição de equipamentos e *know-how* tecnológico. Nesse sentido, o MEBAG preconiza um maior equilíbrio na aliança tripartite entre o Estado, o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro, em especial as grandes empresas multinacionais, ainda que esse equilíbrio ocorra com base na intervenção do governo.

Diante desse contexto de crescente centralização decisória, o Conselho de Desenvolvimento Industrial é reestruturado e passa a abranger os 10 grupos executivos do MEBAG. A expectativa é auxiliar a coordenação exercida pelo Estado, junto ao mercado e na política industrial, bem como induzir que a iniciativa privada opere de acordo com as metas e prioridades definidas. Paralelamente, são instituídas a Comissão de Comércio Exterior (CCE)⁸⁶, com a função de formular diretrizes para o comércio exterior e coordenar as providências necessárias para a expansão das exportações; o Conselho de Política Aduaneira (CPA)⁸⁷, responsável pela formulação das diretrizes para a política tarifária no

⁸⁶ A Comissão de Comércio Exterior é instituída por meio do Decreto 53.899, de 29 de abril de 1964. Sua atuação permanece ao longo do MEBAG, com ênfase na internacionalização dos produtos brasileiros.

⁸⁷ O Conselho de Política Aduaneira (CPA), que havia sido instituído por meio da Lei 3.244, de 14 de agosto de 1957. Com um direcionamento extremamente protecionista à produção nacional, sua atuação ganha maior força política a partir do MEBAG, quando o Estado reformula suas funções por meio do Decreto-Lei 730, de 5 de agosto de 1969. A partir desse Decreto, o CPA ganha autonomia para formular políticas tarifárias no campo das importações, visando o desenvolvimento econômico e a proteção do trabalho nacional.

campo das importações; e o Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC)⁸⁸, com o objetivo de promover, coordenar e orientar o desenvolvimento do comércio interno do País. Tais mecanismos, por sua vez, tem por objetivo tornar o produto nacional mais competitivo no mercado internacional, bem como incentivar a implantação de novos setores produtivos no País.

Outra questão relevante do MEBAG diz respeito aos incentivos para o setor agroindustrial e agropecuário. Diferentemente dos planos anteriores, os incentivos ao setor industrial são extensíveis também ao setor agrícola, que cada vez mais tem uma participação relevante na economia nacional. Nesse sentido, convém destacar incentivos relativos à mecanização da produção agropecuária, ao financiamento para a exportação e o desenvolvimento tecnológico, dentre outras ações de atração do capital estrangeiro para oportunizar o crescimento da produção agrícola no País. Assim sendo, tanto a estratégia de crescimento industrial como a de expansão do setor agroindustrial e agropecuário convergem em torno de uma estratégia de desenvolvimento global. A expectativa é diminuir a vulnerabilidade econômica do País, ao incentivar a dinamização de outros setores da economia, como a agricultura, o turismo, o comércio e os serviços.

Essa definição pela diversificação produtiva do País aponta para uma mudança na abordagem desenvolvimentista adotada pelo Estado. Em especial a partir de 1970, a ênfase estatal para a diversificação da produção passa a abranger outros setores produtivos do País, a exemplo da agroindústria (BRESSER-PEREIRA, 1978; SUZIGAN, 1996).

A despeito de haver uma implementação coordenada e prolongada das estratégias de desenvolvimento industrial, os governos militares gradativamente se distanciam do pensamento desenvolvimentista predominante até 1964. Diante da postura autoritária, centralizadora e protecionista do Estado, com crescente presença dos empreendimentos estatais⁸⁹, o segmento industrial é efetivamente marginalizado dos processos decisórios (BRESSER-PEREIRA, 1978; MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). Todavia, tendo em

⁸⁸ Criado pelo Decreto-Lei 690, de 18 de julho de 1969, e alterado pelo Decreto-Lei 868, de 12 de setembro de 1969, o Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC) é subordinado ao Ministério da Indústria e do Comércio e suas funções são assessórias ao desenvolvimento da indústria nacional, tendo em vista a crescente participação do mercado consumidor interno no crescimento da indústria do País.

⁸⁹ Conforme dados utilizados por Bresser-Pereira (1978, p. 194), em 1969 o Estado, inclusive as empresas públicas e o BNDE, é responsável por mais de 60% do investimento fixo e as despesas do setor público correspondem a 50% do PIB, o que reitera a afirmação de um elevado grau intervencionista do Estado e uma crescente estatização da economia no Brasil, ao final da década de 1960.

vista o acelerado crescimento econômico alcançado no período do milagre econômico, não se observa uma forte insatisfação do empresariado industrial, e até mesmo do capital estrangeiro com investimentos realizados no País.

3.3.5. I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, de 1972 a 1974

O I PND⁹⁰ estabelece novas diretrizes e metas para o período de 1972 a 1974. Se considerados os três Planos Nacionais de Desenvolvimento, pode-se afirmar que, em conjunto, eles resgatam a proposta de planejamento integrado ensaiada no processo de elaboração do Plano Decenal, articulando metas e estratégias setoriais de médio e longo prazos a um objetivo de desenvolvimento comum. Sob essa perspectiva, o I PND define as bases para os próximos planos até o final da ditadura militar.

O I PND busca atribuir maior importância às indústrias de bens de capital, como instrumento para a absorção e difusão de novas tecnologias; bem como reorganizar a estrutura produtiva das indústrias de transformação já tradicionais no País, de modo a alcançar o crescimento anual planejado⁹¹. São providos investimentos para a expansão das indústrias naval, automobilística e aeronáutica, além dos incentivos para a indústria siderúrgica, petroquímica e de energia elétrica. Especificamente sobre a participação do capital estrangeiro, o I PND prevê um aumento de sua presença nos investimentos no País, principalmente nos segmentos industriais que demandam maiores investimentos tecnológicos ou métodos gerenciais mais modernos. Para tanto, o governo usa de sua influência para intervir nos acordos com o capital estrangeiro, no que se refere a coibir a atuação da empresa estrangeira em segmentos produtivos já ocupados pela empresa nacional, nos quais haja um *know-how* produtivo adequado e uma capacidade de investimento suficiente.

⁹⁰ Instituído por meio da Lei 5.727, de 4 de novembro de 1971.

⁹¹ Do total de investimentos realizados para a indústria de transformação, cerca de 26,6% é destinado para o desenvolvimento dos segmentos de mecânica e elétrica, 25,6% para o segmento siderúrgico e 18,3% para o segmento químico, sendo o restante alocado em segmentos metalúrgicos e de metais não ferrosos, de cimento, papel e celulose, e de bens de consumo não duráveis. Adicionalmente, houve um montante equivalente a cerca de 67% do valor destinado à indústria de transformação aplicado no segmento de transportes, além de um valor equivalente a quase 80% investido no segmento de energia elétrica. Ainda se comparado ao total de orçamento destinado para a indústria de transformação, as ações para o desenvolvimento científico e tecnológico revelam uma pequena participação, com o equivalente a apenas 5,7% dos investimentos previstos para a indústria.

Dados extraídos do I PND, divulgado pela Presidência da República, em 1972.

O I PND está imbuído de um projeto de Nação-Potência, tendo em vista seu objetivo de elevar o Brasil à categoria de países de alto desempenho produtivo em todos os setores, com taxa de crescimento do PIB de 9% e de expansão industrial superior a 10%, além de um crescente ritmo de exportações. Nesse sentido, o plano prioriza quatro questões⁹²: i) a ampliação das exportações, liderada pela indústria de base; ii) o incentivo às indústrias de bens de consumo duráveis, com vistas ao abastecimento do mercado interno; e iii) o fortalecimento da grande empresa nacional, em parceria com o capital estatal e estrangeiro, de modo a fortalecer a organização industrial em torno de cadeias produtivas e polos industriais. Conforme consta do I PND, a estratégia do governo para promover o crescimento da indústria brasileira é justamente exercer uma “*influência crescente do Governo na gestão do sistema econômico, com a expansão de seus investimentos e da sua capacidade regulamentar*” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1972). Essa situação provoca uma gradativa perda do protagonismo do setor privado na dinamização da indústria nacional e sua crescente insatisfação com os rumos da política industrial implementada pelo Estado.

Diante dessa crescente insatisfação do empresariado industrial e considerando o primeiro choque da crise internacional do petróleo, o governo busca estreitar sua aliança com o setor privado nacional e participação da III CONCLAP, realizada em 1972 no Rio de Janeiro. Mais de 20 anos após a II CONCLAP, a conferência consegue reunir mais de 1.500 empresários, com o objetivo de discutir a atuação da empresa em face do desenvolvimento econômico e social já alcançado pelo País. A expectativa é conjugar os esforços do Estado e os setores produtivos na execução das metas do I PND.

A despeito da aliança com o setor privado, nesse período o Estado já é caracterizado por um elevado grau de intervenção dos governos no setor produtivo e de estatização da economia, o que consolida sua atuação empreendedora e empreiteira, em detrimento do tradicional protagonismo da iniciativa privada. Dito de outra forma, a importância atribuída aos setores produtivos no contexto da política industrial deixa de significar uma predominância da atuação da iniciativa privada e passa a compreender uma estratégia de desenvolvimento executada também, e principalmente, pelo próprio Estado.

⁹² Informações extraídas a partir da análise do Jornal Diretor Econômico, Ano II, número 512, de 26 e 27 de março de 1972, em que constam as recomendações de Raul Prébisch aos países de economia periférica e também notícias da participação do Brasil na III Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).

Essa situação é debatida na III CONCLAP e fica registrada na Carta Econômica de Guanabara, em que o empresariado industrial busca renovar seu modelo de gestão e produção, de modo a enfrentar a competição das multinacionais e também das empresas estatais.

Essa preocupação do segmento industrial é também discutida no âmbito do Estado, que busca atender parte das expectativas da iniciativa privada, ao ampliar a legislação⁹³ acerca da fusão e da abertura do capital com o intuito de se criar uma estrutura moderna de produção e de comercialização. Nesse sentido, são concebidos novos instrumentos para financiamento do setor produtivo, por meio do Sistema BNDE e, em 1974, o Banco passa a atuar no mercado de capitais, o que inaugura a trajetória estatal enquanto ator investidor e acionista de empreendimentos produtivos. As indústrias de construção civil, energia, petróleo, telecomunicações, siderurgia, pesquisa e extração mineral, considerados grandes segmentos industriais, são os que mais se beneficiam da fusão e da abertura de capitais.

Por fim, visando dar sustentação a essa nova dinâmica do setor industrial brasileiro, cabe destacar que é a partir do I PND que o Estado intensifica seu apoio às atividades para o desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse sentido, são criados centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para o contínuo aperfeiçoamento produtivo e a transferência tecnológica para o País, regulamentando os processos de absorção de tecnologia. Ou seja, a estratégia da política industrial é, pela primeira vez, associada à política investimentos em ciência e tecnologia.

3.3.6. II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, de 1975 a 1979

O II PND⁹⁴ dá seguimento às estratégias definidas no âmbito do I PND. Todavia, tendo em vista o agravamento da crise econômica decorrente do primeiro choque do petróleo, o II PND se configura como uma resposta aos novos gargalos para o desenvolvimento brasileiro. Alguns desses gargalos focados pelo II PND são: a escassez de bens de capital (especialmente nos segmentos de siderurgia e química fina); o déficit na

⁹³ Conforme previsto no Decreto-Lei 1.182, de 16 de julho de 1971, o Estado concede estímulos às fusões, às incorporações e à abertura de capital de empresas, com a isenção do imposto de renda incidente sobre o acréscimo de valor. Para beneficiar também ao setor privado, o prazo do regime especial de que trata o Decreto-Lei 1.182/ 71 é prorrogado até 31 de dezembro de 1974, por meio dos Decretos-Lei 1.253/71 e 1.300/73.

⁹⁴ Instituído pela Lei 6.151, de 12 de abril de 1974.

geração de energia; o desabastecimento⁹⁵ de petróleo em âmbito global; os desafios de integração logística do País; e a necessidade de incrementar a produção de matérias-primas e suas exportações, para equilibrar o balanço comercial.

Diante do exposto, o II PND herda um histórico⁹⁶ de acelerado crescimento econômico interrompido por uma grave crise econômica internacional. Para enfrentar a desaceleração da economia e a eminente crise produtiva no País, o II PND define uma estratégia de expansão do consumo interno e de imposição de barreiras ao comércio exterior, fechando gradativamente o mercado nacional. Essa nova estratégia se sustenta em dois pilares centrais: i) incentivar um novo padrão de industrialização, fundamentado na reaproximação entre o Estado e o empresariado industrial brasileiro; e ii) corrigir os desbalanceamentos da organização industrial, mediante o fortalecimento do capital privado nacional. Dito de outra forma, à medida que a crise econômica internacional se agrava, o Estado se aproxima dos setores produtivos nacionais.

Com base nessa estratégia, o Estado direciona seus investimentos para novos setores da indústria de bens de capital, de eletrônicos pesados, de química fina e de farmacoquímicos, além de outros bens de consumo duráveis em que ainda carece uma efetiva substituição de importações. Convém destacar que, assim como na terceira onda de industrialização, o II PND está estruturado a partir dos polos industriais e das cadeias produtivas, a exemplo dos complexos petroquímico, eletroeletrônico, automotivo e aeronáutico. Ainda nesse contexto, o II PND oportuniza o estabelecimento de diversas novas alianças com associações setoriais de âmbito nacional, o que corrobora a tendência de pulverização da representatividade do segmento industrial no processo de formulação e execução da política industrial. Entretanto, a despeito do desconforto gerado junto às lideranças políticas do empresariado industrial, essa nova estratégia traz um novo fôlego à terceira onda de substituição de importações. Já no que se refere ao investimento em infraestrutura econômica, o II PND direciona os incentivos estatais para a ampliação a capacidade de produção energética e de combustíveis.

⁹⁵ Na década de 1970 a procura internacional por petróleo excede a produção. Pressionada pela demanda internacional e oportunizada pela ocupação dos territórios palestinos por Israel, em 1973 a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) quadruplica o preço do barril de petróleo, o que resulta na recessão da economia mundial e no desequilíbrio econômico de diversos países centrais e periféricos, inclusive o Brasil.

⁹⁶ Conforme dados do II PND (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1975), entre 1968 e 1973, período do MEBAG e do I PND, o produto industrial aumenta em 86% e as exportações de manufaturados, de minérios e de produtos agrícolas não tradicionais crescem em 380%, dinamizando a produção industrial no Brasil.

No que tange as estratégias horizontais da política industrial, estão compreendidas “a expansão do financiamento de longo prazo, a adaptação do sistema fiscal, a prioridade nas compras de órgãos e empresas de Governo e a ajuda especial para a participação nos projetos de maior importância do setor público” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1974, p. 38). Ou seja, é dada continuidade à disponibilização de fundos de investimento para os empreendimentos privados, por meio do BNDE e outros bancos oficiais.

Ainda nesse contexto de financiamento da atividade industrial, novos instrumentos são concebidos. Primeiramente, os mecanismos de financiamento estatal orientados para atender investimentos em centros estatais de pesquisa, a exemplo da Embrapa, Petroquisa, e outras empresas públicas. A expectativa é aumentar o investimento em ações de desenvolvimento científico e tecnológico, assim como em pesquisas industriais em geral. Um segundo instrumento é direcionado para ações de apoio às pequenas e médias empresas, associadas aos complexos industriais priorizados pelo Plano. Um terceiro instrumento remete à extensão dos mecanismos de fusão e incorporações de empresas, com estímulos financeiros do Estado, principalmente nos segmentos produtivos em que o excesso de indústrias fragiliza a competição do capital nacional perante o concorrente estrangeiro. Por fim, o quarto instrumento são as ações voltadas para o adensamento de cadeias produtivas, com ênfase no atendimento de polos industriais já estruturados no País.

Por meio desses novos mecanismos de financiamento, o Estado objetiva criar condições para que as empresas nacionais alcancem condições para competir internacionalmente e, assim, corrigir das distorções do balanço comercial. Ainda acerca dessa questão, Bresser-Pereira (1978) argumenta que, ao longo de todo o período militar, a acumulação privada de capital é amplamente apoiada pelo Estado. Essa acumulação é favorecida por meio da facilitação no acesso ao crédito, ou ainda das iniciativas de participação acionária do Estado em empreendimentos privados, como forma de fortalecer a competitividade da indústria brasileira.

O setor produtivo estatal responsabilizou-se pelos setores infraestruturais - pelo transporte, pelas comunicações, pela siderúrgica e pelo petróleo. Os setores privados nacionais e estrangeiros assumiram a indústria de transformação. Alguns setores, como o da petroquímica, o da mineração e o financeiro apresentaram certa concorrência. Mas mesmo aí a associação ou a complementaridade foram mais características do que a competição. (BRESSER-PEREIRA, 1978, p. 205).

Por fim, outra importante característica do II PND diz respeito ao desenvolvimento regional e à distribuição de renda. Embora não estejam diretamente relacionadas à política industrial, essas duas estratégias impactam na dinamização do mercado interno e, conseqüentemente, na expansão da atividade industrial. Essa estratégia viabiliza a consolidação de complexos industriais de caráter regional e também a formação de novas cadeias produtivas nas regiões nordeste, norte e centro-oeste, evitando assim a concentração da atividade industrial nos estados do sudeste e sul do País.

A despeito da instalação de grandes e complexos parques industriais no País, como resultado desse fechamento para o mercado internacional e da conseqüente defasagem tecnológica da indústria brasileira, o País se mantém em uma posição periférica e de desenvolvimento tecnológico dependente no contexto da divisão internacional do trabalho. Com exceção dos segmentos automobilístico, siderúrgico, extração mineral e agroindustrial, que registram os maiores índices de expansão produtiva e inclusive de exportação nesse período, os demais segmentos industriais não apresentam um desempenho satisfatório e puxam os resultados da economia do País para baixo. Dito de outra forma, à medida que a capacidade de produção do País cresce e se sofisticava, o intercâmbio tecnológico internacional e o comércio exterior configuram-se como instrumentos indispensáveis para o contínuo aprimoramento da indústria nacional. Sem essa abertura para o mercado internacional, somado à dependência de incentivos estatais para alavancar investimentos privados no País, o ciclo econômico iniciado pela terceira onda de substituição de importações alcança seu limite.

Preocupadas com a tendência de queda da economia brasileira e almejando obter um maior protagonismo na formulação da política industrial, em 1977 os setores produtivos realizam a IV CONCLAP, no Rio de Janeiro. Assim como nas conferências anteriores, a IV CONCLAP⁹⁷ analisa os problemas afetos aos setores produtivos e, sob uma perspectiva integrada das questões estruturais do País, sugere estratégias para dar seguimento ao desenvolvimento brasileiro. Tendo como tema central a empresa privada e o processo de desenvolvimento econômico, a conferência discute amplamente as relações

⁹⁷ Originalmente a IV CONCLAP é estrutura em torno de 11 comissões técnicas, a saber: 1) a função social da empresa, 2) A empresa e o Estado, 3) A pequena e média empresa, 4) O setor externo e as políticas de desenvolvimento, 5) O financiamento do desenvolvimento, 6) O mercado interno e seus desequilíbrios regionais e setoriais, 7) A infraestrutura, 8) Política industrial, 9) Agricultura, 10) Comércio e 11) Setor financeiro. Adicionalmente, ao longo da conferência, é formada uma comissão especial sobre “Turismo”, setor econômico que ocupa cada vez uma posição de maior relevância junto à agenda do Estado.

entre os setores produtivos e o Estado, na tentativa de evitar um rompimento dessa aliança, frente ao agravamento da crise econômica internacional e seus impactos no Brasil.

O tom adotado pelos setores produtivos⁹⁸ clama por uma limitação da presença do Estado na economia e por uma maior participação nas decisões estratégicas acerca das prioridades nacionais. Apesar de revelar uma crescente insatisfação do setor industrial com relação à elevada intervenção do Estado na economia, a IV CONCLAP também aponta para uma estratégia de cooperação entre empresários e Estado. Nesse sentido, a argumentação defendida pelo empresariado industrial é que a iniciativa privada deve ser fortalecida em segmentos da indústria de base, de transformação, de bens de consumo e de capital; já o Estado deve permanecer com atribuições de desenvolver a infraestrutura econômica do País, consideradas questões indispensáveis para o crescimento e a sustentabilidade das iniciativas do setor privado.

Ainda que em determinada fase do desenvolvimento brasileiro tivesse sido possível aceitar uma estratégia que atribuiu ao Estado papel preponderante na condução desse processo, a verdade é que a própria dinâmica dos eventos gerou condições para a hipertrofia da ação estatal, que ganhou impulso próprio na sua atuação direta, e deu origem a novas e complexas formas de intervenção indireta, que passaram a descaracterizar e inibir a atividade empresarial privada. (Carta do Rio de Janeiro, de 4 de novembro de 1977).

Todavia, com o impacto do segundo choque da crise do petróleo, a economia brasileira apresenta seus primeiros sinais de recessão e, como consequência, o rompimento da aliança público-privada se mostra cada vez mais inevitável. Conforme analisado por Bresser-Pereira (1978) e Schneider (1994), a crise que se configura ao final do II PND decorre do caráter cíclico da intervenção do Estado na economia, que após seis anos de grande prosperidade entra em fase de recessão. Com a queda dos lucros e a perda da confiança na capacidade do Estado, a terceira onda de industrialização chega ao seu ponto de esgotamento. Essa situação oportuniza uma crescente insatisfação do segmento industrial brasileiro⁹⁹, inclusive daqueles grupos empresariais que haviam se aliado ao

⁹⁸ A Carta do Rio de Janeiro foi publicada pelo Jornal da Associação Comercial do Rio de Janeiro, Ano XXXIX, número 121, de novembro de 1977, p. 4 a 12, conforme acesso em 09/07/2016, por meio do link <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=acrjrevistas&pagfis=28030&pesq=>

⁹⁹ Conforme análise de Bresser-Pereira, “A crise política se agrava quando o excedente econômico, ou seja, a produção acima do consumo necessário, começa a reduzir-se relativamente. Quando a taxa de crescimento do produto cai de 10% para 5%. Nesse momento, a luta política pela divisão do excedente, ao nível das classes e grupos dominantes, torna-se acirrada. A crise política pode tomar proporções muito maiores do que a desaceleração econômica.” (1978, p. 149).

Estado de forma isolada e setorialmente, que passa a questionar as decisões tomadas para a condução da política econômica e industrial no País.

3.3.7. III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, de 1980 a 1985 (interrompido em 1984)

O III PND¹⁰⁰ é idealizado em um contexto de crise econômica¹⁰¹ e de instabilidade política, decorrente da fragilização da aliança entre o Estado e o setor privado. Se no PND I e II o discurso do Estado estava imbuído do conceito de Nação Potência e havia um objetivo explícito de elevar o País a uma condição de desenvolvimento; com o agravamento da crise econômica em âmbito internacional e no Brasil, os objetivos do III PND são reduzidos ao alcance de uma situação econômica mais estável. Tendo em vista o esgotamento da terceira onda de industrialização, os principais desafios do III PND são: formatar uma nova estratégia para o desenvolvimento produtivo do País; conter a inflação; equilibrar os gastos públicos e também o balanço de pagamentos; e aumentar a taxa de emprego.

No curto prazo, com vistas a retomar uma trajetória de crescimento econômico e superar o estrangulamento da produção industrial, as medidas adotadas pelo Estado são de reduzir as importações e incentivar a expansão das exportações, além de facilitar o acesso a crédito para micro e pequenas empresas. Em um cenário de crise, o Estado deixa efetivamente de atuar como empreendedor e reduz sua intervenção na economia. Cada vez mais, o papel assumido é de regulação da atividade econômica, de fiscalização dos gastos públicos, e de desoneração do orçamento estatal, o que por sua vez induz à venda de ativos estatais e ao início das privatizações de empresas estatais deficitárias. Com exceção do setor elétrico, dos investimentos na Petrobras e no Proálcool, os incentivos para os demais segmentos industriais são colocados em segundo plano, o que acirra a insatisfação do empresariado industrial com o posicionamento do Estado.

No III PND, os setores prioritários são o de agricultura e abastecimento, o energético e o social. Obviamente, há uma programação de atividades para os

¹⁰⁰ Instituído por meio da Resolução do Congresso Nacional 01, publicada em 22 de maio de 1980.

¹⁰¹ Com o segundo choque da crise internacional do petróleo, em 1979, o valor internacional do barril de petróleo dobra e impacta diversas economias mundiais. No Brasil, esse segundo choque da crise do petróleo agrava ainda mais a economia, deixando a inflação fora de controle e desequilibrando o balanço de pagamentos.

demais setores (indústria, infraestrutura e outros)... (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1980, p. 50)

Grandes prioridades do III PND, os setores de energia e de combustíveis são percebidos como essenciais para equacionar o funcionamento do sistema econômico brasileiro, especialmente diante de um cenário internacional no qual o petróleo se torna objeto de disputas políticas e econômicas. Nesse período, o petróleo importado corresponde a quase 40% da energia total consumida no País. Logo, para se alcançarem as metas de controle inflacionário e equilíbrio do balanço comercial, torna-se indispensável investir na Petrobrás e no Proálcool. Nesse sentido, as principais medidas adotadas são: i) desestimular via preços o uso de fontes importadas de energia primária (petróleo e carvão mineral); ii) tabelar preços relativos das principais fontes de energia sob controle estatal (petróleo, carvão, álcool e energia elétrica); iii) priorizar programas de substituição do uso de derivados do petróleo; iv) destinar orçamento para aprimorar os projetos de pesquisa e exploração de petróleo, através da Petrobrás; v) intensificar a pesquisa para o aproveitamento de fontes não convencionais de energia; vi) patrocinar o estabelecimento de uma política nacional de recursos hídricos; dentre outras ações.

Ainda com relação aos segmentos de infraestrutura econômica, no setor de transportes a prioridade é definida para os projetos do Programa de Corredores de Exportação e Abastecimento. Já no setor de comunicações, os principais projetos são de ampliação da infraestrutura de comunicações e a interiorização da radiodifusão. Outro segmento industrial que recebe destaque no III PND é o de mineração. Sendo considerada uma das empresas campeãs nacionais, a Companhia Vale do Rio Doce é responsável por manter a dinamicidade econômica das regiões Norte e Centro-Oeste do País. Ademais, possui grande potencial de absorção de uma cadeia de pequenas e médias empresas especializadas nos mercados de produtos com alto valor, a exemplo do ouro, pedras preciosas e semipreciosas.

Além dos investimentos para os setores de infraestrutura econômica, o III PND também estabelece diretrizes para os incentivos do Estado destinados à iniciativa privada. Tendo em vista as demandas expressas na ocasião da IV CONCLAP e o esgotamento da estratégia desenvolvimentista para incentivo à industrialização, cabe ao Estado formatar um novo modelo de industrialização para o Brasil, em que a iniciativa privada se torne protagonista das decisões relativas aos setores produtivos da economia. Como parte desse

novo padrão de industrialização, os setores produtivos demandam por apoio e investimento estatal para desenvolver setores e processos de alta tecnologia, visando assim baixar os custos de produtividade, melhorar a competitividade no mercado internacional e ampliar o mercado interno. Todavia, a despeito dessas reivindicações por apoio estatal para a atividade industrial, as prioridades definidas pelo III PND indicam uma redução nas iniciativas de protecionismo à indústria brasileira. Sob a justificativa de deixá-las menos vulneráveis e dependentes de práticas protecionistas, o governo prioriza o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, “*especialmente as agroindustriais, as produtoras de bens de consumo essenciais e populares e as que incorporem resultados dos esforços nacionais de pesquisa científica e tecnológica*” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1980, p. 75); além daquelas com alto coeficiente de absorção de mão de obra. Esse reposicionamento aumenta a insatisfação dos setores produtivos, principalmente dos empresários industriais, tendo em vista a falta de correspondência entre as propostas do Estado e as expectativas discutidas na IV CONCLAP.

Já no que se refere à associação com o capital estrangeiro, o agravamento da crise internacional do petróleo leva à redução dos investimentos internacionais no Brasil. Após a declaração de moratória feita pelo México aos EUA, o capital estrangeiro se torna mais escasso e os riscos de investimentos em países subdesenvolvidos aumentam (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). Especificamente sobre o caso brasileiro, Bresser-Pereira (1978) agrega uma análise acerca do impacto do rompimento dessa aliança entre Estado, capital estrangeiro e setor privado nacional, à medida que o Estado dá seguimento ao fechamento do mercado interno para a importação. Com a queda da atividade industrial no Brasil e a prolongada marginalização de empresários dos diversos setores produtivos nos processos de decisão política, somado às medidas de austeridade econômica e fiscal, “*o modelo do tripé entra em colapso.*” (BRESSER-PEREIRA, 1978, p. 217).

Nesse contexto, torna-se evidente que a permanência das empresas multinacionais no País em pouco contribui para a introdução de novos capitais, em especial diante de um cenário de crise econômica mundial. Por vezes, sua presença se limita a reproduzir padrões tecnológicos já consolidados internacionalmente, sem que haja efetivamente uma estratégia de investimento de longo prazo orientada para o desenvolvimento de tecnologias. Essa situação reitera a argumentação desenvolvida por Peter Evans (1995) quanto ao desenvolvimento dependente ou subdesenvolvimento industrializado, segundo o qual o

Brasil permanece em uma posição de semiperiferia no contexto da divisão internacional do trabalho, mesmo após quase duas décadas de acelerado crescimento econômico e expansão da produção industrial.

Diante do exposto, o III PND não alcança seus objetivos e sequer logra manter taxas de crescimento produtivo satisfatórias. Conforme colocado por Tarapanoff, para muitos economistas o III PND “*não passou de uma simples carta de intenções, principalmente devido ao impacto da segunda crise do petróleo*” (1992, p. 539), a qual reduz sua capacidade de execução a três metas prioritárias: do setor energético, da agricultura e das exportações. Os instrumentos de planejamento econômico e político passam a ser percebidos como uma figura retórica, o que oportuniza o fortalecimento da abordagem liberal junto ao Estado e parte do empresariado industrial. Ademais, sem o apoio da iniciativa privada nacional e com uma tímida aliança com o capital internacional, o Estado amarga um período de descrença política e constata a exaustão de um modelo de planejamento econômico e político que havia sido exitoso ao longo das últimas décadas.

3.4. As políticas industriais no período de 1985 a 2002

A crise política brasileira expõe as deficiências estruturais da economia do País. A partir de 1985, o Estado volta seus esforços para uma política de estabilização macroeconômica, tendo em vista as altas taxas de inflação, a instabilidade econômica do País e a elevada dívida externa. Paralelamente, em alinhamento com o pensamento liberal, são promovidas reformas para a abertura do mercado brasileiro, a desestatização da economia e a privatização de empreendimentos produtivos, além da redução do tamanho e da interferência do Estado nas decisões da política industrial. Embora grande parte do segmento industrial se mostre favorável ao liberalismo, constata-se o fortalecimento de movimentos nacionalistas preocupados em promover uma transformação na estrutura econômica e social do País. Esse grupo de empresários é majoritariamente ligado à FIESP, o que impacta na fragmentação representativa dos interesses do empresariado.

Partindo do pressuposto que a iniciativa privada deve ser protagonista do crescimento produtivo e econômico, o pensamento liberal é reformulado e se configura como o neoliberalismo. Nesse contexto, a intervenção do Estado na economia é concebida sob duas circunstâncias: i) ao prover incentivos para atrair os investimentos privados,

nacionais e estrangeiros; e ii) regulando o mercado e intervindo sempre que o setor produtivo for considerado estratégico. Essa nova percepção do papel do Estado dá o tom das políticas industriais formuladas nesse período, em especial após 1990. Assim sendo, a crise econômica e o rompimento da aliança público-privada criam uma oportunidade para redefinir o papel do Estado no desenvolvimento econômico e produtivo do País, bem como reinserir o empresariado industrial no processo de formulação da política industrial.

Ao contrário do que comumente se diz, o Brasil tem uma política industrial durante o período neoliberal. (FURTADO et al., 2002, p. 184).

Essa afirmação se fundamenta em um conjunto de medidas adotadas pelo Estado nesse período, tais como: i) a disponibilização de recursos para financiamento de diversos segmentos industriais, inclusive para as pequenas e médias empresas; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, ainda que estruturados a partir dos processos de desestatização e parcerias público-privadas; iii) os benefícios tributários concedidos para incentivar à atividade industrial em regiões com maior carência, a exemplo da Zona Franca de Manaus; e iv) as políticas auxiliares de incentivo ao desenvolvimento produtivo, à competitividade e à atração de investimentos externos.

A argumentação neoliberal sugere ainda que a política industrial se restrinja a um tratamento localizado dos problemas, definidos a partir de uma agenda de interesses setoriais e/ ou regionais, e que reflita um alinhamento com uma proposta de especialização produtiva no contexto da divisão internacional do trabalho. Assim sendo, a política industrial deixa de estar vinculada a um projeto de desenvolvimento nacional integrado (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009; FURTADO et. al, 2002), o que não implica em sua inexistência. Conforme análise de Edward Amadeo (FURTADO et. al, 2002), à medida que o Estado deixa de estruturar suas ações em torno de um planejamento econômico nacional e de grandes projetos de desenvolvimento, a política industrial assume um caráter mais setorial. Dito de outra forma, com a crise do desenvolvimentismo e a emergência do neoliberalismo, a estratégia de planificação do desenvolvimento nacional é interrompida.

Para Bresser-Pereira e Diniz (2009), essa tendência de formulação setorial da política industrial revela a perda da hegemonia política das instituições representativas patronais, a exemplo da CNI e de suas federações estaduais, em detrimento dos interesses específicos dos diversos segmentos produtivos. Para os autores, essa nova conjuntura política aproxima os empresários brasileiros dos interesses do capital estrangeiro e das

empresas multinacionais, configurando uma aliança marcada pela associação de interesses e dependência. Porém, essa aproximação se dá de forma segmentada por setores industriais e cadeias produtivas. Ao mesmo tempo, a estratégia de setorialização da política industrial, desassociada de uma proposta de desenvolvimento nacional ou coordenação política pelo Estado, constata a falência da abordagem desenvolvimentista. Com a ausência de uma política industrial horizontal, capaz de articular as diversas estratégias setoriais, constata-se a priorização de interesses industriais específicos em detrimento da articulação do empresariado industrial em âmbito nacional. Dito de outra forma, as entidades sindicais representativas do segmento industrial perdem um espaço privilegiado de participação junto ao Estado, como consequência dessa fragilização de sua liderança política.

Ainda nesse contexto neoliberal, observa-se um crescente protagonismo do capital financeiro no âmbito do setor industrial. Atraído ao País pelo potencial de exploração do mercado interno e pelas elevadas taxas de juros, sem preocupar-se com a transferência tecnológica ou de *know-how* produtivo, o capital financeiro passa a integrar a aliança público-privada. Essa aproximação entre o Estado e o capital financeiro é oportunizada pelas ações de desestatização e privatização e expõe a perda da liderança política do empresariado industrial brasileiro, que deixa de ser a protagonista das decisões de investimentos e de priorização produtiva. Ou seja, a despeito da expectativa do segmento industrial por conquistar uma maior participação política e autonomia decisória, sua participação permanece secundária na política industrial, diante da crescente participação do capital estrangeiro, financeiro e empresarial, no mercado brasileiro. Conforme analisado por Bresser-Pereira e Diniz, o Estado “*rende-se às diretrizes neoliberais e à política macroeconômica nelas inspirada. Agora, a política econômica redefine suas prioridades privilegiando o setor financeiro, em detrimento da indústria*” (2009, p. 85).

Diante do exposto, o entendimento utilizado na tese considera a existência de políticas industriais ao longo desse período neoliberal do Estado brasileiro. Contudo, essa política adquire novas características. Primeiramente, deixa de haver uma preocupação explícita com reformas estruturais e estratégias de longo prazo. As estratégias setoriais são, majoritariamente, de curto prazo e focadas em problemas específicos do setor industrial beneficiário. Em segundo lugar, o empresariado industrial brasileiro adquire maior autonomia de atuação política, muito embora o protagonismo seja exercido, em alguns momentos, pelo capital estrangeiro. E, em terceiro lugar, cabe destacar a submissão

da política industrial às prioridades definidas pela política macroeconômica, tendo em vista o endividamento do Estado e a urgência por equilibrar as contas públicas.

Se por um lado esse período fica conhecido como década perdida, devido às altas taxas da inflação, o baixo crescimento econômico, a perda de participação da indústria na formação do PIB e o enxugamento da máquina pública. Por outro lado, é também nesse período que ocorrem dois importantes marcos políticos para o desenvolvimento do País. O primeiro diz respeito à retomada democrática, cujo processo é amplificado pelo movimento das Diretas Já. O segundo marco refere-se à formulação da nova Constituição Federal, aprovada em 1988, cujos dispositivos legais fundamentam-se nos princípios democráticos e concebem mecanismos institucionais para uma ampla participação – da sociedade, de grupos sindicais e de entidades patronais – nos processos de decisão política.

A Constituição de 1988 consolida muitas das intenções expressas no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989), no que se refere à reforma administrativa e institucional do Estado e, inclusive, no que tange às expectativas de ampliação dos mecanismos de participação e controle da política pública. Como parte da reforma administrativa preconizada, são estabelecidos instrumentos para um maior controle social dos poderes Executivo e Legislativo, como também junto aos conselhos internos das instituições públicas, que passam a contar com a participação de representantes da sociedade civil e das entidades representativas patronais.

Por fim, no que tange ao enxugamento da máquina pública, uma das principais medidas adotadas para a reestruturação orçamentária e financeira do Estado é programa de desestatização e privatização. Até 1990, o processo de privatização é compreendido no âmbito do programa de ajustes fiscais. Nesse período, cerca de 30 empresas são privatizadas, algumas das quais haviam recentemente sido estatizadas em operação de socorro financeiro às empresas privadas. Porém, a ampliação dessa estratégia de privatização se torna inevitável, tendo em vista os resultados insuficientes para reequilibrar as contas públicas. Segundo dados do SEST, analisados por Musacchio e Lazzarini (2015), em 1990 mais de 30% das empresas estatais encontram-se deficitárias ou tecnicamente falidas, requerendo regularmente a ajuda do governo ou do BNDES. Assim sendo, em 1990 é lançado o Programa Nacional de Desestatização que, diferentemente do ocorrido nas privatizações anteriores, está focado na privatização de empresas produtivas, com

alto potencial de retorno econômico para o Estado, como também nas concessões ao setor privado para a exploração de serviços públicos e a execução de obras públicas.

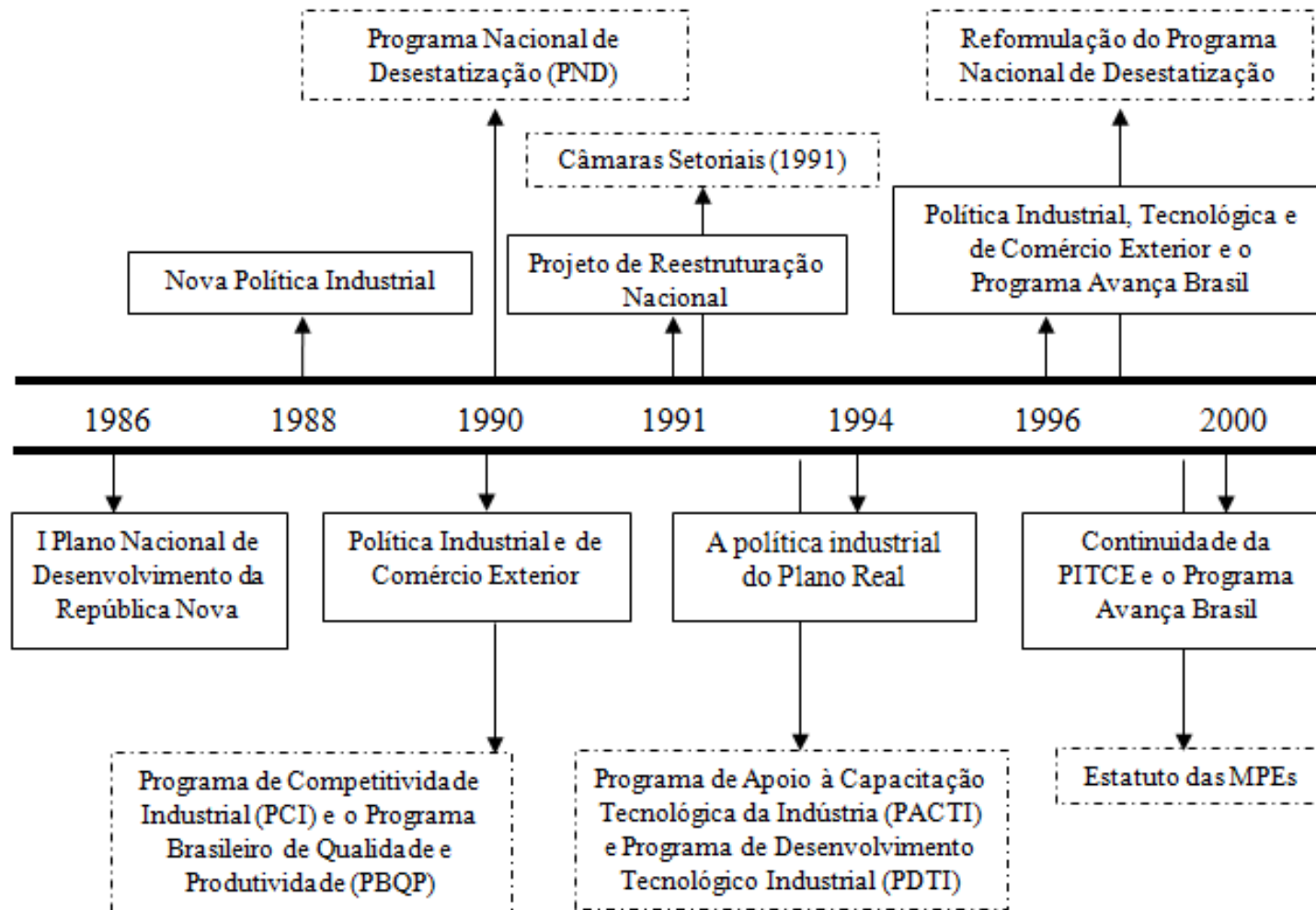
Entre 1990 e 1994, cerca de 33 importantes empresas estatais são privatizadas, com destaque para a Usiminas, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Embraer, a COBRA Computadores e Sistemas, além de subsidiárias da Petrobrás e outras siderúrgicas de menor porte. Contudo, a venda de ativos estatais aos investidores estrangeiros é limitada a uma proporção do capital votante, havendo em muitos dos casos a obrigatoriedade de manter uma parte de capital nacional, seja ele privado ou estatal. Já entre 1995 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Nacional de Desestatização é continuado, expandindo-se para outros segmentos produtivos, a exemplo da extração mineral, das telecomunicações e das prestadoras de serviços públicos de energia, transporte e saneamento. Entre as privatizações mais importantes desse período se destacam os casos da Light, Telebrás e da Companhia Vale do Rio Doce. Porém, por meio da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997, que revoga a Lei 8.031 de 1990, os procedimentos relativos ao PND são alterados e o BNDES se torna responsável por planejar, coordenar e supervisionar os processos de desestatização e de financiamento de aquisições feitas pela iniciativa privada.

É importante mencionar nos processos de desestatização o Estado nem sempre entrega o controle ou deixa de ser partícipe dos empreendimentos. No caso de segmentos industriais considerados estratégicos, o Estado permanece como investidor majoritário ou como acionista *golden share*, mantendo para si o poder de voto nas decisões de grande repercussão junto às empresas. Já em outros casos, o Estado permanece como acionário minoritário, seja pela aquisição direta de participações minoritárias em empresas privatizadas, e inclusive em empresas privadas; ou por meio dos bancos estatais, que financiam parte da compra das empresas, mantendo para si o direito de posse das ações no caso de não pagamento. Assim sendo, o papel investidor inaugurado em meados da década de 1970 é expandido, redefinindo o papel do Estado e oportunizando uma reconfiguração dessa aliança com o capital financeiro.

Ao processo de privatização no Brasil, portanto, seguiu-se a ascensão de uma nova forma de propriedade estatal minoritária de empresas, por meio da compra de participação acionária pelo BNDES, através do BNDESPAR. (MUSACCHIO E LAZZARINI, 2015, p.122).

Portanto, ao final da década de 1990, o Estado neoliberal gradativamente é substituído por uma atuação neodesenvolvimentista, que se consolida a partir desse papel

Figura 3.4: Trajetória da Política Industrial de 1985 a 2002



Fonte: Elaboração própria.

de investidor acionista. Ademais, à medida que as propostas neoliberais não surtem os efeitos desejados de rápida recuperação da economia, o empresariado industrial também se repositona a favor da retomada da abordagem desenvolvimentista, o que induz à reconfiguração da aliança público-privada que passa a ter a liderança exercida pelo Estado.

3.4.1. I Plano Nacional de Desenvolvimento da República Nova, de 1986 a 1989

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR)¹⁰² é formulado a partir das experiências anteriores de planejamento econômico integrado, ignorando a abordagem neoliberal consolidada junto aos empresários industriais. O I PND-NR tem como objetivo executar uma reforma junto ao setor público, promover o crescimento econômico e combater a pobreza. Nesse momento, a reforma do setor público é considerada a principal estratégia do Estado, tendo em vista a necessidade de formatar novas rotinas institucionais sob uma ótica democrática, com maior participação política e eficiência burocrática. Já o segundo objetivo remete à urgência por controlar a inflação e alcançar a estabilidade macroeconômica do País, de tal modo a criar condições para a retomada do crescimento econômico e produtivo.

No que se refere às medidas para o crescimento produtivo, existe uma grande expectativa dos setores produtivos quanto à retomada dos investimentos estatais, uma vez estabilizado o processo de transição política. Apesar da carência de investimentos estatais e do fato de o setor industrial ter sido o mais atingido pela recessão econômica¹⁰³ no início da década de 1980, o discurso do I PND-NR indica uma expectativa do governo de que o empresariado industrial assumira um papel protagonista para a rápida recuperação da economia do País. De acordo com a perspectiva do governo, expressada no I PND-NR, a indústria brasileira dispõe de uma estrutura produtiva ociosa e, considerando as importações ocorridas anteriormente, não deveria haver a necessidade de realizar importações de componentes e insumos em curto prazo. Nesse sentido, o I PND-NR exprime a expectativa de que o empresariado industrial invista na retomada do crescimento produtivo, enquanto ao Estado caberia a dinamização do mercado interno e o provimento

¹⁰² Instituído pela Lei 7.486, de 6 de junho de 1986.

¹⁰³ Segundo dados extraídos do I PND-NR (1986), no triênio 1981-1983, a indústria teve retração anual média de 4%. Especificamente as indústrias de transformação e de construção civil, majoritariamente composta por capital nacional, teve um declínio anual acima de 6%.

de incentivos apenas à exportação. Conforme consta no Plano, cabe ao Estado a incumbência de “*remoção dos entraves que freiam o investimento privado: o desequilíbrio financeiro do setor público e as elevadas taxas de juros*” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1986, p. 22).

Tendo em vista o exposto, o discurso adotado no I PND-NR revela uma expectativa de colaboração espontânea do empresariado industrial para a retomada do crescimento produtivo. A justificativa do governo para demandar cooperação especificamente desses segmentos industriais se deve ao fato de que muitos deles são considerados bolsões de competência produtiva, com uma trajetória consolidada no mercado interno e também no mercado internacional. Na indústria de transformação, ou de bens intermediários, os segmentos destacados pelo Plano são o petroquímico, a química fina, o papel e celulose, os fertilizantes e metais não ferrosos, o aeronáutico, o automotivo, o complexo eletrônico e a siderurgia. Na indústria de bens de consumo não duráveis, a prioridade é atribuída ao segmento de alimentos e bebidas, com ênfase nos produtos com maior grau de elaboração. Conforme analisado por Tarapanoff (1992), o I PND-NR sugere objetivamente uma ação complementar do Estado ao desenvolvimento do mercado, cuja iniciativa deve estar estruturada a partir da iniciativa privada, e não no governo.

O I PND-NR prevê a alocação de investimentos estatais apenas para os empreendimentos de infraestrutura econômica e para a ampliação da capacidade tecnológica do País. As iniciativas de ampliação da capacidade tecnológica decorrem da constatação de que, apesar de haver no Brasil um parque industrial variado e com alta capacidade produtiva, a sua competitividade não corresponde àquela dos países de economia central. Nesse sentido, a proposta do I PND-NR é incentivar a criação de uma rede de nacional capaz de absorver os processos de transferência tecnológica e de desenvolver novas soluções, em especial nas áreas de engenharia de processos e produtos.

Já no que se refere aos investimentos em infraestrutura econômica, a despeito de sua menção no I PND-NR, tais investimentos permanecem restritos ao setor petroquímico e de energia, com vistas a ampliar a produção interna de petróleo, gás natural e energia elétrica, além de incentivar o consumo do álcool como combustível carburante. Os investimentos para o setor de transportes, por sua vez, estão concentrados na restauração de linhas férreas para servir de corredor de exportação, sendo para tanto criado um

programa específico no âmbito do BNDES. Por fim, os incentivos para o setor de mineração estão direcionados para o Programa Carajás, de modo a aumentar as exportações e garantir o suprimento do mercado interno por minério de ferro e outros metais não-ferrosos.

À medida que o Estado determina à iniciativa privada o protagonismo na retomada do crescimento produtivo do País, sua atuação permanece centrada em funções tradicionais de prestação de serviços públicos essenciais e de criação de um ambiente institucional favorável ao investimento privado. Conforme analisado por Tarapanoff (1992), essa reorganização política e do papel do Estado resulta ser o elemento chave das propostas do I PND-NR para a retomada do crescimento do País. Esse reposicionamento da atuação do Estado e de sua interação com o setor privado corrobora a argumentação de Furtado (2000), como também de Bresser-Pereira e Diniz (2009), acerca da influência do pensamento neoliberal no Estado brasileiro e junto aos diversos setores produtivos. Porém, ao mesmo tempo em que se espera um maior protagonismo dos setores produtivos e que são implementadas reformas orientadas para a diminuição dos gastos públicos; são também constatados alguns princípios desenvolvimentistas, a exemplo do planejamento nacional e do reconhecimento da centralidade do Estado para consolidar um ambiente institucional capaz de atrair o investimento privado. Dito de outra forma, durante o I PND-NR fica evidenciada essa transição do pensamento desenvolvimentista para o neoliberalismo.

3.4.2. A Política Industrial do Programa de Ação Governamental de 1988 a 1991

Os Decretos-Lei 2.433, 2.434 e 2.435, de 1988, dispõem acerca da política industrial, seus instrumentos de planejamento e execução, dos incentivos fiscais para importação de produtos industrializados de procedência estrangeira, e dos mecanismos de controle estatal para a exportação. Esse conjunto de instrumentos legais fica conhecido como a Nova Política Industrial do Programa de Ação Governamental, cujo objetivo é incentivar o crescimento econômico e produtivo do País. Apesar da formulação dessa política, as condições estruturais da economia brasileira e a capacidade de investimento do Estado permanecem inalteradas, conforme evidenciado pelo discurso do Presidente José Sarney, na ocasião do lançamento dessa política.

O Estado brasileiro, hoje, não dispõe de recursos de nenhuma natureza para investimento. E, não tendo recursos para investimento, ele ameaça comprometer o desenvolvimento, ameaça os programas necessários de energia, de transporte, de telecomunicações, enfim, comprometer também aqueles serviços fundamentais que o Estado tem a obrigação de prestar à sociedade, serviços de natureza de saúde, de educação e de bem-estar social, que cada vez mais se deterioram.

A política industrial contida nesse Programa se caracteriza como um conjunto de medidas fundamentadas no pensamento neoliberal, visto que preconizam uma baixa intervenção do Estado no setor produtivo. No que se refere às políticas setoriais, a expectativa de implementação é centrada na atuação protagonista do empresariado industrial. Embora seja responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)¹⁰⁴ a aprovação das propostas setoriais, o governo almeja obter um maior comprometimento do empresário nacional nesse processo de retomada do crescimento produtivo. Para alcançar esse estreitamento na relação com o segmento industrial, são criadas as câmaras setoriais, cuja missão é prover insumos para a formulação da política industrial setorial, com a participação direta dos empresários de cada segmento. Uma segunda característica da política industrial consiste na desregulação das exportações, que deixam de precisar de um controle prévio do Governo. E, por fim, uma terceira característica diz respeito à facilitação das importações, em especial de equipamentos e *know-how* para o processo produtivo brasileiro, tendo em vista a constatação do atraso tecnológico em diversos dos segmentos produtivos.

Partindo dessas três características, os incentivos providos pelo Estado são direcionados para o protagonismo do empresariado industrial, a abertura do mercado interno e elevação da qualidade dos produtos brasileiros. Ademais, sua formulação busca favorecer os segmentos industriais com maior dependência tecnológica, além da indústria de bens de capital e outros segmentos voltados para a exportação. A indústria siderúrgica é beneficiada com projetos específicos para a CSN, Cosipa, Usiminas, Açominas e CST; além de benfeitorias em ferrovias e investimentos no Projeto Carajás. Especificamente na atividade metalúrgica, são previstos incentivos para a produção de ferro gusa, programas

¹⁰⁴ Conforme previsto pelo Decreto 96.056, de 19 de maio de 1988, o Conselho de Desenvolvimento Industrial é organizado em forma de um colegiado interministerial responsável pela formulação de política industrial do País. De acordo com esse Decreto, deveriam ser criadas câmaras setoriais para assessorar a atuação do CDI, analisando as questões setoriais e propondo políticas específicas para cada segmento industrial. Caberia, portanto, ao CDI atentar-se à integração dos programas setoriais. Posteriormente, o CDI é reorganizado e passa a ser assessorado por uma Comissão Consultiva composta por representantes do setor industrial privado, dentre os quais participa a CNI. (Anderson, 1999).

de fundição e produção de alumínio, segmentos com maior demanda externa. No segmento petroquímico é previsto um aumento de investimentos com recursos oriundos do setor privado nacional e de financiamentos externos, com o objetivo de ampliar a produção nacional e modernizar a estrutura dos polos implantados nos estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia. Já o segmento automotivo prevê expansão de sua produção, tendo em vista o aumento real dos salários. Por fim, os demais segmentos industriais, como o de papel e celulose, química fina, fertilizantes, construção e outros bens de consumo são mencionados, porém com maior expectativa de investimentos oriundos do capital privado.

Tendo em vista o exposto, a proposta dessa política industrial é superar o atraso tecnológico de alguns segmentos industriais e também o isolamento da indústria brasileira do mercado internacional. Entretanto, a prolongada recessão econômica, a gravidade da crise da dívida externa, o fracasso dos planos de estabilização da economia, os elevados níveis de inflação, a desvalorização cambial e as elevadas taxas de juros, dentre outros fatores, induzem à estagnação da indústria nacional. Assim sendo, o êxito das propostas do governo fica condicionado à liderança do empresariado industrial no contexto da aliança público-privada.

O Governo Federal toma a iniciativa de mudanças exigidas pela realidade contemporânea. Essas mudanças só terão êxito se bem compreendidas e avalizadas pelos parceiros sociais. É hora de mais uma vez a Confederação Nacional da Indústria mobilizar seu imenso capital de credibilidade e seu espírito vanguardeiro para fazer avançar o conceito de progresso que tem como dínamo principal a iniciativa privada. Já estão lançadas as bases legais e administrativas dessa filosofia. Temos uma nova política industrial.¹⁰⁵

Somando-se a esse contexto, constata-se uma retomada na hegemonia do capital financeiro e das empresas multinacionais nos investimentos produtivos do País, por meio da aquisição de estatais privatizadas ou ainda da compra de ações no mercado de capitais. Por um lado, essa situação estreita a aliança entre o segmento industrial e os investidores estrangeiros; porém, ela também provoca o fechamento de diversas empresas nacionais, que não conseguem competir com seus concorrentes internacionais. Como resultado, a despeito dos incentivos providos pelo Estado, a indústria nacional fica vulnerável à concorrência do

¹⁰⁵ Discurso do Presidente da República, José Sarney, na ocasião da celebração do 50º aniversário da CNI, em 12 de agosto de 1988.

mercado internacional e o empresariado industrial se revela dividido quanto à condução dos processos de desestatização, privatização e abertura econômica.

Do ponto de vista ideológico, observou-se a articulação de um consenso entre os empresários de todos os setores em torno da postura neoliberal de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores. Persistiu, porém, desacordo quanto à forma e ao ritmo de introdução de itens da nova agenda como a privatização e a liberalização comercial. (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 86).

3.4.3. A Política Industrial e de Comércio Exterior, de 1990 a 1994, e o Projeto de Reestruturação Nacional, de 1991 a 1994

Diante de uma conjuntura política marcada pela desaceleração econômica, pelos consecutivos fracassos dos planos econômicos e pelo fortalecimento da abordagem neoliberal junto aos diversos setores produtivos, a partir de 1990 a atuação do Estado é reduzida, aproximando-se do ideal de um Estado mínimo. Ademais, as políticas industriais passam a ser formuladas setorialmente, de modo fragmentado e com intervenções pontuais; e a busca por articular essas políticas em torno de um grande plano para o desenvolvimento nacional deixa de existir.

Nesse contexto é formulada a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e suas diretrizes gerais são instituídas pelo Ministério de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento, por meio da Portaria MEFP 365, de 1990. A PICE tem por objetivo incentivar a atividade industrial privada, apoiar as iniciativas de comércio exterior e atrair investimentos estrangeiros para o País. Por meio da PICE são introduzidas importantes mudanças na condução da política industrial, a saber: i) a redução planejada dos níveis de proteção à indústria nacional; ii) a redução do protecionismo estatal e a exposição da indústria brasileira à competição internacional; iii) a disponibilização de instrumentos de crédito voltados para modernizar a estrutura industrial no País; e iv) a formulação de um conjunto de programas para a capacitação técnica e o fortalecimento da infraestrutura tecnológica do País. Assim sendo, por estar estruturada em torno de princípios de competitividade, produtividade e aumento da qualidade da produção, a PICE inaugura uma nova estratégia estatal para o processo de industrialização do País.

A nova política industrial e de comércio exterior definida no início do governo Collor vai significar uma ruptura com o padrão de política industrial vigente nas

décadas anteriores, ao deslocar seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a ... competitividade. (GUIMARÃES, 1996, p. 7)

Para viabilizar sua execução com a liderança da iniciativa privada, o Estado mobiliza a participação de diversos atores, públicos e privados, nacionais e estrangeiros, e formata comitês participativos para auxiliar na definição de um novo padrão de industrialização brasileira. Como resultado desse diálogo com os setores produtivos¹⁰⁶, dois importantes programas são concebidos no âmbito da PICE, a saber: o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). O PBQP tem por objetivo modernizar a indústria brasileira e aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no País. Além das ações voltadas para a adequação da infraestrutura de serviços tecnológicos e da difusão de métodos modernos de gestão empresarial, o programa também se vale de estratégias de capacitação profissional especializada. Tais ações são executadas de forma descentralizada, tendo no empresariado o seu principal ator. No caso específico das indústrias afiliadas à CNI, parte desse programa é executada por meio de instituições próprias, como o SENAI e o IEL.

Já o PCI é concebido com a finalidade de desenvolver os setores de tecnologia de ponta, a exemplo da informática, química fina, biotecnologia, mecânica de precisão e novos materiais; e reestruturar os segmentos industriais com potencial para alcançar padrões internacionais de produtividade e competitividade, a exemplo das atividades de siderurgia e mineração, além da produção de petróleo, automóveis e aviões. Cabe destacar que o PCI não direciona as ações estatais para segmentos industriais específicos. Essa decisão é tomada conjuntamente, entre o Estado e o empresariado industrial, no âmbito dos comitês participativos. Conforme colocado por Furtado (Furtado et. al, 2002), não se trata de escolher setores campeões, mas prover as condições necessárias para que a política industrial seja mais efetiva. Diante de um contexto de restrição econômica e desaceleração dos setores produtivos, torna-se imprescindível valer-se de complexos industriais já consolidados e com potencial de competitividade internacional.

Quanto ao Conselho de Desenvolvimento Industrial, o mesmo é reorganizado para receber a participação de entidades patronais, passando a contar com a participação da CNI em sua comissão consultiva. Ao instituir meios para maior participação de empresários na

¹⁰⁶ Por meio do Decreto 99.675, de 7 de novembro de 1990, é criado o Comitê Nacional de Qualidade e Produtividade, com a responsabilidade de formular e coordenar a implementação do PBQP. Nesse comitê, destaca-se a participação da Confederação Nacional da Indústria, como representante da classe industrial.

política industrial, espera-se criar um ambiente favorável para a atração de investimentos privados, nacionais e estrangeiros. Conforme analisado por Schneider (2014), ao criar mecanismos formais de participação, o governo busca endossar suas iniciativas de política industrial, angariando o apoio do empresariado para a viabilização dessas iniciativas. Todavia, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio, em 1990, e o repasse de suas atribuições relativas à política industrial ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), a aliança entre o empresariado industrial e o Estado é fragilizada.

Com o intuito de reaproximar o Estado da iniciativa privada são criados os Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS), no âmbito do MEFP. De modo semelhante aos grupos executivos concebidos durante o período desenvolvimentista, os GEPS recebem a atribuição de contribuir para a formulação da política industrial setorial, devendo submeter suas propostas para a decisão do governo. Entretanto, diferentemente da experiência anterior, esses grupos não contam com uma participação expressiva do setor privado, tendo em vista o período recessivo que segue o Plano Collor I e II (pacote de medidas econômicas recessivas adotadas para o controle da inflação e a estabilização da economia, além de ajustes fiscais, implementadas durante o governo de Fernando Collor) e seu impacto sobre a indústria (COUTINHO et al., 1993 e 2012; GUIMARÃES, 1996). Posteriormente, com a Lei 8.178, de 1991, essas atribuições do GEPS são repassadas para as câmaras setoriais¹⁰⁷ que, vinculadas ao MICT, são de composição mista, entre Estado, setores produtivos e também trabalhadores. Originalmente concebidas para analisar a estrutura de custos e preços, em setores e cadeias produtivas específicas, em pouco tempo suas atribuições são ampliadas para a análise de questões estruturais da economia e da indústria, tornando-se um fórum para discussão da política setorial (COUTINHO et al., 1993; GUIMARÃES, 1996; ANDERSON, 1999).

Embora as câmaras tenham reinserido os empresários do setor industrial nos fóruns de discussão e deliberação estatal, sua atuação é comprometida pela falta de mecanismos

¹⁰⁷ Conforme sistematizado por Luciano Coutinho (1993), as câmaras setoriais foram organizadas da seguinte forma: 1) agroindústria, 2) automotiva, 3) bens de capital, 4) biotecnologia, 5) borracha, 6) brinquedos, 7) celulose, papel e gráfica, 8) turismo, 9) comércio e distribuição, 10) complexo eletrônico, 11) couro, calçados e afins, 12) eletrodomésticos, 13) farmacêutica, 14) higiene, limpeza e cosmética, 15) construção civil, 16) informática, 17) imagem e som, 18) gemas e joias, 19) livros, 20) materiais de construção, 21) metais não-ferrosos, 22) mobiliário, 23) odonto-médico-hospitalar, 24) química de base, 25) química fina, 26) siderurgia, 27) têxtil e confecções, 28) tradings, e 29) transporte aéreo.

junto ao MICT para coordenar e fazer valer suas recomendações. Em especial as questões relacionadas aos incentivos fiscais e outras medidas de proteção industrial geram um conflito político, visto que a prerrogativa para sua deliberação permanece junto ao Ministério da Fazenda, o qual não tem interlocução direta com as referidas câmaras. Ademais, mesmo nos casos em que a atuação das câmaras se revela exitosa, constata-se que a formatação de acordos industriais isolados setorialmente, sem coordenação entre os demais segmentos industriais. Portanto, tendo em vista o despreparo das instituições estatais e sua baixa capacidade operacional para implementar esse complexo conjunto de medidas para a indústria, a atuação das câmaras setoriais reforça a tendência de pulverização dos esforços estatais para a industrialização. Essa situação leva à formalização de posições polarizadas junto ao empresariado industrial e induz à consolidação de relações clientelistas entre grupos empresariais específicos e burocracia estatal.

... a política industrial recente não chegou a formular uma política de competitividade, entendida como uma ação coordenada destinada a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir transformações na estrutura produtiva – embora tenha contemplado, e mesmo implementado com algum êxito, alguns elementos de tal política. ...

A questão central no tocante à superação desses obstáculos reside na existência de condições políticas e de capacitação (inclusive financeira) do Estado para implementar as transformações necessárias. (GUIMARÃES, 1996, p. 29)

Assim sendo, as câmaras setoriais expõem a fragilidade do Estado no que tange à sua capacidade de coordenar um complexo arranjo de atores institucionais e de articular um conjunto de políticas setoriais em torno de uma estratégia de desenvolvimento nacional. Essa situação origina as críticas ao governo quanto à sua capacidade política e institucional de gestão de um complexo arranjo de atores institucionais, como é o caso dos atores envolvidos na formulação da política industrial brasileira.

Em paralelo a esse complexo contexto político, deve ser acrescentada uma breve análise do Programa Nacional de Desestatização (PND), cuja forma e velocidade de implementação geram um desconforto junto ao empresariado industrial. Por um lado, o PND é entendido como uma medida necessária para sanar as contas públicas e desonerar a estrutura orçamentária do Estado. Por outro lado, ele também representa um rompimento com a política industrial das últimas décadas, caracterizada pelo protecionismo estatal e pelo modelo de industrialização por meio da substituição de

importações. Nesse sentido, os setores produtivos não estão preparados para assimilar mudanças de tamanha envergadura, implementadas de forma tão abruptas.

Conforme analisado por Bresser-Pereira e Diniz (2009), desde a década de 1930 os industriais brasileiros tem se apoiado no Estado para implementar o modelo de substituição de importações. Portanto, deixar de ter o apoio do governo e ficar exposto à concorrência internacional são situações até então não experimentadas pelo empresariado industrial brasileiro, o que resulta na crescente insatisfação com as medidas neoliberais e na gradativa retomada do pensamento neodesenvolvimentista. De modo similar, Guimarães (1996) considera que a PICE, juntamente com o PND, caracterizam um desmonte dos instrumentos de proteção e incentivos que haviam sido construídos ao longo das décadas anteriores. Tal situação inevitavelmente resulta na fragmentação da aliança entre o Estado e o empresariado industrial.

Coutinho (COUTINHO et. al, 1993) complementa essa argumentação ao colocar que os setores produtivos entendem esse processo de abertura econômica como uma situação transitória. Todavia, à medida que as propostas neoliberais são implementadas, sem que haja um resultado correspondente no âmbito da recuperação econômica e produtiva do País, os valores neoliberais imbuídos na PICE são questionados. Para Toni, a PICE não logra “*reverter o impacto na indústria, da progressiva e irreversível abertura econômica e exposição do parque industrial nacional à concorrência externa*” (TONI, 2013, p. 128). Conseqüentemente, o apoio do segmento industrial ao Estado neoliberal é gradativamente retirado e os empresários nacionalistas encontram uma janela de oportunidade para induzir um lento resgate do pensamento desenvolvimentista.

Convém complementar que o PND faz parte do Projeto de Reconstrução Nacional (PRN), lançado em 1991. O PRN se propõe a organizar o debate nacional, buscando dar coerência às diversas iniciativas estatais e consolidar o apoio dos diversos setores produtivos a essas atividades. Imbuído de críticas neoliberais às estratégias desenvolvimentistas adotadas anteriormente, o PRN atribui à crise econômica enfrentada pelo País o esgotamento do próprio padrão de desenvolvimento dos últimos 50 anos. Assim sendo, o PRN rompe completamente com o modelo de substituição de importações, ao propor uma estratégia de abertura econômica e comercial, na qual a intervenção estatal é reduzida e se caracteriza como um Estado mínimo.

No âmbito do PRN são previstos investimentos em infraestrutura econômica. Apesar de sua característica neoliberal, é entendido que para recuperar a competitividade da indústria nacional, é indispensável expandir a oferta de energia, bem como consolidar uma logística de transportes e comunicações. No setor energético, dá-se seguimento aos investimentos nos programas de prospecção da Petrobrás; na otimização da capacidade instalada do Proálcool; e na expansão do sistema elétrico do País. No que se refere ao setor de transportes, os serviços são desregulamentados sob o pretexto da livre competição. Partindo-se do princípio da autonomia do mercado, o governo descontinua investimentos em transportes ferroviários e hidroviários, deixando-os sob a responsabilidade da iniciativa privada, valendo-se para tanto dos instrumentos de concessão, privatização e outras formas de parceria público-privada para a exploração desses serviços.

Por fim, com relação à presença do capital estrangeiro no País, o PRN percebe a aliança como fundamental para a retomada do crescimento produtivo, tanto por complementar a poupança doméstica e disponibilizar recursos adicionais para investimento, como também por facilitar a inserção dos produtos brasileiros no mercado internacional. Como contrapartida, é oferecida uma estrutura industrial complexa e um grande mercado consumidor nacional, ademais do acesso facilitado a recursos naturais e outros insumos básicos produzidos nacionalmente. Assim sendo, o governo lidera esse movimento de associação com o capital estrangeiro, financeiro ou empresarial, com o intuito de incentivar a modernização tecnológica da indústria nacional e aumentar a competitividade do produto brasileiro. Diante do exposto, observa-se um reposicionamento do Estado em sua interação com os setores produtivos, o que oportuniza o início de uma profunda transformação na estrutura industrial brasileira.

3.4.4. A política industrial do Plano Real, a partir de 1994

O Plano Real¹⁰⁸ combina uma estratégia cambial e monetária com o objetivo de estabilizar a economia do País. A partir desse momento, as prioridades industriais ficam subordinadas à política de estabilidade macroeconômica, tendo em vista a convicção do Estado de que uma economia estável é condição necessária para alavancar o dinamismo dos setores produtivos (RESENDE, 2000; CORONEL, 2008; TONI, 2013). No período

¹⁰⁸ Instituído por meio da Lei 8.880, de 27 de maio de 1994.

que segue ao Plano Real, o Estado gradualmente assume um papel de maior regulação econômica, deixando de atuar como interventor e se tornando um Estado regulador. Aos poucos se consolida um modelo político híbrido, em que o Estado exerce um maior controle e regulação da economia, do câmbio e das taxas de juros; ao mesmo tempo em que mantém incentivos para iniciativa privada e implanta a estratégia de abertura econômica.

No que tange à estratégia de privatização, o PND é reconfigurado. São concebidos um novo regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei 8.987 de 1995); e também novos procedimentos para o programa de desestatização (Lei 9.491 de 1997). Assim sendo, nessa nova fase do PND, o governo dá continuidade à privatização; porém, mantém para si uma fração das ações ou, até mesmo, o controle acionário dos empreendimentos considerados estratégicos (Musacchio e Lazzarini, 2015). Dessa forma, o Estado deixa de ter o ônus da gestão administrativa e financeira desses empreendimentos, desonera o seu orçamento, mas se mantém como beneficiário das receitas geradas pelo setor privado.

Entretanto, o debate sobre o plano real apresenta posicionamentos diferenciados. Para alguns autores, esse caráter regulador sinaliza o surgimento dos primeiros traços do pensamento neodesenvolvimentista brasileiro, uma vez que o Estado volta a assumir um papel protagonista nas transformações estruturais da economia nacional e restaura as bases econômicas para o desenvolvimento produtivo do País. Nesse sentido, Resende (2000) considera o Decreto-Lei 1.427 de 1995, um marco nessa retomada desenvolvimentista, à medida que diferentes produtos fabricados no País voltam a ser protegidos da concorrência internacional. Muito embora sua motivação tenha sido uma reação à insegurança causada pela crise econômica mexicana de 1994, a emissão desse decreto revela uma tentativa de equalizar as situações de concorrência desleal. Conforme analisado por Boschi e Gaitán (2008), o neodesenvolvimentismo é um modelo em formação a partir de meados da década de 1990. Ele combina o papel protagonista do Estado, no que tange o planejamento para o desenvolvimento nacional, com a construção de espaços de participação e de articulação público-privada.

Especificamente no que tange à política industrial do Plano Real, alguns autores compreendem que as medidas de regulação econômica formatadas pelo Plano Real podem

ser compreendidas como uma política industrial indireta ou implícita, à medida que reduz incertezas econômicas, reequilibra os gastos públicos e atrai investimentos estrangeiros. Para Bonelli, Veiga e Britto (BONELLI et al., 1997), a política industrial adotada nesse período, de certa forma, dá continuidade às estratégias anteriores de desestatização e de abertura econômica. Já para Resende (2000), o corte nos gastos públicos impacta negativamente nos investimentos em infraestrutura econômica, considerados estratégicos para a dinâmica do setor industrial. Além disso, a elevação da taxa de juros produz efeitos também negativos para as indústrias dependentes do crédito. Contudo, essas mesmas medidas são responsáveis por reduzir os riscos de investimentos no País e atrair o capital estrangeiro, financeiro e de multinacionais, que é o grande responsável por recompor o ritmo do crescimento produtivo no País.

À medida que o Plano Real atrai o capital estrangeiro e, ao mesmo tempo, valoriza a moeda nacional, constata-se uma ameaça de desindustrialização do País. Conforme argumentado por Bresser-Pereira e Diniz (2009) e Toni (2013), os altos juros praticados pelo Estado, a valorização das *commodities* agropecuárias no mercado internacional e a crescente desnacionalização dos investimentos produtivos, em especial daqueles de maior intensidade tecnológica, levam o Brasil a vivenciar um risco de desindustrialização prematura. Essa situação é agravada pela baixa capacidade de coordenação política do Estado e pela reduzida produção tecnológica no País, o que resulta na perda de elos das cadeias produtivas, em especial nos segmentos em que o mercado internacional se encontra tecnologicamente mais avançado, a exemplo da indústria de autopeças, bens de capital, eletroeletrônica e química. Toni (2013) considera ainda que, para o Plano Real ser efetivamente uma política industrial, o Estado deveria ter como meta a redução do Custo Brasil, a correção de distorções tributárias, a priorização de investimentos em infraestrutura econômica, além da criação de melhores condições de financiamento dos setores produtivos. Entretanto, essas condições não se configuram. Logo, conforme analisado por Suzigan (2006), embora o Plano Real não se configure como uma política industrial, nem de forma implícita, ele cria as condições econômicas requeridas para a formulação posterior da política industrial.

3.4.5. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 1996 a 1999, no contexto do Programa Brasil em Ação

Instituída pelo MICT em 1995, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) sinaliza a retomada dos investimentos em infraestrutura social e de outros incentivos para a atividade industrial, com ênfase nas estratégias de desenvolvimento científico-tecnológico e de internacionalização dos produtos e empresas brasileiras. Já o Programa Brasil em Ação, lançado em 1996 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e pela Presidência da República, define as diretrizes gerais e as estratégias para o desenvolvimento do País. Conjuntamente, a articulação dos programas aponta para uma discussão ainda incipiente do pensamento desenvolvimentista no âmbito do Estado.

Considerando o objetivo de consolidar um novo padrão produtivo para o setor industrial brasileiro, fundamentado na competitividade, na inovação tecnológica, no crescimento do consumo interno e na expansão do comércio exterior, a PITCE concebe um conjunto de instrumentos políticos e mecanismos institucionais. Primeiramente, são formatados projetos de investimento em infraestrutura social e qualificação profissional. Nesse sentido é concebida uma política de capacitação tecnológica, com ênfase nos processos de inovação, e incentivos para expandir a infraestrutura disponível para ações de pesquisa e desenvolvimento.

Em segundo lugar, o papel das agências reguladoras é fortalecido e sua atuação passa a contar com conselhos consultivos mistos, dos quais a iniciativa privada faz parte. Essa iniciativa vem ao encontro dos anseios do empresariado industrial por uma maior participação nos processos políticos e também por uma maior efetividade no papel de regulação do Estado, estando orientado para a proteção da indústria nacional. Em terceiro lugar introduz-se a preocupação com a desconcentração geográfica da produção industrial, seja por meio de incentivos para o fortalecimento de polos industriais; por políticas subnacionais voltadas para o aproveitamento de oportunidades regionais; ou ainda por novos marcos legais¹⁰⁹ que dão incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.

¹⁰⁹ Convém destacar a Lei 9.440, de 14 de março de 1997, que estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, além de isenções e reduções tributárias para indústrias que venham se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste.

Em quarto lugar, são concebidas estratégias setoriais e horizontais para a política industrial. Para segmentos industriais que alcançaram uma maior coordenação por meio das câmaras setoriais, o fomento estatal é oportuno e dinamiza toda a cadeia produtiva associada ao setor. Nesse sentido, cabe citar a indústria automobilística¹¹⁰, aeronáutico, máquinas e equipamentos, cosméticos, fármaco-químicos e equipamentos de telecomunicações. Já as estratégias horizontais contemplam os incentivos à modernização tecnológica e produtiva, a redução de impostos de importação e outras medidas para atração de investimentos privados, principalmente estrangeiros. Nesse sentido, são formatados o Programa Brasileiro de Qualidade da Produção (PBQP), o Programa de Desenvolvimento Tecnológico na Indústria (PDTI), e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI).

Conforme analisado por Bonelli, “*o conjunto de medidas que, sem dúvida, teve maior impacto sobre o desempenho continua a ser a liberalização comercial e financeira*” (BONELLI et. al, 1997, p. 59), que a médio prazo impacta em mudanças significativas na composição do capital da indústria brasileira e, conseqüentemente, em sua estrutura produtiva. Já Resende (2000) considera que muitas das medidas setoriais são parcialmente exitosas, no que diz respeito à ao abastecimento do mercado interno e à dinamização da economia do setor industrial. Porém, essas mesmas medidas não impactam no aumento da competitividade das indústrias brasileiras no mercado internacional, tendo em vista sua execução pontual e desarticulada. Similarmente Toni (2013) considera que as iniciativas setoriais adotadas nesse período deixam a desejar em sua compreensão política, uma vez que carecem de metas definidas para promover a reestruturação da indústria brasileira.

Para Suzigan e Furtado (2006), a abertura ao capital estrangeiro e a desnacionalização de parte da produção leva à desestruturação das cadeias produtivas estabelecidas no País. O maior impacto é sentido nos segmentos de bens de capital, autopeças, eletroeletrônica, farmacêutica e química, que aumentam as importações e encolhem sua presença no mercado brasileiro. Porém, reconhece que importantes setores

¹¹⁰ Os acordos da câmara setorial automobilística permitem o fortalecimento da cadeia produtiva como um todo, o que viabiliza tais incentivos para as indústrias de automóvel e veículos de transporte, de carga ou passageiros, como também para seus fornecedores, a exemplo do setor de autopeças, de bens de capital e de automação industrial, além da produção de pneus e outros componentes. Partindo desse entendimento, é instituída a Lei 9.449, de 14 de março de 1997, que prevê a redução de impostos de importação sobre máquinas, equipamentos e outros aparelhos industriais, além de matérias primas e insumos utilizados na indústria automotiva, além de outras providências que beneficiam as montadoras instaladas no País.

da indústria brasileira são beneficiados por essas mesmas medidas, como o automotivo, o aeronáutico, o siderúrgico e de telecomunicações.

Schneider (2014) complementa essa análise ao afirmar que apenas os segmentos considerados bolsões de eficiência produtiva efetivamente conquistam uma posição de competitividade no mercado internacional, beneficiando-se diretamente da PITCE e dos processos de desestatização. Nesse sentido, o autor cita os segmentos aeronáutico, siderúrgico e de mineração, além da indústria de celulose e papel, calçados e artigos de couro. Portanto, Schneider entende que a PITCE tem um efeito na transformação da base produtiva da indústria brasileira, ainda que de modo parcial. Porém, reitera que ela deixa a desejar medidas de coordenação política, uma vez que as ações se dirigem majoritariamente à exposição das indústrias brasileiras para o mercado internacional, sem uma estratégia definida para o seu desenvolvimento.

Por fim, quanto ao Programa Brasil em Ação, cabe apenas destacar a retomada dos investimentos em infraestrutura econômica. Estruturado em 42 projetos setoriais, o Programa configura-se como um pacote de ações e obras, incentivadas pelo Estado e executadas em parceria com a iniciativa privada nacional e internacional. Seu ponto de partida é a definição de nove eixos¹¹¹, denominados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) e concebidos para fins de orientar o investimento estatal e privado em prol da integração nacional. Nesse contexto, cabe destacar que, considerando a queda do PIB e a centralidade do programa de desestatização, é instituído um novo regime de concessões e permissão para prestação de serviços públicos (Lei 8.987 de 1995). De acordo com essa Lei, o governo deixa de dar garantias ou fazer promessas de um piso mínimo de retorno, o que representa uma significativa mudança na trajetória de proteção estatal. Dito de outra forma, o Estado deixa de atuar como garantidor dos investimentos privados e os riscos passam a ser assumidos pela iniciativa privada (RESENDE, 2000).

¹¹¹ Os nove eixos nacionais de integração e desenvolvimento, concebidos no contexto do Programa Brasil em Ação, são: i) Arco Norte, ii) Madeira-Amazonas; iii) Oeste, iv) Araguaia-Tocantins, v) Transnordestino, vi) São Francisco, vii) Rede Sudeste; viii) Sudeste; e ix) Sul. A definição destes eixos tem por objetivo ordenar a alocação orçamentária e o planejamento dos investimentos estatais, considerando as especificidades de cada região, os meios multimodais de transporte de carga disponíveis e sua área de influência, com o objetivo de criar estratégias específicas orientadas para a redução dos desequilíbrios regionais. Ou seja, o recorte do território nacional nesses nove eixos de integração e desenvolvimento busca, por um lado a recuperação e a expansão dos serviços de infraestrutura econômica; e por outro lado, visa alavancar sinergias entre esses serviços e o processo de interiorização da economia.

Ainda no contexto do Programa Brasil em Ação, são concebidos incentivos específicos para empresas de pequeno e médio porte. É criado um Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), junto ao BNDES, por meio do qual o Estado oferece garantias às instituições financeiras que abrirem linhas de crédito para as pequenas e médias empresas. Entretanto, a despeito desse conjunto de iniciativas estatais em prol do desenvolvimento produtivo e do aumento da competitividade da indústria brasileira, não ocorre uma efetiva transformação na estruturação do setor industrial. Essas mudanças também não impactam no reposicionamento do Brasil no contexto da nova divisão internacional do trabalho, que se mantém em uma posição de semiperiferia.

3.4.6. A continuidade da PITCE e o Programa Avança Brasil, de 2000 a 2003

O Programa Avança Brasil¹¹² está estruturado em torno de seis diretrizes estratégicas, a saber: i) consolidar a estabilidade econômica, mantendo o crescimento produtivo sustentado; ii) promover o desenvolvimento sustentável, redefinindo o papel do Estado como indutor do crescimento e regulador das atividades, sobretudo aquelas transferidas à iniciativa privada; iii) combater a pobreza e promover a inclusão social; iv) consolidar a democracia e os direitos humanos; v) reduzir as desigualdades regionais, por meio de um portfólio de investimentos públicos e privados, dentro dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento concebidos no contexto do Programa Brasil em Ação; e vi) combater a violência doméstica, sexual e decorrente do preconceito e da discriminação racial.

Considerando as diretrizes estratégicas, convém destacar três objetivos que são afetos aos interesses do empresariado industrial. Primeiramente, a criação de um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado, por meio da simplificação do sistema tributário e da desoneração da produção; como também da facilitação das operações de crédito de longo prazo orientada para investimentos e exportações. Em segundo lugar, a proposta de modernização da infraestrutura econômica e dos seus respectivos serviços de transporte, fornecimento de energia e de telecomunicação. Já o terceiro objetivo refere-se à reestruturação produtiva, em especial dos setores mais afetados pela abertura comercial, e das pequenas e médias empresas, com vistas a melhorar a

¹¹² Instituído pela Lei 9.989, de 21 de julho de 2000.

qualidade produtiva dessas indústrias e inseri-las em cadeias produtivas nacionais. Ou seja, a estratégia de continuidade da política industrial e o Programa Avança Brasil revelam convergência com as demandas do empresariado industrial expressas na agenda Custo Brasil.

Adicionalmente, outros objetivos do programa também vão ao encontro das expectativas dos demais setores produtivos, a saber: i) a ampliação dos programas de capacitação profissional; ii) a ampliação da capacidade de inovação do País, por meio do incentivo às atividades de pesquisa e desenvolvimento; iii) o reposicionamento do Brasil nas negociações econômicas e comerciais internacionais, seja no Mercosul ou em outros acordos bilaterais, tendo em vista a crescente globalização das cadeias produtivas e o acelerado avanço tecnológico nos países de economia central; e iv) a melhoria das condições de vida nos centros urbanos, por meio da oferta de serviços de saneamento básico e da construção de habitações populares.

No que se refere à desconcentração geográfica da produção industrial, o Programa Avança Brasil define novas diretrizes estratégicas. Valendo-se dos ENIDs, o Programa busca reestruturar elos rompidos nas cadeias produtivas locais, bem como sua integração com cadeias nacionais e internacionais. Ou seja, os eixos de desenvolvimento regional deixam de ser percebidos apenas como corredores de exportação e passam por uma profunda ressignificação, frente à dinâmica imposta pelo ritmo da inovação tecnológica internacional e a especialização de cadeias produtivas globais.

E quanto às políticas horizontais para a indústria, as iniciativas de incentivo à competitividade e à qualidade da produção permanecem prioritárias, sendo corrigidos os excessos da abordagem neoliberal no que se refere à velocidade e à forma da abertura comercial. Os mecanismos de desoneração da produção e dos investimentos em desenvolvimento tecnológico são também continuados, com o objetivo de atrair novos investimentos externos, em especial considerando a concorrência dos demais países do Mercosul. Já as políticas setoriais buscam manter um perfil mais discreto quanto à prática protecionista, sendo dada continuidade às concessões e fomentos pontuais para os segmentos industriais mais afetados pela abertura econômica.

Porém, como analisado por Toni (2013), constata-se uma crescente insatisfação do segmento industrial com a condução política industrial, tendo em vista a pulverização das

instâncias de participação e de decisão estatal. Parte das ações ficam sob a liderança do MDIC, cuja instabilidade política afeta a construção de uma aliança estável entre o Ministério e a CNI. Essa situação pode ser constatada pela nomeação de cinco ministros para o MDIC ao longo dos quatro anos do segundo mandato do FHC. Outra parte, fica a cargo dos ministérios setoriais, como o de comunicações, minas e energia, e transportes, além das agências reguladoras para o setor elétrico, o petróleo, a indústria farmacêutica, as telecomunicações e as questões afetas à água. Adicionalmente, há o Ministério da Fazenda, com responsabilidades orçamentárias, e o Ministério de Relações Exteriores, com atribuições relacionadas às negociações internacionais.

Agravando esse cenário de pulverização dos fóruns institucionais de participação política, em 1999 são formatados os fóruns de competitividade da indústria¹¹³, no âmbito do MDIC. À semelhança dos grupos executivos e das câmaras setoriais, a proposta é resgatar a prática de articulação entre o Estado e os setores produtivos, uma vez que as câmaras haviam sido descontinuadas. Sob a coordenação do MDIC, o Programa Fórum de Competitividade é concebido com o objetivo analisar os desafios e gargalos da indústria brasileira, de acordo com a realidade de cada segmento e cadeia produtiva. Espera-se, desse modo, implementar programas específicos para cada segmento industrial e aumentar a capacidade de competição da indústria brasileira no mercado internacional. Pela primeira vez, os fóruns de competitividade agregam representantes do Congresso Nacional em seus processos de diagnóstico e formulação de um plano de ações. Assim sendo, essa iniciativa não apenas aponta para o fortalecimento do papel do Estado como articulador de políticas públicas a partir de processos participativos; mas também indica um fortalecimento do papel da bancada empresarial junto ao Congresso.

Ainda em 1999 são criados fundos setoriais por meio da FINEP. Vinculados ao Ministério de Ciência e Tecnologia, são implementados um total de 16 fundos, sendo 14 setoriais e 2 transversais para investimentos em infraestrutura e em ações de aproximação entre universidade e empresa. Diante da formação desses novos fundos, o MCT recebe a

¹¹³ Em 2002, ao final do Programa Brasil em Ação, são registrados 17 fóruns de competitividade industrial, estruturados em torno de cadeias produtivas, dentre os quais 12 (construção civil, têxtil e confecções, transformados plásticos, eletroeletrônico, madeira e móveis, couro e calçados, transporte aéreo, turismo, aeroespacial, automotivo, naval e marinha mercante, e bens de capital) estão em atividade, 4 (siderúrgico, serviços, agronegócios e cosméticos, higiene pessoal e perfumaria) estão em fase de preparação. Informações extraídas de apresentação do MDIC, de 19 de julho de 2002, conforme consulta ao portal do Movimento Brasil Competitivo, em 17 de julho de 2016, pelo link <http://www.mbc.org.br/>

incumbência de administrá-los, orientando seu investimento em processos de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico. Porém, essa situação causa certo desconforto junto ao Ministério da Fazenda, que permanece responsável pela execução das ações previstas no Programa Avança Brasil; e ao MDIC, que segue com atribuições de coordenar os fóruns de competitividade da indústria e articular as políticas setoriais. Conforme argumentado por Toni (2013), essa situação aponta para uma fragmentação na liderança do Estado, no que se refere à coordenação das ações em prol do desenvolvimento industrial.

O processo de criação dos fundos setoriais é bem ilustrativo desta ambiguidade conceitual (e ideológica) e do embate entre a coalizão ‘monetário-fiscalista’ agrupada no Ministério da Fazenda e os setores pró-política industrial, em especial no segundo mandato do Governo Cardoso. (TONI, 2013, p. 141).

Diante do exposto, pode-se afirmar que já ao final da década de 1990 é caracterizada uma retomada do pensamento desenvolvimentista e do protagonismo estatal no contexto da política industrial. Observa-se uma redefinição da atuação do Estado, mais centrada nas funções de regulação e de coordenação política. Esse reposicionamento ganha relevância à medida que o contexto global da divisão internacional do trabalho se modifica, frente às mudanças provocadas pela inovação tecnológica e produtiva, bem como com a estruturação de cadeias produtivas globalizadas. Portanto, a discussão sobre os problemas decorrentes da abertura econômica é substituída pela necessidade de internacionalização da economia e da indústria nacional, para a qual o apoio do Estado se torna indispensável.

3.5. As políticas industriais no período de 2003 a 2014

Apesar dos resultados obtidos pela política macroeconômica no período anterior, para o controle da inflação e a estabilização da moeda; bem como os avanços no contexto de democratização política; o neoliberalismo não traz os resultados esperados no crescimento da indústria nacional e sequer oportuniza a inserção do Brasil na nova dinâmica global de produção industrial, em uma posição privilegiada nas relações com os países de economia central. Toni (2013) argumenta que, com a desestatização e a desnacionalização da economia, muitos segmentos industriais são desestruturados e não logram competir com os concorrentes internacionais. Cano e Silva (2010) reiteram essa argumentação ao afirmar que é apenas com a retomada do pensamento desenvolvimentista

que a política industrial volta a ocupar uma posição central na agenda do Estado, dando início a um processo de construção participativa da nova política industrial.

Para Boschi e Gaitán (2008), a redução do papel do Estado a uma condição passiva junto ao mercado, como decorrência do pensamento neoliberal, representa um ponto de inflexão na orientação da prática intervencionista característica do desenvolvimentismo entre as décadas de 1960 e 1980. Entretanto, à medida que não se alcançam os resultados esperados com as medidas de desestatização, privatização e desregulação da economia, observa-se uma paradoxal retomada da intervenção do Estado para a superação de questões estruturais que mantêm o País em uma condição de desenvolvimento dependente. Essa característica paradoxal do neodesenvolvimentismo pode ser constatada por meio da tendência de convergir uma estratégia de intervenção estatal e regulação da economia, com mecanismos democráticos de participação e controle social da política pública, que é caracterizada por Schneider como um modelo estatal híbrido.

Amparado pelo pensamento estruturalista, a partir de 2003 o Estado gradativamente passa a exercer uma maior intervenção na economia e no mercado interno, ainda que de forma moderada, com maior articulação junto ao empresariado industrial e com a intenção de manter o mercado brasileiro atraente para os investidores estrangeiros. As agências reguladoras são fortalecidas e adquirem maior autonomia na condução dos contratos de concessão privada. A estratégia de desestatização é interrompida e o Estado expande sua participação como ator acionista nos casos de privatização. Paralelamente, a política industrial volta a ocupar uma posição central na agenda do Estado e sua implementação adquire uma estreita correlação com as pautas de inovação e de desenvolvimento científico-tecnológico.

Conforme analisado por Ricardo Bielschowsky (BIELSCHOWSKY, 2013), a estratégia de investimento em infraestrutura econômica, por meio dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC); somada ao fortalecimento do mercado interno, por meio de políticas de redistribuição de renda e de incentivos para o consumo em massa de bens industrializados; e os incentivos direcionados para a iniciativa privada por meio da política de inovação; esses três aspectos sustentam essa afirmação acerca da retomada do pensamento desenvolvimentista e, principalmente, simboliza uma resposta à abordagem neoliberal. Para o autor, quando bem combinadas e gerenciadas, essas três estratégias

podem dinamizar a economia do setor industrial no Brasil. Entretanto, por se tratar de uma estratégia anticíclica, sua prolongada vigência pode levar a um desgaste dos mecanismos utilizados, à medida que o mercado interno atinge seu ponto de saturação e que a intervenção estatal passa a se tornar necessária para manter o nível de consumo.

Devidamente “turbinados” (“potenciados”) por inovações tecnológicas e pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados, os três motores do crescimento com transformação estrutural representam uma rara oportunidade de desenvolvimento a longo prazo da economia brasileira. Mal turbinados, sua contribuição potencial tenderá a ser, em grande medida, desperdiçada. (BIELSCHOWSKY, 2013, p. 730).

O neodesenvolvimentismo traz consigo uma percepção diferenciada do papel das instituições como um todo, e não apenas do Estado, por reconhecer que elas são atores ativos na vida política do País, o que fundamenta a construção de novos arranjos institucionais para a política industrial. É nesse contexto que, a partir de 2003, inicia-se uma espécie de reformismo frágil, que oportuniza a configuração de uma nova aliança di Estado com o segmento industrial brasileiro. Ancorada nos mecanismos de participação política e na institucionalização das relações de poder, essa nova aliança reflete uma maior articulação do Estado com o empresariado industrial. Ocorre uma aproximação nas relações do governo com as lideranças empresariais e sindicais, que é oportunizada pela existência de fóruns estatais como a ABDI e a APEX-Brasil, além da Câmara de Política Econômica, do CNDI e do CDES.

Um importante aspecto favorecido por esse estreitamento nas relações público-privadas refere-se à crescente articulação entre a política industrial horizontal e as políticas setoriais; como também com as iniciativas de investimento em infraestrutura econômica e outras políticas auxiliares. Essa busca por maior convergência dos investimentos e incentivos estatais, entre si e com as iniciativas privadas, constitui uma das principais características do pensamento neodesenvolvimentista. Tendo em vista a transformação ocorrida no contexto da divisão internacional do trabalho, a partir da formação de cadeias globais e do acelerado processo de inovação tecnológica aplicada à produção industrial, urge ao Estado assumir um papel de coordenação política e de articulação público-privada.

O Estado deve assumir seu papel no fomento a indústrias competitivas, financiar a inovação em produtos e processos e arrefecer os impactos desiguais do chamado processo de destruição criativa. Porém, a utilização deste mecanismo deve ser feita com parcimônia e, sobretudo, em termos estratégicos, assegurando o apoio do setor privado local sem eliminar eventuais alianças no plano regional, para fazer face à

competição de atores globais com alto poder de alterar a dinâmica produtiva. (BOSCHI, 2012, p. 7).

Nesse sentido, Cano e Silva (2010) e Boschi (2012) argumentam que o êxito desse novo desenvolvimentismo requer uma forte presença de incentivos estatais à iniciativa privada. Logo, o papel do Estado é compreendido como indispensável para superar as condições estruturais que condicionam o País a uma posição de semiperiferia, ou de subdesenvolvimento industrializado. Assim sendo, mais do que um conjunto de subsídios fiscais, financeiros e de proteção de mercado, a política industrial passa a requerer do Estado o desenvolvimento de novas capacidades para que haja uma efetiva coordenação política e articulação dos atores institucionais envolvidos.

Evidentemente, a decisão de investir pertence ao setor privado, contudo o Brasil somente constituirá uma Nação competitiva quando reunir forças conjuntas do setor privado com o setor público, este agindo direta e indiretamente na criação das vantagens competitivas. (IEDI, 2002, p. 8).

Todavia, se por um lado o foco da política industrial se volta para os gargalos estruturais do desenvolvimento do País, revelando a centralidade das atividades produtivas para o crescimento econômico sustentável. Por outro lado, a busca por uma maior participação política implica na pulverização das instâncias institucionais e na hierarquização das instâncias deliberativas. Cada vez mais a política industrial passa a ser discutida por um complexo arranjo de atores institucionais públicos e privados, organizados sob distintas estruturas institucionais do Estado, por ser considerada uma estratégia de governo para alavancar o desenvolvimento do País. A título de ilustração dessa pulverização das instâncias de participação e a hierarquização dos mecanismos de deliberação da política industrial, pode-se citar que a APEX-Brasil e a CAMEX desempenham funções que são sobrepostas entre si e com outras secretarias do Ministério de Relações Exteriores. Ademais, a atuação da ABDI e do CNDI requer estreita interface com ministérios responsáveis pela política em âmbito setorial, sob o risco de desarticular as formulações dos Fóruns de Competitividade com essas políticas específicas.

Frente a um complexo e pulverizado arranjo de atores institucionais, fica evidenciada a inabilidade estatal em promover a articulação necessária para o êxito da política industrial. Diante desse cenário, em que a política industrial entra para o centro da agenda estatal e se torna um pivô na interação entre um conjunto de outras políticas, é indispensável que o Estado consolide uma capacidade de análise estrutural dos problemas

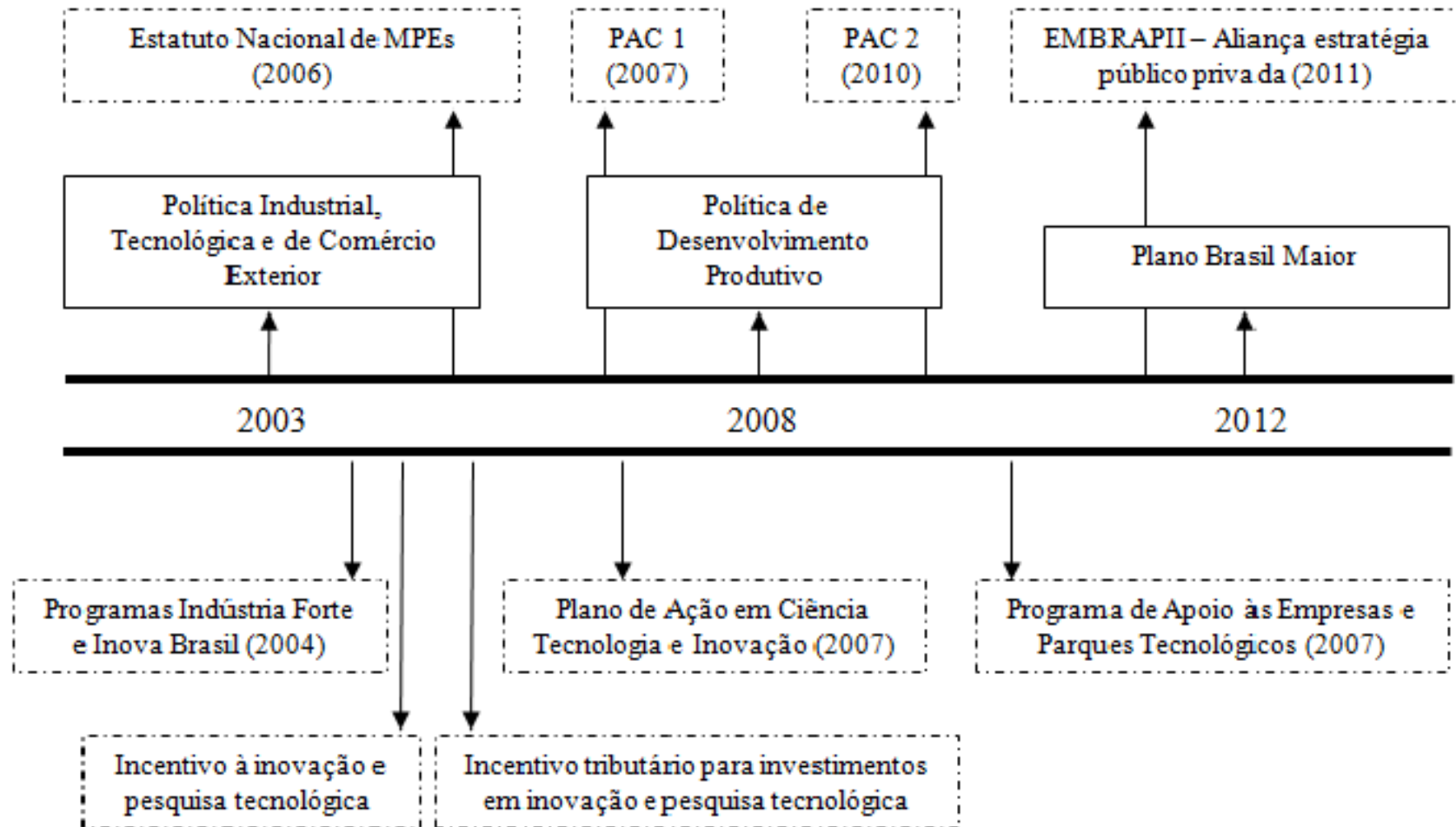
do País e dos novos processos requeridos para o desenvolvimento industrial. Conforme analisado por Salerno e Daher, torna-se indispensável aumentar “*a coordenação intragovernamental e a interlocução com a indústria, o que é fundamental numa política na qual o Estado não interfere diretamente na produção, mas busca incentivar posturas e ações da iniciativa privada.*” (SALERNO; DAHER, 2006, p. 11).

Especificamente no que se refere ao atendimento das demandas do empresariado industrial, pode-se afirmar que, nesse período, muitas das demandas estão refletidas no discurso da política industrial. Todavia, tendo em vista a baixa capacidade de coordenação do Estado, o investimento realizado resulta ser pouco efetivo, o que pode ser evidenciado pela prolongada permanência da pauta denominada Custo Brasil na agenda política das instituições patronais do setor industrial. Paralelamente, à medida que o Estado reassume uma posição de liderança na aliança público-privada, observa-se um gradativo aumento de sua intervenção nos empreendimentos produtivos por meio da participação em ações e da criação de novas empresas estatais do setor produtivo.

Bielschowsky (2013) analisa as falhas do projeto neodesenvolvimentista implementado pelo Estado brasileiro e atribui a esses resultados, que induzem à ruptura da aliança público-privada, às seguintes questões: i) a permanência do elevado Custo Brasil; ii) ao excesso de intervenção estatal na iniciativa privada e no setor produtivo como um todo; iii) à permanência de um arranjo institucional e um ambiente jurídico pouco favorável aos riscos da inovação; iv) a contínua dependência de incentivos estatais para o investimento privado; e v) desequilíbrio entre as tendências do novo padrão de desenvolvimento produtivo em âmbito internacional e o perfil dos investimentos em infraestrutura social. Dito de outra forma, os problemas apontados pelo autor revelam que o neodesenvolvimentismo em curso no Brasil aponta para uma estratégia de desenvolvimento econômico dependente do protagonismo estatal e com baixa demanda do protagonismo da iniciativa privada.

Musacchio e Lazzarini (2015) complementam essa análise ao afirmar que o neodesenvolvimentismo oportuniza a formação de um novo modelo de capitalismo, no qual o Estado retoma sua atuação empreendedora e como um ator acionista. Assim sendo, a despeito dos mecanismos concebidos para participação política e estreitamento da

Figura 3.5: Trajetória da Política Industrial de 2003 a 2014



Fonte: Elaboração própria.

relação com o empresariado industrial, observa-se a partir de 2008 os primeiros sinais de ruptura da aliança entre o segmento industrial e o Estado.

A tradição estruturalista cepalina de Raúl Prebisch e Celso Furtado faria, provavelmente, alguns questionamentos básicos a essa formulação. Perguntaria, por exemplo, o que o Estado está fazendo para planejar e garantir a operação satisfatória dos três motores do desenvolvimento. Perguntaria, ainda, se a transformação ensejada pela dinâmica dos três motores conseguiria eliminar a profunda heterogeneidade estrutural ainda existente e em que prazos... Provavelmente, recomendaria também que, no atual período de bonança em relação a reservas externas e preços de bens intensivos em recursos naturais, o país não cochile e busque uma autonomização externa mais definitiva... por meio da diversificação produtiva e exportadora e da incorporação do progresso técnico na indústria e restante da estrutura produtiva nacional (BIELSCHOWSKY, 2013, p. 745).

3.5.1. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2003 a 2007

Em 2003 é lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a qual integra uma ampla estratégia de desenvolvimento concebida no âmbito do Plano Brasil de Todos (Lei 10.933 de 2004). Tendo herdado um cenário macroeconômico já estabilizado, a PITCE está centrada na redução da desigualdade regional; na coordenação dos investimentos produtivos e em infraestrutura econômica; além da ampliação das exportações brasileiras. Ademais, são priorizados investimentos para pequenas e médias empresas inseridas em cadeias produtivas nacionais ou exportadoras, e também para aquelas com potencial de competitividade a médio e longo prazo.

Diferentemente das políticas industriais anteriores, a PITCE prevê a negociação de contrapartidas entre governo e setor privado beneficiário, ao definir como pressuposto que *“as empresas beneficiadas forneçam contrapartidas, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse”* (Diretrizes da PITCE, 2003, p. 9). Essa exigência de contrapartida se configura como uma primeira característica dessa política. Entretanto, na medida que a PITCE não considera como contrapartidas investimentos para a realização das metas, sejam de comércio exterior, de eficiência produtiva, criação de empregos ou desenvolvimento regional, ela oportuniza, uma vez mais, a formação de relações clientelistas entre o Estado e o setor privado (LOUREIRO, 2010).

Uma segunda característica da PITCE diz respeito à sua abrangência horizontal, ao definir quatro linhas de ação: i) a inovação e o desenvolvimento tecnológico; ii) a inserção externa do produto brasileiro; iii) a modernização industrial; e iv) o aumento da capacidade e escala produtiva. No que se refere à primeira linha de ação, são alocados recursos para iniciativas de pesquisa e desenvolvimento nas instituições públicas e privadas, com vistas a aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, conforme disposto na Lei 10.973 de 2004. Conhecida como Lei de Inovação Tecnológica, sua relevância encontra-se no fato de fomentar diretamente iniciativas de pesquisa e desenvolvimento com aplicação industrial e por abordar a relação entre centros de pesquisa e as necessidades industriais.

Outras ações para inovação são organizadas por meio de dois macro programas, a saber: i) Indústria Forte, destinado expandir a base produtiva da indústria brasileira, ao fortalecer as cadeias produtivas e outras estruturas setoriais ou regionais, como também atrair centros de pesquisa e desenvolvimento para o País; e ii) Inova Brasil, focado em aumentar a capacidade produtiva das empresas, como também articular as atividades portadoras de futuro com os interesses empresariais. Ainda no contexto do Inova Brasil, o MCT instituiu o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e aos Parques Tecnológicos (PNI), com o objetivo de criar um ambiente institucional que apoie o empresário brasileiro no desenvolvimento da inovação. A proposta é congrega, em torno dos parques e incubadoras, esforços institucionais e financeiros para dar suporte a novos empreendimentos, em especial de MPEs e empresas de base tecnológica. Adicionalmente, em 2007 são instituídos o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI) e o Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC).

Na questão da inserção externa, são promovidas ações de apoio à exportação, por meio da simplificação de procedimentos burocráticos e desoneração tributária, além da promoção comercial e programas de internacionalização. Todas essas ações são contempladas sob o Programa Brasil Exportador, lançado 2003 pelo MDIC. Tendo a APEX-Brasil como órgão executivo e coordenador, o Programa busca integrar a política industrial e tecnológica à de comércio exterior, de modo a viabilizar a expansão da exportação de bens manufaturados com maior recurso tecnológico e insumos primários. Já acerca da modernização industrial, as iniciativas apoiadas pelo Estado passam a abranger as áreas de produção, gestão, tecnologia, design e patentes. Outra dimensão desse processo de modernização diz respeito às ações voltadas ao desenvolvimento regional, ao

implementar ações que privilegiam os arranjos produtivos locais, em torno de cadeias produtivas previamente estabelecidas.

Uma terceira característica da PITCE refere-se à sua orientação por setores estratégicos. Nesse sentido, os segmentos de fármacos e medicamentos, semicondutores, softwares e bens de capital são indicados como opções estratégicas para o investimento estatal. Essa escolha se justifica pelo crescimento desses segmentos em âmbito internacional e por seu potencial de adensamento das cadeias produtivas. No caso da indústria de softwares, um aspecto positivo é sua capacidade de absorção de mão de obra e em sua pulverização regional. Porém, esse segmento ainda carece de uma estratégia competitiva em âmbito internacional, o que leva o estado a investir tanto em ações de inclusão digital; na fusão e consolidação de empresas brasileiras por meio do programa Prosoft do BNDES; e na criação de um regime especial de tributação para a exportação de serviços de tecnologia da informação (Lei 11.196 de 2005).

Já no caso da indústria de semicondutores, sua relevância reside na dinamização dos segmentos industriais de eletroeletrônica, bens de capital e outros bens de consumo duráveis, além das atividades de controle e automação da produção industrial. Nesse sentido, é inaugurado o Programa CI-Brasil de *design houses*, destinados à concepção de projeto de componentes para eletrônica embarcada. Paralelamente, reconhecendo os avanços tecnológicos obtidos em âmbito internacional, a exemplo da nanotecnologia e dos circuitos inteligentes integrados, o Estado busca atrair o investimento de capital estrangeiro para o País e também desenvolver um programa específico de formação de pessoal. Conforme colocado no documento de Diretrizes do PITCE, “*os semicondutores são a mola propulsora do complexo eletrônico*” (p. 17).

Em sintonia com essa opção estratégica, encontram-se os investimentos estatais no setor de energia. A proposta é aproveitar as vantagens competitivas derivadas da geração hidrelétrica na matriz de energia elétrica nacional, bem como sua capilaridade pelo território nacional, viabilizando o fornecimento de energia elétrica mesmo para as áreas isoladas e para o meio rural. No que se refere à indústria de bens de capital, sua relevância remete ao potencial de atender às demandas de outras indústrias por máquinas e equipamentos. Adicionalmente, é incentivada a exportação de equipamentos nos ramos em que o País é competitivo e especializado, a exemplo da agroindústria. Nesse caso em

específico, há ainda um incentivo para a instalação de novas plantas industriais no País, que venham a atender à demanda interna ainda dependente da importação de alguns equipamentos.

Por fim, a indústria de fármacos e medicamentos é indicada por conta da necessidade de internalizar alguns elos da cadeia produtiva, em específico aqueles relacionados à pesquisa e desenvolvimento, tendo em vista a grande dependência pela importação de insumos e a carência indicada no diagnóstico da política de saúde. Outro aspecto diz respeito à produção interna de medicamentos considerados essenciais e à expansão do programa de genéricos. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que o Estado busca atrair laboratórios estrangeiros para o País; também são feitos investimentos na produção de genéricos. Cabe destacar a criação da Hemobras, destinada à produção de medicamentos genéricos, de alto impacto na saúde pública, vacinas e hemoderivados. Na tentativa de articular ambos os interesses é criada a Profarma, junto ao BNDES, para expandir a capacidade de pesquisa e produção, consolidar empresas por meio de fusão e aquisições, além de iniciativas de inovação tecnológica. Todavia, essa iniciativa não reverte o desconforto dos empresários desse segmento.

Outra frente de incentivos estatais diz respeito às atividades industriais denominadas como portadoras de futuro, com um potencial de transformação dos produtos e processos em médio e longo prazos. Nesse sentido, três outros segmentos industriais são incentivados, em especial as atividades de pesquisa e desenvolvimento, a saber: i) biotecnologias; ii) nanotecnologia; e iii) energias alternativas ou renováveis. Com relação às atividades relacionadas à biotecnologia, são criados o Fórum de Competitividade de Biotecnologia e o Centro de Biotecnologia da Amazônia¹¹⁴; além da Lei de Biossegurança (Lei 11.105 de 2005), com o objetivo de viabilizar a pesquisa com organismos geneticamente modificados e com células tronco. Já o programa de nanotecnologia recebe investimentos do MCT e FINEP, por meio de editais abertos para o financiamento de pesquisas participativas entre empresas e universidades, além de incentivos para a formação de redes de laboratórios e centros de pesquisa. Por fim, as iniciativas

¹¹⁴ Conforme consulta ao portal <http://www.suframa.gov.br/cba/ainstituicao.cfm>, em 20/07/2016, o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) é criado no âmbito do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade (PROBEM), como o objetivo de transformar conhecimentos gerados por institutos de pesquisas em biodiversidade em produtos com valor agregado. Seu Conselho é composto por representantes de três ministérios: Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior - MDIC, Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, e Ministério do Meio Ambiente - MMA.

relacionadas a energias alternativas ou renováveis estão centradas na geração de energia eólica e solar; nos programas de biodiesel e de aproveitamento de biomassa; e na utilização de créditos de carbono.

Paralelamente às ações horizontais, setoriais e iniciativas portadoras de futuro, a PITCE também abre uma importante discussão acerca das fontes de financiamento, em especial para as atividades com maior potencial de risco. O BNDES lança uma nova linha de financiamento para as ações de inovação, pesquisa e desenvolvimento, bem como o Fundo Tecnológico (Funtec), que contam com regimes tributários especiais. Junto à FINEP, cabe destacar os fundos Pro-Inovação, destinado a projetos inovadores de médias e grandes empresas; o Programa de Apoio à Pesquisa na Pequena Empresa (Pappe), com o objetivo de incentivar empresas de base tecnológica por meio de recursos não reembolsáveis; e o Programa Juro Zero, para micro e pequenas empresas inovadoras nos aspectos gerenciais, comerciais, ou em processos, produtos e serviços. Além desses fundos, são também concebidos mecanismos para o capital empreendedor (*venture capital*) e o capital semente (*seed money*). Esse modelo de incentivos estatais formatado pela PITCE consolida o papel do Estado como investidor ou acionista.

Para Musacchio e Lazzarini, essa mudança no posicionamento do Estado é impulsionada pela Lei 10.303 de 2001, que altera os dispositivos acerca da sociedade por ações e aumenta a proteção para acionistas minoritários. Nesse sentido, os autores argumentam que “*o governo de Lula pôs uma grande ênfase em usar o capital do BNDES para promover política industrial ativa com o objetivo de criar grandes campeões nacionais*” (2015, p. 244 e 245). O fato é que, em todas essas ocasiões, o Estado penetra na estrutura da iniciativa privada e passa a compartilhar dessa propriedade. Em nenhuma das ocasiões os investimentos do Estado são aleatórios, visto que as empresas almejadas ou se encontram no conjunto de setores prioritários; ou apresentam potencial de competição no mercado internacional. Dito de outra forma, o Estado mantém para si a prerrogativa de escolha de empresas vencedoras e incentiva, por meio da política industrial, a expansão dessas iniciativas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a PITCE é estruturada com um enorme grau de complexidade, em especial no que tange a sua coordenação. Conforme analisado por Salerno e Daher (2006), a PITCE marca o início de uma nova tendência na trajetória da

política industrial, não apenas por combinar um conjunto de estratégias setoriais e horizontais, de investimentos e financiamento; mas por apresentar inovações no arranjo de coordenação institucional e interministerial. Para Cano e Silva (2010), essa complexidade compromete a execução da PITCE, tendo em vista o excessivo número de atores institucionais envolvidos e a capacidade insuficiente do Estado para essa articulação. Essa mesma crítica é apresentada por Suzigan e Furtado, que argumentam acerca da baixa implementação da PITCE como resultado de uma frágil coordenação institucional. Para os autores, a atuação “*de forma autônoma, assíncrona (mesmo quando em sintonia com as prioridades da PITCE), com frequentes conflitos de competências, sobreposição de funções, duplicação de esforços*” (SUZIGAN E FURTADO, 2010, p. 24), não apenas resulta em um baixo índice de execução política, mas principalmente pulveriza os esforços estatais em prol do desenvolvimento da indústria e do setor privado no Brasil.

3.5.2. Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008 a 2011

Com o objetivo de dar continuidade às ações iniciadas pela PITCE, em 2007 é lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Partindo da premissa de “*construir uma política que dialogue com a diversidade da estrutura produtiva doméstica*”¹¹⁵, o PDP se estrutura a partir de quatro desafios. O primeiro desafio é ampliar a capacidade da produção industrial brasileira, seja aumentando a taxa de investimento estatal, expandindo as linhas de crédito ou atraindo investimentos da iniciativa privada. O segundo desafio é preservar a estabilidade do balanço de pagamentos, para o qual se torna indispensável incentivar e diversificar as exportações. O terceiro desafio diz respeito à capacidade de inovação, que deve ser elevada por meio de iniciativas de formação técnica e de atração de investimentos estrangeiros. E, por fim, há o desafio de fortalecer as micro e pequenas empresas, grandes responsáveis pela ocupação da mão de obra do País, e inseri-las em cadeias produtivas nacionais e globais.

Considerando esses desafios, o PDP organiza o investimento setorial em torno de três categorias. A primeira é de programas mobilizadores em áreas estratégicas, que englobam: i) o complexo industrial da saúde; ii) as tecnologias de informação e comunicação; iii) a área de energia nuclear; iv) o complexo industrial da defesa; v) a nanotecnologia; e vi) a biotecnologia. A segunda categoria é de programas para fortalecer a

¹¹⁵ As informações acerca dos pressupostos e prioridades do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foram acessadas pelo portal <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp>, em 21/07/2016.

competitividade, que por sua vez englobam: i) o complexo automotivo; ii) a indústria naval e de cabotagem; iii) o setor têxtil e confecções; iv) a agroindústria; v) de couros, calçados e artefatos; vi) de bens de capital; vii) de madeira e móveis; viii) de biodiesel; ix) de higiene, perfumaria e cosméticos; x) de construção civil; e xi) do complexo de serviços, incluindo o turismo. E a terceira categoria é de programas para consolidar e expandir a liderança, com incentivos para: i) o complexo aeronáutico; ii) bioetanol; iii) mineração; iv) siderurgia; v) celulose e papel; vi) carnes; e vii) petróleo, gás natural e outras indústrias petroquímicas. Ou seja, a maioria dos segmentos industriais são contemplados pela estratégia do PDP.

Já no que se refere à política horizontal são formatadas iniciativas voltadas para o financiamento e a regulação, com ênfase para: i) o fortalecimento da regulação da concorrência (medidas antitrustes), além de regulações técnicas, sanitárias e econômicas; ii) as isenções tributárias e outros incentivos fiscais definidos por segmentos industriais; iii) a ampliação das linhas de crédito e financiamento, incluindo o capital de risco; iv) a gestão da propriedade intelectual e outras questões relativas à segurança jurídica dos contratos; v) os programas para capacitação de recursos humanos e empresariais; e vi) as ações voltadas para a certificação e metrologia de bens e produtos. Em levantamento realizado por Fernanda Negri (NEGRI, 2009), o PDP agrupa 66 medidas de caráter horizontal, dentre as quais 14 dizem respeito ao acesso a crédito, 9 são de desoneração e 8 são regulatórias.

Adicionalmente são definidos cinco programas para destaques estratégicos, que elegem temas da política pública em razão de sua importância estratégica para o desenvolvimento produtivo do País, a saber: i) o fortalecimento das micro e pequenas empresas; ii) a expansão das exportações; iii) a integração produtiva com a América Latina e a África; iv) a regionalização ou descentralização espacial da produção no País; e v) a produção ambientalmente sustentável. Já no que se refere à desconcentração especial da produção, a importância é atribuída aos programas concebidos no âmbito da Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais (Lei 10.683 de 2003), que passam a contar com apoio do BNDES e priorização nos processos de compra pública.

Por fim, os investimentos no setor de infraestrutura econômica ficam a cargo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com metas definidas até 2010, o PAC é concebido com o objetivo de retomar o planejamento e a execução de grandes obras de

infraestrutura social e urbana, logística e energética do País, para as quais são aplicadas regras e um tratamento diferenciado pelo Estado. É importante destacar que o PAC é articulado com os programas de desenvolvimento regional e as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE)¹¹⁶, de forma a priorizar investimentos para as regiões com menor desenvolvimento industrial e, assim, mitigar os desequilíbrios. São criadas 22 ZPEs, em 18 estados brasileiros, que passam a receber investimentos em infraestrutura por meio do PAC e outros incentivos estatais por meio da APEX-Brasil e do MDIC, para que sua produção seja integrada a cadeias produtivas nacionais e globais.

Diante do exposto, constata-se que o PDP revela ser uma política com maior complexidade de coordenação se comparado à PITCE. E, somado a um amplo conjunto de instituições envolvidas na política industrial, os desafios de operacionalização do PDP tornam-se muito superiores, em especial no que se refere à mitigar a pulverização de esforços e iniciativas estatais, como também a dar o protagonismo à iniciativa privada. Conforme colocado por Cano e Silva, o PDP é formulado com “*maiores pretensões no sentido de sua abrangência, profundidade, articulações, controles e meta, ampliando o número de setores e os instrumentos de incentivo*” (2010, p. 11), o que aumenta o desafio imposto pelo Estado a si mesmo no que tange a necessidade de coordenação política.

Suzigan e Furtado (2010) adicionam a essa análise uma discussão acerca da importância de que sejam articuladas a dinâmica da política industrial e com a política econômica, sob pena de induzir o País a uma tendência de retração nos investimentos e de menor crescimento econômico. Os autores apontam ainda para as causas desse problema de articulação, que extrapola a complexidade do conjunto de instituições estatais envolvidas na política industrial e tecnológica, e atingem a organização administrativa do Estado, que por sua vez é marcada por uma excessiva burocratização do processo decisório em consequência da criação de uma “*superestrutura de órgãos colegiados*”¹¹⁷ (p. 29). Tal

¹¹⁶ As Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior e seu planejamento está alinhado com as prioridades de desenvolvimento regional definidos no PDP. Trata-se de um regime aduaneiro especial, instituído por meio do Decreto-Lei 2.452, de 29 de julho de 1988, e posteriormente revogado pela Lei 11.508, de 20 de julho de 2007, que autoriza o Poder Executivo a criar ZPEs em regiões menos desenvolvidas por meio de decreto. Essa nova lei é regulamentada pelo Decreto 6.814, de 6 de abril de 2009, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo aplicável às ZPEs, que passam a ser consideradas áreas segregadas e com proteção específica.

¹¹⁷ Suzigan e Furtado (2010) caracterizam essa superestrutura de órgãos colegiados conforme transcrito: “Vinculados à Presidência da República estão: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho de Governo e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. Sob o Conselho de Governo estão a Câmara de Política Econômica, a Câmara de Comércio Exterior e a Câmara de Política de

situação aumenta a possibilidade de conflitos de competências institucionais, de atuação autônoma ou desarticulada das partes envolvidas e, conseqüentemente, de pulverização dos esforços do Estado, ocasionando uma baixa efetividade das políticas formuladas.

Ademais dos desafios de coordenação e de articulação, para os quais o Estado se mostra com uma capacidade abaixo do esperado, a conjuntura econômica que era favorável no momento de formulação do PDP sofre um forte impacto decorrente da crise econômica internacional de 2008. Logo, as ações previstas no PDP, no PAC e nos demais programas correlacionados, não se concretizam conforme o planejado. As metas propostas ficam comprometidas devido à retração da atividade industrial a partir de 2009. Assim sendo, a execução do PDP se dá em um cenário econômico deteriorado, o que, aliado à insuficiente capacidade de coordenação e articulação, provoca uma crescente insatisfação do empresariado industrial. Embora no discurso o Estado atribua o protagonismo da política industrial à iniciativa privada; na prática constata-se a marginalização de sua participação política (CANO E SILVA, 2010; SUZIGAN; FURTADO, 2010).

3.5.3. O Plano Brasil Maior, de 2012 a 2014

O Plano Brasil Maior (PBM)¹¹⁸ organiza a política industrial em torno de programas temáticos e de gestão. Paralelamente, é dada continuidade ao Programa de Aceleração do Crescimento, que fica conhecido como PAC II. Os programas temáticos priorizam o apoio logístico em portos e aeroportos; os investimentos em indústrias de transformação, com ênfase nas indústrias de alta e média-alta tecnologia; os incentivos à pesquisa e desenvolvimento e à qualificação profissional; a internacionalização da indústria brasileira; e o fortalecimento da agroindústria e da metrologia industrial. A proposta desses programas temáticos é combinar estratégias setoriais e horizontais, de modo a minimizar a pulverização dos esforços do Estado e priorizar segmentos considerados estratégicos.

Desenvolvimento Econômico. Todos são compostos por ministros de Estado, representantes da iniciativa privada e de entidades da sociedade civil, e têm secretarias executivas ou comitês gestores integrados por membros do segundo escalão de governo. Têm funções normativas sobre políticas públicas que, direta ou indireta- mente, afetam o desenvolvimento econômico e social de modo geral, e o desenvolvimento industrial e tecnológico em particular. Sob essa superestrutura operam os ministérios com seus respectivos órgãos executivos, instrumentos e políticas específicas.” (p. 29)

¹¹⁸ Instituído pela Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

Com o PBM se consolida o entendimento que a política industrial deve articular instrumentos setoriais e horizontais, sem os quais o alcance de seus objetivos se tornaria inviável. Neste sentido, o discurso do PBM não apenas indica prioridades temáticas, como também se estrutura em torno de duas dimensões: uma setorial, tendo em vista regulações e desafios específicos de cada setor; e outra horizontal, com características sistêmicas e ênfase na inovação e no adensamento das cadeias produtivas. No que se refere à dimensão setorial, as diretrizes são: i) o fortalecimento das cadeias produtivas dos complexos industriais priorizados na questão temática; ii) a ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios; iii) o desenvolvimento de cadeias de suprimento em energia, considerando as vantagens ambientais (energia renovável) e as tecnologias sustentáveis; iv) a diversificação das exportações e a internacionalização da indústria brasileira, incluindo a instalação de empresas estrangeiras e de centros internacionais pesquisa e desenvolvimento no País; e v) a consolidação da agroindústria, especialmente no que se refere à produção de commodities e às iniciativas de biotecnologia. Tais diretrizes são articuladas de forma matricial com os 19 segmentos industriais¹¹⁹ representados pelos comitês executivos e seus respectivos conselhos de competitividade, os quais por sua vez são colegiados mistos com participação das associações patronais de âmbito nacional.

Cabe destacar algumas peculiaridades nessa nova aglutinação setorial dos segmentos produtivos. Primeiramente, a junção da representação da indústria naval com a de petróleo e gás, como também dos segmentos de couro e calçados com o têxtil e de confecções, e o de gemas e joias. Em segundo lugar, a reaproximação dos interesses da defesa com aqueles da aeronáutica, que desde o final dos governos militares estavam distanciados. Em terceiro lugar, e o mais significativo, a criação de dois novos conselhos relativos aos serviços e ao comércio, diretamente correlacionados à política industrial. A inserção da temática do comércio na pauta da política industrial revela, por um lado, um esforço estatal de mapeamento diagnóstico do mercado brasileiro para fins de coordenação das estratégias políticas orientadas a suprir o mercado consumidor interno. Por outro lado,

¹¹⁹ Os 19 segmentos industriais representados no Plano Brasil Maior são: i) petróleo, gás e indústria naval; ii) química; iii) complexo da saúde; iv) energias renováveis; v) móveis; vi) automotivo; vii) mineração; viii) construção civil; ix) defesa, aeronáutica e espacial; x) agroindústria; xi) bens de capital; xii) metalurgia; xiii) serviços logísticos; xiv) complexo eletrônico, tecnologia da informação e comunicações; xv) higiene pessoal, cosméticos e perfumaria; xvi) serviços; xvii) comércio; xviii) couro, calçados, têxtil, confecção, gemas e jóias; e xix) celulose e papel.

também aponta para uma crescente tendência de diminuição da distância entre a atividade industrial e comercial, como resultado da inserção de serviços tecnológicos no processo final de fabricação.

Já no que se refere à dimensão horizontal, ou sistêmica, as medidas são concebidas com o intuito de reduzir custos, aumentar a produtividade e ampliar as competências científico-tecnológicas junto às empresas. Nesse sentido, as ações são centradas em 9 temas: i) comércio exterior, com ênfase na melhoria de instrumentos financeiros e tributários, bem como na defesa comercial e incentivos à internacionalização; ii) incentivos financeiros e tributários ao investimento no País; iii) incentivos à inovação, pesquisa e desenvolvimento; iv) formação e qualificação profissional; v) produção sustentável, ambientalmente e energeticamente; vi) competitividade dos pequenos negócios, com iniciativas de ampliação ao crédito e concessão de privilégios nas compras públicas; vii) desenvolvimento regional; viii) bem estar do trabalhador; e ix) relações de trabalho.

Uma questão relevante a ser apontada acerca do PBM diz respeito à tentativa de criar instrumentos para facilitar a ação política de coordenação e articulação. Assim como na abordagem setorial, as medidas horizontais também são concebidas com uma maior atenção às questões de coordenação entre as políticas. O Plano também revela uma ênfase na articulação público-privada, ao prever em sua formatação a criação de coordenações sistêmicas, comitês executivos e conselhos de competitividade, dos quais participam associações nacionais, além de sindicatos de trabalhadores, mantendo assim a característica tripartite desses fóruns de discussão da política industrial.

Todavia, à medida que o Estado revela uma carência em sua capacidade para gerir esse complexo arranjo de atores institucionais envolvidos na política industrial, e que fica evidenciada a queda da participação da indústria de transformação na composição do PIB nacional, a insatisfação do empresariado industrial aumenta e gradativamente ocorre uma ruptura da aliança público-privada. Dito de outra forma, as iniciativas destinadas a reduzir os gargalos conjunturais ao desenvolvimento se deparam com gargalos estruturais que inibem sua eficácia.

...tínhamos, ao findar a década de 1970, o oitavo parque industrial do mundo e o peso de nossa indústria de transformação no PIB, em 1980, era de 32,4% – dos mais altos do mundo. Ingressados na crise, contudo, e depois, pior, no neoliberalismo, vimos aquela cifra baixar para 16,9% em 2002, e cair ainda mais em 2009, para 15,5%.” (CANO; SILVA, 2010, p. 22).

A despeito de haver um confirmado reposicionamento da produção industrial na agenda do Estado, a taxa de crescimento da indústria brasileira fica abaixo do esperado. Em parte esse resultado se deve à permanência de um alto custo para a produção no Brasil¹²⁰. Porém, ele também é atribuído à falta de capacidade institucional do Estado para articular a política industrial com as demais políticas auxiliares, macroeconômicas (fiscal e monetária), de infraestrutura econômica, dentre outras. Se por um lado a política industrial preconiza um pacote de isenções tributárias e outros incentivos fiscais à indústria brasileira. Por outro lado, a política macroeconômica neutraliza a importância efetiva da política industrial, tendo em vista os cortes no orçamento e no gasto público, a rigidez na política monetária e a necessidade de aumentar a arrecadação, em um contexto de desaquecimento da economia do País. Essas contradições revelam uma desarticulação interna do Estado, como também uma deficitária capacidade de coordenação política e de planejamento do desenvolvimento nacional, pressuposto central da abordagem neodesenvolvimentista.

Esta contradição entre as políticas industrial e macroeconômica reflete, na verdade, as divisões que existem dentro do Estado brasileiro, que, em última instância, refletem divisões dentro da sociedade acerca do projeto que se pretende para o país. A luta entre as diferentes visões para impor seu projeto materializa-se... na disputa pelos recursos. Para o bem do país, é imprescindível que sejamos capazes, como já o fomos no passado, de construir e perseguir uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo. (CANO; SILVA, 2010, p. 21)

Suzigan e Furtado (2010) reiteram os riscos de políticas industriais excessivamente ambiciosas. Essa característica era atribuída à PITCE e ao PDP, sendo posteriormente reforçada no PBM. Para os autores, tais políticas revelam um descompasso entre as promessas e ambições declaradas, e os recursos disponíveis e a estrutura socioeconômica do País. Ademais, as competências institucionais requeridas para tamanho exercício de coordenação e articulação não compatíveis com as competências instaladas junto ao Estado, com exceção dos poucos bolsões institucionais com reconhecida competência institucional. Schneider corrobora essa análise ao afirmar que, “*na maior parte das vezes, novas agências profissionais foram postas ao lado de antigas estruturas... de tradição clientelista, em uma forma de ‘camadas’ institucionais ou burocráticas*” (2014, p. 35).

¹²⁰ De acordo com o Relatório de Competitividade Global produzido pelo *World Economic Forum* (2011/2012), o empresariado brasileiro atribui à baixa competitividade da indústria nacional 4 principais fatores determinantes: i) tributos, taxas e impostos; ii) infraestrutura; iii) eficiência burocrática; e iv) educação e qualificação profissional. O relatório pode ser acessado pelo portal: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf

Essa situação reitera a importância do fortalecimento da capacidade institucional do Estado para a gestão da política industrial. Conforme análise neoinstitucionalista concebida por Mahoney e Thelen (2010), quando as mudanças políticas ocorrem isoladamente, sem maiores transformações nas instituições, essas mudanças tendem a ser apenas incrementais. Ou seja, a execução de políticas tão complexas requer novas capacidades estatais, que vão além de uma burocracia fortalecida nas questões técnicas e administrativas, ou mesmo em sua autonomia e profissionalismo. Cada vez mais se tornam necessárias capacidades voltadas para a coordenação de políticas e a articulação dos atores institucionais. Assim sendo, sem que novos arranjos institucionais sejam consolidados, o Estado permanecerá desprovido da capacidade requerida para a execução de políticas complexas e que requerem resultados em curto prazo, a exemplo da política industrial.

Capítulo 4. A trajetória da Confederação Nacional da Indústria

Criada em 12 de agosto de 1938, sob a liderança de Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, a Confederação Nacional da Indústria é instituída com a missão de coordenar os interesses das categorias econômicas da indústria e representá-los na articulação com o Estado, em prol da formação de uma política industrial. A partir do Decreto 1.402, de 5 de julho de 1939, a CNI se consolida como a associação sindical de representação patronal dos interesses do empresariado industrial em âmbito nacional, congregando as federações estaduais (à época de inauguração da CNI já estavam formadas as Federações dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, especificamente os representantes do centro industrial de Juiz de Fora) e seus respectivos sindicatos.

Reconhecida pela Carta Ministerial de 17 de setembro de 1938, posteriormente ratificada pelo Decreto Federal 12.321, de 30 de abril de 1943, a formação da CNI está fundamentada na concepção original do industrial Roberto Simonsen, conforme a qual o êxito do processo de industrialização depende de uma articulação estreita e coordenada entre industrialistas e o Estado. Seja nas ações de planejamento ou na expansão da indústria nacional, a aliança com o Estado é percebida como estratégica para a adoção de medidas de proteção e incentivos à indústria nacional. Percebe-se assim que os fundamentos de criação da CNI são estruturados a partir do pensamento nacional-desenvolvimentista, segundo o qual o desenvolvimento econômico do País está condicionado ao processo de industrialização. Essa sustentação ideológica deve-se à liderança de Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, fortes lideranças junto ao meio industrial e também político. Resulta dessa convergência de esforços, entre o segmento industrial e o Estado, a oportunidade para formular a primeira política industrial no País. Assim sendo, a política industrial brasileira é inaugurada a partir da aliança público-privada nacional, que por sua vez é estruturada no pensamento nacional-desenvolvimentista, segundo o qual a atividade industrial constitui o principal mecanismo para a superação da condição de subdesenvolvimento e de dependência dos produtos dos países de economia central.

À medida que a CNI conquista uma posição de liderança junto ao empresariado industrial, agregando os diversos interesses empresariais em torno de um objetivo comum, ela expande sua atuação para os diversos estados brasileiros, organizando uma base de mobilização empresarial em todo o País. Dá-se início à formação de uma entidade política

privada, suprapartidária, com autonomia econômica e grande capacidade de influência junto ao Estado e seus entes federativos. Paralelamente, também são promovidos estudos e análises acerca das estratégias para o desenvolvimento econômico do País, além do debate de estratégias para o processo de industrialização, que sustentem a missão da CNI de “defender e representar a indústria na promoção de um ambiente favorável aos negócios, à competitividade e ao desenvolvimento sustentável do Brasil”. (CNI, 2008). Conforme previsto em seu estatuto, a entidade tem a prerrogativa de coordenar e representar os interesses da indústria perante todas as instâncias, públicas e privadas, em âmbito nacional, cabendo-lhe: i) a negociação de acordos coletivos; ii) a indicação de representantes junto a órgãos e organismos nacionais ou internacionais; iii) estipular contribuições aos sindicatos patronais e às federações estaduais, bem como receber essas contribuições para fins de manutenção de seu aparato organizacional e para o cumprimento de sua missão; iv) administrar e dirigir o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o SESI (Serviço Social da Indústria), inclusive no que se refere ao recebimento de recursos referentes à arrecadação compulsória para a manutenção dessas instituições; e v) orientar as atividades do IEL (Instituto Euvaldo Lodi).

É importante ressaltar que a organização da CNI junto aos estados brasileiros está pautada pelo princípio federativo, de tal modo que a entidade se configura como órgão sindical de grau superior, responsável diretamente por liderar o Sistema Confederativo da Representação Sindical da Indústria, do qual são filiadas as Federações das Indústrias dos Estados e do Distrito Federal, além dos sindicatos patronais (filiados às federações estaduais) e das associações setoriais de âmbito nacional (vinculadas diretamente à CNI). Sua gestão é ancorada em uma estrutura institucional que contempla os seguintes órgãos: i) o Conselho de Representantes, composto por dois delegados representantes de cada Federação filiada, que são responsáveis por traçar a política geral e as diretrizes estratégicas da CNI; ii) a Diretoria, que é o órgão executivo da entidade, sendo composta por um presidente, quinze vice presidentes, três diretores financeiros e três diretores secretários, além de quinze diretores gerais; e iii) o Conselho Fiscal, composto por três membros titulares, cada qual com três suplentes, eleitos pelo Conselho de Representantes com a atribuição de examinar e acompanhar o movimento econômico e financeiro da entidade. Cabe ainda destacar que as receitas da CNI são compostas por contribuições de filiadas, contribuições legais, cotas das entidades vinculadas sob sua administração,

serviços e convênios, aluguéis de imóveis, juros de títulos e depósitos, mutações patrimoniais, doações e legados, dentre outras fontes.

4.1. A história da criação da CNI

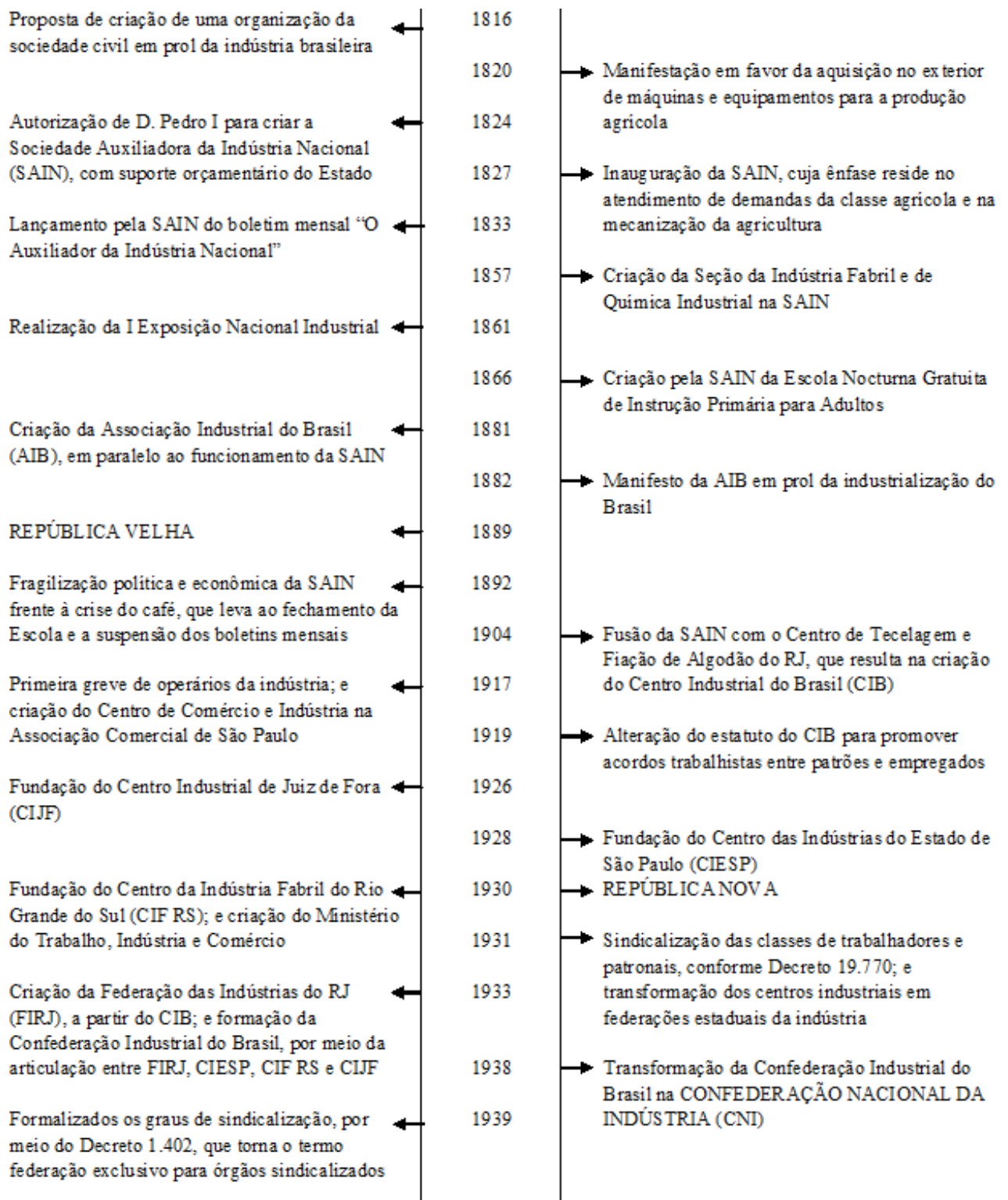
Considerando que o objeto da tese é o papel da Confederação Nacional da Indústria na política industrial, entre 1938 a 2014, é importante previamente analisar o processo de mobilização do empresariado industrial, desde o período do Império, da República Velha e da República Nova, até a formação da CNI (Figura 11).

A primeira proposta para criação de uma sociedade civil em prol da indústria surgiu em 1816, proposta por Inácio Álvares Pinto de Almeida. Com o apoio de mais de 200 representantes de setores produtivos que demandavam melhores condições para a aquisição de máquinas rurais e fabris no exterior, Inácio Álvares redige em 1820 um memorial expressando a posição e os interesses deste grupo (BUENO, 2008). As principais demandas apresentadas ao Estado versam acerca da importância de se modernizar as práticas produtivas no País, em especial a produção de algodão, café, açúcar, madeira e extração mineral, bem como atividades acessórias a exemplo da siderurgia e têxtil. Ainda que mobilizada pela iniciativa privada, sua criação é autorizada por D. Pedro I em 1824, após a Declaração de Independência e a Promulgação da Constituição, quando então é concebido o estatuto da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN).

Em 1827 é oficialmente fundada a SAIN¹²¹, na cidade do Rio de Janeiro, que conta com João Inácio da Cunha como seu primeiro presidente. A Sociedade nasce com a missão de assessorar o Império na adoção de medidas que auxiliem o desenvolvimento da indústria, em especial a mecanização da agricultura, a aquisição e a comercialização de máquinas e equipamentos. Sua primeira sessão é realizada em 1828 com a participação de 49 sócios efetivos e seis honorários, dentre os quais figura D. Pedro I, que viabiliza a vinculação dessa Sociedade à Secretaria de Negócios do Império e o recebimento de recursos do Tesouro para promoção de suas ações.

¹²¹ Informações obtidas do Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889-1930), verbete Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, organizado por Alzira Alves de Abreu, publicado pela Editora FGV/ CPDOC em 2015.

Figura 4.1: Trajetória de mobilização do empresariado industrial até a criação da CNI



A criação da SAIN é um marco na mobilização dos empresários brasileiros, tanto do setor agrícola como também do industrial, com convergência de interesses no

desenvolvimento industrial brasileiro. Conforme registrado por João Antônio Rodrigues de Carvalho em ofício referente à criação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional:

Para conseguirmos este útil fim basta só que o Governo queira, e que seja ajudado por homens esclarecidos, que haja uma cooperação em todas as medidas de melhoramentos, que se julgarem necessárias e praticáveis, e que se conceda alguns pesos aos autores das descobertas úteis, únicas moedas, que o Governo tem a seu dispor e que podem ser organizadas de tal modo que não venham a carregar sobre o Tesouro Nacional. Dois são os meios de conseguiremos estes fins, e estes já se acham em atividade nas grandes Nações do antigo mundo: isto é o estabelecimento de um Conservatório de Artes e de Ofícios e de uma Sociedade Promotora da Indústria Nacional.¹²²

Entre 1833 e 1892 é publicado o boletim-revista *O Auxiliador da Indústria Nacional*, cujo foco está centrado na mecanização da agricultura e a importação de maquinário industrial, bem como na necessidade de capacitar o trabalhador rural para o manuseio do maquinário e de novas técnicas de produção¹²³. Após 1957, com a criação das Seções da Indústria Fabril e de Química Industrial, o boletim passa a abordar também assuntos relativos aos segmentos industriais existentes no País, a saber: a indústria têxtil e de fiação, de iluminação a gás, de construção naval e de transporte de cargas por meio de ferrovias e estradas de rodagem. Aos poucos, a Sociedade promove uma mudança estratégica em seus objetivos institucionais, aproximando sua atuação dos interesses dos empresários do setor industrial. Em 1861 é promovida a I Exposição da Indústria Nacional com a mostra de artigos produzidos industrialmente, maquinários e até mesmo itens fármacos produzidos em boticários. E, em 1866, apresenta uma proposta para criação de uma escola industrial (*Escola Nocturna Gratuita de Instrução Primária para Adultos*) destinada à formação de mão de obra qualificada.

Essa reorientação estratégica é reforçada pela crise do café que, em meados da década de 1870, já é evidente e expõe a vulnerabilidade da economia brasileira. Ou seja, esse cenário de instabilidade da economia cafeeira viabiliza o fortalecimento das seções industriais vinculadas à SAIN, em contraposição à sua trajetória de defesa dos interesses de produtores rurais e da mecanização da produção agrícola (Bueno, 2008).

¹²² Transcrição de manuscrito de João Antônio Rodrigues de Carvalho em ofício encaminhado em 31/10/1825 à Junta de Comércio do Império do Brasil, acerca do requerimento de Inácio Álvares Pinto de Almeida referente à criação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional. Documento obtido por meio do acervo da Biblioteca Digital Luso-Brasileira (<http://bdlb.bn.br/>), em 03/05/2016, pelo link: http://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_manuscritos/mss1428066/mss1428066.pdf

¹²³ Informações obtidas por meio da publicação de Celina Midori Murasse no V Congresso Brasileiro de História da Educação, realizado em 2008 pela Sociedade Brasileira de História da Educação (www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe5/pdf/39.pdf).

Composta por grupos de empresários dos segmentos industrial, mercantil e agrário, com interesses diversos e por vezes antagônicos, a SAIN permanece ativa na defesa dos interesses industriais, o que aos poucos explicita seus conflitos internos. Com o intuito de atender às reivindicações dos industrialistas, são organizadas duas outras Exposições Nacionais da Indústria, respectivamente em 1873 e 1875¹²⁴. Todavia, esses eventos não evitam a saída da Seção Industrial Fabril da SAIN, em 1880, quando é criada a Associação Industrial do Brasil (AIB). Nesse momento, o pensamento econômico brasileiro se divide em duas vertentes: uma representada por Amaro Cavalcanti, que defende o desenvolvimento industrial por meio de estímulos providos pelo Estado; e outra representada por Serzedelo Correia, que defende a produção industrial e também a atividade agrícola e de exploração mineral, tendo em vista as condições naturais do País. Gradativamente o movimento industrial, liderado pela AIB, conquista espaço na agenda do Estado, enquanto a SAIN perde sua capacidade de mobilização dos interesses industriais.

A Associação Industrial do Brasil é um marco no processo de industrialização brasileira, visto que reúne pela primeira vez um grupo exclusivo de empresários industriais, que são contrários à predominância da economia agroexportadora. Assim sendo, a criação da AIB é uma primeira janela de oportunidade¹²⁵ para o desenvolvimento da incipiente indústria brasileira. Liderada por Antônio Felício dos Santos, industrial do segmento têxtil e deputado pelo Partido Liberal, a AIB se aproveita de um movimento já organizado na indústria chapeleira¹²⁶ para disseminar suas preocupações com o cenário econômico nacional e reivindicar incentivos para a indústria nacional. Como resultado, em 1882 é concebido o Manifesto¹²⁷ da Associação Industrial, que simboliza uma primeira agenda de interesses políticos defendida pelo empresariado industrial. Conforme analisado por Nícia Luz (1978), o Manifesto argumentava que:

¹²⁴ www.riodejaneiroaqu.com/pt/exposicoes-nacionais.html

¹²⁵ O conceito de janela de oportunidade, do inglês *policy window*, foi disseminado por John W. Kingdon na obra *Agenda, Alternatives, and Public Policies* (KINGDON, 2003). Trata-se de uma oportunidade para que uma proposta seja colocada em prática, ou que seja atraída atenção a um determinado problema. Nesta oportunidade, entra em ação um empreendedor de políticas públicas, cujas habilidades fazem convergir 3 grandes fluxos: problemas, soluções (*policies*) e ambiente político (*politics and political mood*).

¹²⁶ Face à crescente concorrência de produtos industrializados, facilitada mecanização da produção chapeleira, diversas indústrias de chapéus foram obrigadas a rever seu processo produtivo para que pudesse se adaptar ao mercado. Entretanto, algumas indústrias se mostraram incapazes de adaptar ao processo de mecanização, o que tornou o produto internacional mais atraente, apesar das medidas protecionistas resultantes da política tarifária conhecida como Tarifa Alves Branco, de 1844.

¹²⁷ O Manifesto foi publicado em veículo da própria Associação Industrial, *O Industrial*, em 11 de maio de 1882.

Pela industrialização o Brasil não só obteria a independência econômica, mas resolveria alguns dos seus problemas, pois atrairia para o país braços e capitais estrangeiros, ocuparia uma população urbana desocupada e que poderia suscitar uma questão social, livraria o país da vulnerabilidade de uma economia monocultora e, abastecendo mercado interno, diminuiria a importação, aliviando a balança comercial. (LUZ, 1978, p. 68)

O Manifesto não defende uma doutrina econômica em específico, mas divulga ideias contrárias àqueles que – por convicção ou interesse – pregam por um Brasil essencialmente agrícola. De acordo com a AIB, o País poderia superar alguns de seus problemas por meio da industrialização. Nesse sentido, são defendidas propostas tais como: a atração de capitais estrangeiros para investimentos industriais, a ocupação da população urbana desocupada, a independência econômica mediante a diversificação produtiva e o equilíbrio da balança comercial. Embora a Associação tenha nascido de forma tímida, ela se torna um ator eficaz na articulação de um grupo de pressão com capacidade de influenciar a agenda do Estado e propor alternativas para o desenvolvimento da economia nacional. Neste sentido, a AIB simboliza uma reação dos empresários contra o predomínio dos interesses agrícolas e mercantis, em favor do estabelecimento de uma política protecionista para as indústrias fabris.

A AIB permanece articulada, mesmo após a transição do Império para a República. Nesse momento, Felício dos Santos se torna ministro do governo de Floriano Peixoto e dá encaminhamento a iniciativas em prol dos interesses da indústria nacional. Suas principais preocupações concentraram-se na promoção de medidas protecionistas para a indústria nacional, ainda que revestida de inspiração liberal, ao incentivar a criação de um mercado consumidor interno e o aumento das exportações. Para Jussara Azevedo (AZEVEDO, 2011), no início da República Velha, a atuação da Associação Industrial mais se assemelha a uma estratégia de comunicação e propaganda orientada na promoção dos interesses industriais, visto que não dispõe de uma doutrina econômica ou de uma estratégia para o desenvolvimento econômico do País.

À medida que a AIB expande sua atuação, a SAIN perde sua influência e também seus recursos financeiros, vendo-se obrigada a fechar a escola técnica em 1892. Neste ano, Inocêncio Serzedelo Correia assume a presidência da SAIN, dando-lhe uma sobrevida. Em 1902, em um contexto de crescimento da indústria brasileira, a SAIN funde sua estrutura institucional com o Centro de Tecelagem e Fiação, o que resulta na criação do Centro Industrial do Brasil (CIB), no Rio de Janeiro, em 1904. Se por um lado o centro de

tecelagem possui mais recursos financeiros; por outro a SAIN dispõe de um arcabouço institucional consolidado. Assim sendo, ambas as instituições se unem em prol de um benefício próprio, valendo-se das oportunidades do contexto político e das características de cada ator institucional, caracterizando uma mudança simbiótica. Tal fusão oportuniza a criação de uma nova entidade representativa dos interesses do empresariado industrial, com força política e experiência em mobilização.

Sob a liderança de Serzedelo Correa, o CIB se configura como um marco na trajetória de criação da CNI. Constituído com o objetivo específico de promover o desenvolvimento da indústria nacional, o Centro é criado em um momento de expansão da indústria e de fortalecimento dos industriais enquanto um grupo coeso que busca defender seus interesses junto ao Estado. É então formulado um plano de ação preconizando isenções tarifárias para a importação de matérias-primas necessárias à produção industrial, como também é traçada uma estratégia para servir como um órgão consultivo e de pressão junto ao Estado na formulação de reformas tarifárias e na adoção de medidas em prol do desenvolvimento industrial. Em 1907 o CIB lança um censo sobre a produção fabril do País, em parceria com o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, revelando estatísticas da indústria extrativista, da agricultura, dos transportes e da indústria fabril.

Serzedelo Correia defende uma política de incentivo ao capital privado e de defesa da produção nacional, seja ela agrícola ou industrial. Ou seja, sua argumentação busca conciliar os interesses industriais e agrícolas, tendo em vista a constatação da dependência econômica brasileira. Defende ainda que seja implementada uma lei semelhante à Tarifa Alves Branco, em que os artigos com similares produzidos no Brasil sejam taxados diferentemente, e que a concessão de isenções seja atribuída apenas a produtos sem similares no País. Conforme colocado por Nícia Luz (1978), as principais medidas defendidas pelo CIB são: i) o desenvolvimento harmônico amparado na proteção alfandegária, ii) o saneamento da moeda e maior eficiência na arrecadação, iii) a reorganização do crédito, iv) o desenvolvimento dos transportes e v) o fomento do comércio internacional (exportação).

Jorge Street assume a presidência do CIB em 1912 e seu legado revoluciona a relação entre patrões e empregados, pois pela primeira vez o industrial abre o debate sobre os direitos dos trabalhadores, como os direitos à reunião, à greve e à organização dos

operários. Em suas fábricas, entre 1908 e 1914, cria creches e grupos escolares, bem como reconhece sindicatos operários, inovando nas relações de trabalho. Quando em 1917 eclodem as greves gerais de trabalhadores da indústria, o CIB reformula seu estatuto, introduzindo a missão de promover acordos e entendimentos entre patrões e empregados, o que o um precursor de medidas protetivas ao trabalhador. Eduardo Bueno (2008) considera que o êxito das ações empreendidas pelo CIB se devem principalmente à liderança de Serzedelo Correia e Jorge Street, ao afirmar que “*os industriais brasileiros enfim possuíam uma entidade de classe à altura de seus anseios e projetos*” (p. 96).

Apesar do êxito do CIB e da AIB, o pensamento de proteção à indústria nacional e ao capital privado não é predominante durante a República Velha (1889-1930). Nesse momento, o pensamento econômico brasileiro está dividido em duas correntes principais. A primeira, representada por Serzedelo, defende uma maior liberdade do capital privado, mas considerava a atuação do Estado relevante na promoção de incentivos à iniciativa privada e na adoção de medidas protecionistas à indústria nacional. Já a segunda corrente, que tem Amaro Cavalcanti como seu principal defensor, é favorável a um maior intervencionismo estatal. Para Cavalcanti, o Estado deve assumir a liderança do processo de desenvolvimento econômico. Esse debate sobre o pensamento industrial e o papel do Estado estrutura a identidade dos diversos grupos políticos e econômicos. Por um lado, o pensamento de Serzedelo traz robustez à posição defendida pelo CIB e agrega tanto industriais como produtores agrícolas defensores do capital nacional. Por outro lado, a posição de Cavalcanti fortalece os defensores do protagonismo estatal.

Diante da crescente influência do CIB junto aos industriais do Rio de Janeiro e como resposta ao crescente número de indústrias criadas em São Paulo (que salta de 314 em 1907 para 4.458 em 1920¹²⁸), em 1928 é criado o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP). A criação do CIESP simboliza uma primeira ruptura entre os representantes dos setores industrial e comercial, pois até então os empresários industriais paulistas se utilizava da estrutura da Associação Comercial de São Paulo para promover seus encontros. Concebido como sociedade civil sem fins lucrativos, sob a liderança de Francisco Matarazzo e Roberto Simonsen, o CIESP se torna a primeira entidade autônoma representativa dos interesses de empresários industriais paulistas. Sua missão é reunir as

¹²⁸ Dados extraídos da página web da CIESP: www.ciesp.com.br/sobre-o-ciesp/

empresas industriais do Estado; promover o intercâmbio com outras associações patronais; estabelecer laços de cooperação com o governo para a realização de estudos; e buscar por soluções para os interesses da indústria.

O intercâmbio promovido pelos Centros Industriais de São Paulo (CIESP) e do Rio de Janeiro (CIB) com industriais de outros estados favorece o surgimento do Centro de Indústrias Fabris do Rio Grande (CINFA), em 1930, que conta com a liderança de Hugo Gerdau. Pouco depois o CINFA adota o nome de Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul (CIERGS). Paralelamente, com a posse de Getúlio Vargas no governo, um novo arcabouço político se configura e traz um grande impacto para a indústria brasileira. Em 1931, o Governo Provisório de Getúlio Vargas institui o Decreto 19.770, que regulamenta a sindicalização das instituições patronais e de trabalhadores, provendo-lhes personalidade jurídica e autoridade para a representação política junto ao Estado. Nesse momento, fica instituído um modelo sindical de representação, o qual é estruturado a partir de associações setoriais, federações estaduais e confederações.

Frente a essa nova conjuntura política e legal, a CIESP altera seu estatuto¹²⁹ e, em 1931, cria a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Essa mesma mudança é feita pelo Centro Industrial do Brasil, no Rio de Janeiro, que no mesmo ano cria a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJ). E juntos, FIESP, FIRJ, CIERGS e CIJF unem esforços para criar a Confederação Industrial do Brasil, em 1933¹³⁰. A Confederação é instituída como uma associação sindical de representação nacional do empresariado industrial. Parte de sua missão institucional é a articulação de outras federações, sindicatos e associações industriais, de modo a organizar os interesses da indústria nacionalmente.

A criação da Confederação ocorre em um momento oportuno para os interesses da indústria nacional, uma vez que uma Assembleia Nacional Constituinte é convocada em 1933, cabendo-lhe a indicação de representantes do empresariado industrial para discutir o novo regime político. Nesse momento, os industriais indicados são Jorge Street, Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi. Assim sendo, a Constituição de 1934 atribui uma posição de destaque aos interesses industriais. Pouco depois, em 1935, Roberto Simonsen assume a

¹²⁹ Informações obtidas pelo portal da FIESP, em 03/05/2016, pelo link <http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/historia/>

¹³⁰ Informações obtidas pelo portal da CNI, em 09/05/2016, pelo link <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/2012/03/1,1741/historia.html>

presidência da Confederação Industrial do Brasil. Quando uma nova Constituição é instituída em 1937, esses mesmos industriais decidem por sindicalizar a Confederação nos termos dessa nova Constituição, dando origem à criação da CNI em 1938.

A economia mundial carregava ainda as chagas da crise de 1929. Por outro lado, a alucinação de alguns chefes de Estado empurrava a Europa para a mais vergonhosa aventura da humanidade. O Brasil não ficou ileso nem à crise, nem à guerra. As dificuldades de importar no início da década de 1930 forçaram-no a usar, no limite, sua acanhada capacidade industrial. A guerra viria a exigir mais produção e maior capacidade de produzir. No início, conseguimos a produção sem a necessária expansão.

... Foi no meio daqueles imensos desafios que os industriais se viram impelidos a se organizar e somar esforços. O comportamento isolado já não podia dar conta de tão gigantesco projeto. Liderados pela intuição e inteligência de Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, companheiros de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul fundaram a Confederação Nacional da Indústria. O objetivo básico era capitalizar sobre suas experiências individuais e ainda harmonizar suas relações com o governo, os demais industriais e o mundo exterior.¹³¹

Convém destacar que a Constituição de 1937 pretende uma aproximação entre o Estado e os setores produtivos (indústria, agricultura, transporte, comércio, serviços e crédito), por meio da criação do Conselho de Economia Nacional composto por representantes de associações ou sindicatos eleitos por seus respectivos órgãos colegiais deliberativos, de grau superior. Essa resolução induz a uma reformulação dos órgãos sindicais, que passam a se enquadrar em graus hierárquicos de deliberação, sendo o primeiro grau as confederações, o segundo grau as federações e o terceiro grau os sindicatos, conforme previsto no Decreto-Lei 1.402, de 5 de julho de 1939. Entretanto, como esse formato corporativista previa a subordinação das associações sindicais ao novo regime político do Estado Novo, a CNI e a FIESP, por meio de seus líderes Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen, respectivamente, fizeram oposição à essa proposta e lograram algumas reformulações na legislação sindical por meio de decretos presidenciais.

Maria Antonieta Leopoldi (LEOPOLDI, 2010) destaca algumas dessas mudanças, a exemplo da permissão para formar entidades privadas associadas às entidades sindicais; da manutenção do caráter holístico das federações regionais enquanto instituições agregadoras de sindicatos e associações industriais dos diversos segmentos; e das regras de reeleição dos representantes sindicais. Diante das mudanças alcançadas e visando manter a associação industrial como entidade civil, diversas Federações Industriais recriam os

¹³¹ Discurso do Presidente da CNI, Senador Albano Franco, na celebração do 50º aniversário da CNI, denominado Dia da Indústria, em 1988.

Centros Industriais, fóruns não sindicalizados destinados a atender as prioridades originais de articulação das indústrias locais. Em 1939 a CIESP é novamente constituída enquanto entidade civil, passando a atuar conjuntamente com a FIESP na representação e defesa dos interesses dos sindicatos patronais da indústria paulista. Igualmente a FIRJ reinstitui o CIRJ, com a missão de promover a interlocução e a integração dos industriais no Rio de Janeiro.

Para a autora, tais adaptações na legislação sindical revelam a capacidade de pressão do setor industrial sobre o governo, já no início da década de 1940. Porém, reitera que essa mudança institucional provocada pela Constituição de 1937 e consagrada pelo Decreto-Lei 1.402, associa definitivamente o sindicalismo ao Estado e aos mecanismos de gestão participativa. Trata-se, portanto, de uma mudança incremental no ambiente político-legal que produz uma transformação em grande escala junto às instituições representativas do setor privado, o que reitera a influência de fatores externos (exógenos) na trajetória das instituições e caracteriza uma segunda janela de oportunidades na trajetória de desenvolvimento da indústria nacional. Conforme colocado por Feldhues (2014):

Do Centro Industrial do Brasil à Confederação Nacional da Indústria, os representantes do setor industrial não apenas ampliaram a influência do interesse classista nos governos federais como renovaram suas lideranças e consolidaram uma representatividade suprarregional, através da CNI. Uma vez organizada a classe industrial, restava fazer valer seus interesses através de políticas direcionadas ao setor. A busca, agora, se dava por um melhor posicionamento na esfera governamental e um maior respaldo pela opinião pública diante do novo cenário político que se anunciava. (FELDHUES, 2014, p. 38)

Sob uma perspectiva histórica de análise das instituições, essas sucessivas mudanças ocorridas de modo gradativo nas primeiras décadas do século XX, resultam em uma profunda transformação nas instituições envolvidas. Pressionadas pela necessidade de acomodar os interesses dos diversos grupos de pressão junto ao Estado e de modernizar as instituições representativas da indústria, tanto o governo como o empresariado industrial promovem mudanças em seu arcabouço institucional, culminando na criação da CNI e na priorização em definitivo dos interesses da indústria nacional na agenda política. Diante de um novo cenário político-econômico, a CNI logra êxito em posicionar-se como entidade líder do setor industrial, compartilhando ativamente sua percepção acerca dos problemas que se configuram como gargalos para o desenvolvimento do País, como também participando da formulação de uma estratégia nacional para alavancar o processo de industrialização. Ademais, tais mudanças ocorridas podem ser caracterizadas uma

retroalimentação positiva (*positive feedback*¹³²), visto que elas oportunizam a consolidação de uma rede de sindicatos locais e federações estaduais, articulados entre si e congregados nacionalmente por uma entidade sindical representativa de grau superior, responsável pela defesa dos interesses de industrialistas brasileiros.

Assim, embora muitos empresários tenham visto com apreensão Vargas e seus aliados amarrarem os cavalos no obelisco do Rio – e a despeito também das críticas do setor à crescente ‘sindicalização’ das entidades civis imposta pelo novo regime –, a verdade é que foi em função das novas regras estabelecidas por Getúlio que os industriais enfim iriam organizar-se em torno de sua causa e veriam nascer uma sólida instituição classista. (BUENO, 2008, p. 142)

Tendo em vista o exposto, tem-se que a atuação centralizadora e autoritária do Estado, observada na sua intervenção junto à organização das instituições patronais e de trabalhadores, impacta na exaustão de antigas instituições patronais e na formação de novas instituições sindicalizadas. Tais instituições, a exemplo da CNI, posicionam-se, desde sua criação, como atores hierarquicamente superiores com a responsabilidade de coordenar interesses específicos em âmbito nacional.

4.2. A atuação da CNI na política industrial brasileira

Desde a criação da CNI, o pensamento desenvolvimentista do setor privado tem sido a abordagem predominante junto ao empresariado industrial brasileiro, em defesa do planejamento da industrialização e da autonomia do capital privado. Nesse contexto, a participação do Estado é subsidiária, ocorrendo por meio de incentivos – tributários e não tributários – favoráveis à produção nacional e da adoção medidas protecionistas, dentre outras ações. Entretanto, esse pensamento adota diferentes características ao longo da trajetória da CNI, uma vez que parte dos industriais é favorável a uma parceria com o capital estrangeiro e, outra parte, é de uma vertente mais nacionalista sendo favoráveis à atuação do Estado em empreendimentos do setor produtivo, direta ou indiretamente. Essas diferenças são refletidas nos diferentes posicionamentos por ela adotados, ao longo de sua

¹³² Na obra *Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking* (TRUE et al., 2007), James True, Jones Bryan e Frank Baumgartner analisam como ocorrem as mudanças institucionais. Os autores consideram que regras e normativas – considerados fatores exógenos – influenciam positivamente (*positive feedback*) ou negativamente (*negative feedback*) as instituições, podendo impactar no seu comportamento enquanto ator político, como também no processo de tomada de decisões inerentes ao funcionamento da própria instituição.

trajetória institucional e em seus processos internos, que por sua vez são marcados por conflitos entre o próprio empresariado industrial.

Até a década de 1950, o pensamento do empresariado industrial favorável a um maior protagonismo político da iniciativa privada é predominante também nas instituições estatais e junto aos representantes do governo. Porém, entre meados de 1950 até o final da década de 1970, a abordagem desenvolvimentista nacional do setor público se torna predominante junto ao Estado, deixando os interesses privados subordinados às prioridades definidas pelo governo e às estratégias definidas para a política industrial. Diferentemente do pensamento do setor privado, propõe-se uma gradativa estatização dos investimentos no setor produtivo, em áreas estratégicas para o País ou que não sejam atendidas pelo capital privado. Apesar desse reposicionamento do Estado, a aliança público-privada nacional permanece ao longo desse período, ainda que haja certa insatisfação do empresariado industrial com sua participação marginal na política industrial. Em um tom não conflitivo, a CNI apoia essa maior atuação do Estado na economia e no planejamento da expansão industrial, ainda que haja críticas acerca do grau de intervenção estatal e da tendência de estatização dos investimentos produtivos.

Bresser-Pereira, ao analisar a formação da aliança entre o segmento industrial e o Estado, especificamente no período da ditadura militar, considera que “*as entidades de classe dos empresários estão em muitos aspectos sob o controle do Estado*” (1978, p. 255). Para o autor, esse posicionamento é evidenciado na III e IV CONCLAP, quando os setores produtivos reivindicam uma maior proteção dos interesses privados nacionais e uma reduzida intervenção do Estado em empreendimentos produtivos. Peter Evans (1995) complementa essa análise ao apontar para uma gradativa inserção da burguesia estatal nas estruturas institucionais do segmento industrial, à medida que a legislação sobre sociedades acionárias (Lei 6.404 de 1976) oportuniza a consolidação do papel investidor acionista do Estado junto ao mercado e à economia do País. Conforme colocado pelo autor, essa nova atuação do Estado se configura como uma estratégia de autonomia inserida (em inglês, *embedded autonomy*), em que os representantes do governo passam a integrar as estruturas empresariais do setor privado e, por vezes, inclusive suas instâncias representativas.

Ainda nesse sentido, Musacchio e Lazzarini (2015) analisam a trajetória de atuação do Estado brasileiro, enquanto um ator institucional com interesses próprios e estratégias

específicas para intervir no mercado e na economia do setor produtivo. Os autores caracterizam esse novo posicionamento do Estado como investidor e proprietário acionista, sendo que em alguns casos sua participação é majoritária e, portanto, lhe atribui o poder de veto; e em outros casos é minoritária, situação em que o governo contribui, mas não determina as decisões privadas. Porém, em ambos os casos, o novo posicionamento do Estado se caracteriza como uma intervenção no setor produtivo e na economia, impactando na redução da autonomia do empresariado industrial e provocando uma profunda transformação na estrutura industrial do Brasil. Agravando esse cenário, o segmento industrial expressa ainda sua insatisfação frente às vantagens concedidas ao capital estrangeiro, cada vez mais presente no País por meio de empresas multinacionais e do capital financeiro, cuja atuação nem sempre é convergente com os interesses econômicos da indústria nacional.

Diante do exposto, ao final da década de 1970, a posição do empresariado industrial brasileiro se fragmenta e fragiliza a liderança da CNI na condução das negociações com o Estado. Parte dos empresários se mostra favorável à presença do capital estrangeiro no País, em específico nos segmentos cuja dependência tecnológica revela ser decisiva no êxito do processo produtivo, a exemplo do setor automobilístico, de bens de capital, aeronáutico e farmacêutico. Já outros grupos empresariais, mais atuantes nos segmentos de infraestrutura econômica, como o setor elétrico, de telecomunicações, de transportes e de construção civil, descobrem-se em uma situação confortável nessa relação de dependência com o Estado brasileiro. E, por fim, há ainda um grupo empresarial que se identifica com princípios nacional-desenvolvimentistas, porém não são coniventes com a preponderância dos interesses públicos em detrimento do capital privado, e demandam maior protagonismo à iniciativa privada nacional. Como resultado dessa fragmentação, de interesses e preferências, tanto no Estado como também junto à CNI observa-se o fortalecimento das estratégias setoriais da política industrial, em detrimento da formulação de uma política nacional mais ampla. Paralelamente, ocorre também a expansão da influência liberal junto aos empresários insatisfeitos com o controle exercido pelo Estado.

Esse reposicionamento na defesa dos interesses do empresariado industrial, priorizando as estratégias setoriais, provoca uma importante mudança na estrutura institucional da CNI que, a partir da década de 1980, passa a atribuir maior relevância aos

seus Conselhos Temáticos¹³³. Configurados como órgãos colegiados com função consultiva, especializados em temas de interesse da indústria, os Conselhos Temáticos ganham a atribuição de assessorar e subsidiar a Diretoria da CNI no posicionamento sobre questões de interesse da indústria. Já as matérias transversais, de interesse da indústria e da economia brasileira, as estratégias mais amplas de industrialização ficam a cargo de um Conselho Nacional da Indústria, que é composto por integrantes do Sistema Confederativo da Representação Sindical da Indústria, dirigentes de Associações Setoriais da Indústria e líderes empresariais. Logo, a despeito da fragmentação dos interesses do empresariado industrial, a CNI se reformula institucionalmente de forma a manter sua centralidade enquanto ator político.

Com o acirramento da crise econômica e o desgaste do modelo político autoritário e centralizador, os empresários do setor industrial se unem em prol da retomada democrática e, a partir de 1983, a CNI passa a apoiar o movimento Diretas Já. Nesse momento, seu posicionamento é redefinido de modo favorável ao pensamento neoliberal, que passa a predominar junto ao Estado brasileiro em especial na década de 1990. O pensamento neoliberal conquista defensores junto ao Estado e ao empresariado industrial por buscar uma conciliação entre os princípios de autonomia do capital privado e de baixo intervencionismo estatal nos mecanismos de mercado, com princípios desenvolvimentistas, a exemplo do planejamento da economia nacional e de formulação de políticas industriais setoriais. Cabe destacar a exceção dos empresários nacional-desenvolvimentistas que, contrários à estratégia neoliberal de desregulação da economia e de enfraquecimento do papel do Estado, constituem o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) em 1989.

Contudo, frente aos resultados insatisfatórios da economia e dos setores produtivos, os empresários nacional-desenvolvimentistas são fortalecidos no âmbito da CNI e gradativamente o empresariado industrial retoma seu posicionamento desenvolvimentista. A deficiente capacidade demonstrada pelo Estado neoliberal, para promover o aumento da competitividade da indústria, leva a CNI a retomar um posicionamento favorável a uma maior participação do Estado na defesa do crescimento econômico e produtivo do País. Ou

¹³³ Em 2016 constam da estrutura da CNI 12 conselhos temáticos: i) assuntos legislativos; ii) educação; iii) infraestrutura; iv) integração internacional; v) integração nacional; vi) meio ambiente e sustentabilidade; vii) micro e pequena empresa; viii) política econômica; ix) política industrial e desenvolvimento tecnológico; x) relações do trabalho e desenvolvimento social; xi) responsabilidade social; e xii) agronegócios.

seja, o segmento industrial reconsidera a atuação do Estado enquanto ator estratégico na expansão da atividade industrial, o que sinaliza a formação da agenda industrial neodesenvolvimentista, já ao final da década de 1990 (BOSCHI; GAITAN, 2008).

Esse pensamento neodesenvolvimentista conquista um espaço na agenda estatal a partir de 2003, quando o Estado retoma sua posição protagonista na relação público-privado, como também na articulação do planejamento econômico do País e de grandes projetos de desenvolvimento. Paralelamente, é expandida a estratégia de participação acionista do Estado em empreendimentos do setor produtivo, públicos e privados. Ainda hoje a CNI mantém este alinhamento com o pensamento neodesenvolvimentista, muito embora tenha pontualmente rompido sua aliança com o Estado ao final de 2014, tendo em vista a crescente insatisfação com a intervenção estatal na economia e no setor produtivo.

Desde sua criação, a CNI exerce um papel de liderança política junto ao empresariado industrial e se mantém como principal ator institucional representante dos interesses do empresariado industrial brasileiro. Por vezes, esses interesses são marginalizados junto ao Estado; ou ainda grupos industriais minoritários expandem sua influência no âmbito da CNI, o que induz seu reposicionamento frente às novas circunstâncias externas ou pressões internas. Valendo-se de estudos, pesquisas técnicas, consultas e diálogos permanentes com federações estaduais, sindicatos, associações nacionais setoriais, fóruns e conselhos empresariais, a CNI logra articular-se com um extenso grupo de atores¹³⁴ do setor industrial, privado e estatal, além de instituições estatais envolvidas diretamente na formulação e execução da política industrial.

Ao longo de sua trajetória, a CNI passa por 12 gestões de presidentes, em sua maioria industriais, e por 3 Juntas Governativas. Dentre seus presidentes, alguns tem destaque também na vida pública e ocupam posições estratégicas junto ao Estado, a exemplo de Euvaldo Lodi, Edmundo Soares, Albano Franco e Armando Monteiro. Mas, a seu modo, cada um deixa sua contribuição para o fortalecimento da CNI e sua influência na política industrial, seja moldando sua formulação ou sendo por ela moldada. Portanto, a despeito das mudanças ocorridas no posicionamento institucional e em sua estrutura

¹³⁴ A CNI congrega diretamente 24 sindicatos nacionais e 27 federações estaduais, com mais de 1.250 sindicatos patronais, aos quais se estima a filiação de quase 700 mil indústrias (ano base 2015). Informações extraídas do portal da CNI, acessado em 28 de março de 2016, pelo link www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional.

decisória, a atuação da CNI é caracterizada pela busca por consensos entre os diversos interesses e preferências dos empresários industriais, como também junto ao Estado, ainda que isso signifique redefinir o arranjo institucional do Sistema Indústria¹³⁵ de modo a assegurar sua liderança e legitimidade na representação política. Neste sentido, a partir de cada gestão presidencial, é analisada a atuação da CNI no contexto da política industrial, considerando as transformações ocorridas internamente, como também as mudanças no cenário político e econômico, ao longo da trajetória estudada.

Assim sendo, a atuação da CNI é analisada não somente pelos períodos históricos utilizados nos capítulos 2 e 3, mas também pelas gestões presidenciais que ocorreram entre 1938 e 2014, conforme o Quadro 4.1 – Trajetória de presidentes da CNI. Nesse quadro estão apresentadas informações gerais sobre o período de gestão de cada presidente, sua federação de origem e suas principais ações. Para sintetizar a atuação da CNI, por meio de seus presidentes enquanto representantes máximos da entidade, são analisados cinco aspectos: i) o setor industrial ao qual se vincula, ou ainda sua atuação na vida pública; ii) motivação política e interesses que representa, nacionais e internacionais; iii) conflitos internos e divergências entre os empresários do setor industrial; iv) conflitos externos com o Estado (intervenção por meio de juntas governativas, imposição de presidente quando ocorrido o golpe militar, e demandas não atendidas no âmbito da política industrial); e v) influência nas decisões governamentais, por meio de mecanismos institucionais de participação na agenda política.

Cabe ressaltar que nos períodos de 1985 a 2002 e de 2003 a 2014 analisa-se também a participação da denominada ‘Bancada Empresarial’ no Congresso Nacional (QUEIROZ et al., 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010; SANTOS et al., 2015), ainda que em sua composição não existam apenas empresários do setor industrial. Em princípio esses dados podem mostrar a capacidade de mobilização do empresariado industrial, embora não se possa desconhecer que vários industriais tenham exercido mandatos legislativos nos períodos anteriores.

¹³⁵ Entende-se por Sistema Indústria a rede de atores institucionais administrada pela CNI ou a ela vinculada. O SENAI, o SESI e IEL são diretamente administrados pela CNI, enquanto federações estaduais e os sindicatos patronais são instituições a ela vinculadas. Juntas essas instituições formam o Sistema Indústria.

Quadro 4.1: Trajetória de presidentes da CNI

Presidente	Período	Federação de origem	Federações Estaduais da Indústria	Principais ações
Euvaldo Lodi	1938 (agosto) a 1954 (setembro)	Minas Gerais	Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal (Rio de Janeiro), federações fundadoras da CNI. Pernambuco, em 1940; Paraná, em 1946; Alagoas em 1947; Bahia e Sergipe, em 1948; Ceará, em 1950; Pará, Paraíba e Santa Catarina, em 1951; Goiás, em 1952; e Rio Grande do Norte, em 1954.	1942 – Criação do SENAI 1943 – I Seminário Brasileiro de Economia (CNPIC) 1944 – I Conferência Nacional da Indústria 1945 – I Conferência Nacional das Classes Produtoras (I CONCLAP) 1946 – Criação do SESI 1949 – II Conferência Nacional das Classes Produtoras (II CONCLAP) 1950 – Criação do Grupo de Assuntos Legislativos 1951 – Participa da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos 1953 – I Reunião Plenária da Indústria
Augusto Vianna Ribeiro dos Santos	1954 (outubro) a 1956 (novembro)	Bahia	Piauí, em 1955.	1955 – II Reunião Plenária da Indústria
Lídio Lunardi	1956 (dezembro) a 1961 (março)	Minas Gerais	Maranhão e Espírito Santo, em 1958.	1957 – III Reunião Plenária da Indústria 1958 – Conferência Internacional de Investimentos 1960 – IV Reunião Plenária da Indústria

Presidente	Período	Federação de origem	Federações Estaduais da Indústria	Principais ações
1ª Junta Governativa: José Villela de Andrade Júnior; Osmário Martins Ribas; e Zulfo Freitas Mallman	1961 (abril a setembro)	São Paulo; Rio de Janeiro; e Rio de Janeiro	Amazonas, em 1961.	Primeira intervenção do Estado na CNI, diante das denúncias de irregularidade na gestão anterior.
2ª Junta Governativa: Fernando Gasparian; Paulo Figueiredo Barreto; e José Pironnet	1961 (outubro) a 1962 (janeiro)	São Paulo; Sergipe; e Rio de Janeiro		Exclusivamente para organizar nova eleição.
Domício Velloso da Silveira	1962 (fevereiro a outubro)	Paraíba		Permanece na presidência da CNI até finalizar o período equivalente ao término do mandato de Lídio Lunardi.
Haroldo Correia Cavalcanti	1962 (novembro) a 1964 (fevereiro)	Maranhão		
3ª Junta Governativa: Hiaty Leal; Orlando Laviero Ferraiuolo; e Eurico Amado	1964 (março a novembro)	Tribunal Regional do Trabalho do RJ; Rio de Janeiro; e Rio de Janeiro		Nova intervenção na CNI, tendo em vista a transição política junto ao Estado.
Edmundo Macedo Soares	1964 (dezembro) a 1967 (fevereiro)	Rio de Janeiro		Primeiro e único militar eleito presidente da CNI.

Presidente	Período	Federação de origem	Federações Estaduais da Indústria	Principais ações
Thomás Pompeu de Souza Brasil Neto	1967 (março) a 1977 (setembro)	Ceará	Distrito Federal, em 1972; e Mato Grosso, em 1975.	Retomada da gestão democrática na CNI, sem a interferência do Estado na eleição. 1969 – Criação do IEL 1972 – III Conferência Nacional das Classes Produtoras (III CONCLAP)
Domício Velloso da Silveira	1977 (outubro) a 1980 (setembro)	Paraíba	Mato Grosso do Sul, em 1979.	1977 – IV Conferência Nacional das Classes Produtoras (IV CONCLAP)
Albano de Prado Pimentel Franco	1980 (outubro) a 1994 (novembro)	Sergipe	Rondônia, em 1986; Acre, em 1988 (até então o território é de jurisdição da Federação do Estado do Amazonas); Amapá e Roraima, em 1991; Tocantins, em 1992.	1983 – Apoio ao Movimento Diretas Já 1984 – Encontro Nacional da Indústria 1988 – Formação da Bancada Empresarial no Congresso Nacional 1989 – Fórum dos Presidenciaíveis e concepção da Agenda Legislativa da Indústria
Mario Amato	1994 (dezembro) a 1995 (setembro)	São Paulo		1995 – Seminário Custo Brasil
Fernando Luiz Gonçalves Bezerra	1995 (outubro) a 1999 (julho)	Rio Grande do Norte		1996 – Seminário Brasil Indústria, Competitividade para Crescer ; edição anual da Agenda Legislativa da Indústria; e criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) na CNI

Presidente	Período	Federação de origem	Federações Estaduais da Indústria	Principais ações
Carlos Eduardo Moreira Ferreira	1999 (agosto) a 2001(maio) e 2002 (junho a setembro)	São Paulo		
Fernando Luiz Gonçalves Bezerra	2001(junho) a 2002 (junho)	Rio Grande do Norte		
Armando Monteiro Neto	2002 (outubro) a 2010 (setembro)	Pernambuco		2003 – Criação do Fórum Nacional da Indústria 2006 – I Congresso de Inovação da Indústria e I Encontro Nacional da Indústria (ENAI) 2007 – II Congresso de Inovação da Indústria e II ENAI 2008 – III ENAI e lançamento do Movimento Empresarial pela Inovação (MEI) 2009 – III Congresso de Inovação da Indústria e IV ENAI 2010 – V ENAI
Robson Braga de Andrade	2010 (outubro) - 2014 (dezembro)	Minas Gerais		2011 – IV Congresso de Inovação da Indústria e VI ENAI 2012 – VII ENAI 2013 – V Congresso de Inovação da Indústria e VIII ENAI 2014 – IX ENAI

4.3. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 1938 a 1963

A criação da CNI representa uma importante consolidação da estrutura de representação patronal do setor industrial no País, extinguindo as estruturas criadas anteriormente no período do Império e da República Velha, e criando uma nova estrutura adaptada ao contexto político e sindical amparado pelo Estado. Com sua criação, a argumentação desenvolvimentista do setor privado é consolidada e encontra na figura de Roberto Simonsen seu maior defensor. Conforme analisado por Ricardo Bielschowsky (1998), para Roberto Simonsen o processo de industrialização revela-se como uma importante estratégia para o desenvolvimento do País, como também para a superação do subdesenvolvimento e da pobreza. Porém, a despeito de sua defesa acerca da centralidade da indústria para o desenvolvimento nacional, a CNI busca compatibilizar os interesses do segmento industrial com aqueles dos setores agrícola, comercial, exportador e de serviços, por considerar que há no País um grande contingente de mão de obra e também um mercado interno ainda pouco explorado. Esse posicionamento é confirmado pelos registros da I e II CONCLAP (**I CONCLAP**, 2009, **II CONCLAP**, 2009), ocorridas respectivamente em 1945 e 1949.

Ademais, a proposta de industrialização defendida por Roberto Simonsen não conflita com os interesses agrícolas ou mesmo comerciais, pois considera viável fazer um planejamento da economia nacional, orientado para a expansão de todos os setores produtivos. Nesse sentido, as principais ideias defendidas pela CNI são: i) a centralidade da parceria do setor privado com o Estado, de forma a expandir os investimentos em infraestrutura econômica, em especial a expansão da malha de transportes e da oferta de energia; ii) a facilitação dos processos de importação de insumos processados, tecnologia e *know-how* produtivo, além de máquinas e equipamentos necessários para a expansão produtiva; iii) a adoção de incentivos e medidas protecionistas à indústria nacional, em sintonia com o modelo de industrialização por meio da substituição de importações; e iv) outras ações complementares, a exemplo da formação técnica dos profissionais da indústria. Dito de outra forma, para Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, principais representantes da CNI e defensores do pensamento desenvolvimentista nacional do setor privado, o sucesso da industrialização está diretamente relacionado ao apoio do Estado.

Roberto Simonsen se configura como a principal liderança do setor industrial privado e, junto com Euvaldo Lodi, se torna responsável pela mobilização do empresariado industrial brasileiro e pela formação de uma consciência corporativa coesa, sob a coordenação da CNI. Nesse período, a CNI lidera a realização de diversos debates sobre o desenvolvimento econômico e industrial do País, a exemplo do I Seminário Brasileiro de Economia no âmbito do CNPIC, em 1943, e das quatro Reuniões Plenárias da Indústria, realizadas entre 1953 e 1960. Trata-se de um movimento inovador promovido pela CNI, o que lhe assegura um protagonismo nas discussões junto ao Estado acerca das estratégias de industrialização brasileira. Assim sendo, ocorre nesse período a formação de uma estreita parceria público-privada, entre o Estado e a CNI, no âmbito da política industrial.

Esse pensamento nacional-desenvolvimentista do setor privado predomina junto ao Estado até a década de 1950. Porém, com o falecimento de Roberto Simonsen, em 1948, e a realização da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o pensamento nacionalista do setor público gradativamente adquire maior influência, induzindo à marginalização dos interesses privados em detrimento das prioridades definidas pelo governo. A partir desse momento, o Estado assume o papel protagonista na condução do planejamento econômico e da política industrial, atuando inclusive como empreendedor em investimentos de infraestrutura econômica e nos processos produtivos, por meio da criação de empresas estatais. Apesar da aliança com a CNI, os interesses da iniciativa privada são marginalizados e, em muitos casos, os empreendimentos produtivos são executados diretamente por instituições públicas, provocando um conflito com os interesses do segmento industrial.

Se por um lado os diversos setores produtivos almejam maior autonomia na condução das estratégias de desenvolvimento produtivo do País, valendo-se do apoio estatal em iniciativas de maior envergadura de investimentos. Por outro lado, o Estado se posiciona como ator central no contexto do planejamento econômico e da política industrial, buscando manter essa aliança com os setores produtivos. Conforme analisado por Bresser Pereira (SCHNEIDER, 1994, Prefácio), a industrialização brasileira é bem sucedida até meados da década de 1950, em especial nos setores priorizados pelo governo, por conta da existência de um projeto de desenvolvimento nacional que conta com o apoio dos industriais brasileiros para sua execução, ainda que sua influência no processo tenha sido diminuída. Porém, à medida que aumenta a intervenção no setor produtivo, ao mesmo

tempo em que ocorre uma crise econômica e um desbalanço nas contas públicas, esse protagonismo estatal deixa de ser apoiado pelo empresariado industrial.

Quando essa intervenção estatal atinge à estrutura institucional da CNI, com a implantação das juntas governativas, essa aliança é fragilizada e o Estado perde o apoio de grande parte do segmento industrial. Logo, em um contexto de crescente inflação, de crise econômica e de queda na produtividade do setor industrial, a instituída uma intervenção militar na CNI, o que leva à indicação de um militar para presidi-la.

4.3.1. A gestão de Euvaldo Lodi, de 1938 a 1954

A criação desta entidade sindical de grau superior, a primeira representativa dos interesses patronais, se bem decorresse em parte do esforço individual de alguns líderes da indústria, exprime hoje, de forma iniludível, a aspiração de sobrepor aos múltiplos e diversos interesses particulares e locais, não raro superficialmente conflitantes, a unidade profunda dos interesses coletivos e nacionais. Assinala-se, com esse evento, uma etapa na evolução econômica do País. Marca-se, com ele, o momento em que, ultrapassando a fase heroica do pioneirismo, com discrepância tão aguda nos objetivos e na ação dos empresários, se procura atingir a consciência das inter-relações industriais, da existência de problemas comuns que demandam soluções conjuntas e requerem uma política nacional.¹³⁶

Euvaldo Lodi assume a presidência da recém-criada entidade, permanecendo no cargo até 1954. Lodi se configura como uma liderança junto aos industriais e também na vida política do País, o que oportuniza, por um lado, a rápida expansão das organizações sindicais patronais e de diversas federações¹³⁷, e por outro lado aproxima da CNI de representantes do governo e de líderes políticos como Getúlio Vargas. Antes de assumir a presidência da CNI, Lodi já havia integrado a Comissão Nacional de Siderurgia, presidido o Centro Industrial de Juiz de Fora, participado da Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1934 e atuado como deputado classista até 1937, quando foi dissolvido o Congresso. Durante seu mandato na CNI, integra o Conselho Econômico e Social (ECOSOC¹³⁸) das Nações Unidas, preside a Comissão Econômica para a América

¹³⁶ Discurso de Euvaldo Lodi, em 05 de novembro de 1952, na ocasião de sua posse após a reeleição para presidência da CNI.

¹³⁷ Durante sua presidência, quinze estados constituem suas federações e passam a fazer parte da CNI, a saber: Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, em 1938; Pernambuco em 1940; Paraná em 1946; Alagoas em 1947; Bahia e Sergipe em 1948; Ceará em 1950; Pará, Paraíba e Santa Catarina em 1951; Goiás em 1952; e Rio Grande do Norte em 1954.

¹³⁸ www.un.org/ecosoc/en

Latina e Caribe (CEPAL¹³⁹) e a missão brasileira para a Conferência de Bretton Woods, ambos em 1944, e integra a missão para a Conferência da Paz em Paris em 1946.

Motivado pela experiência anterior da Escola Nocturna Gratuita de Instrução Primária para Adultos e visando atender às expectativas dos industrialistas por formação de mão de obra qualificada para a incipiente indústria de base, Lodi é responsável pela criação do Serviço Nacional da Indústria (SENAI), em 1942, e do Serviço Social da Indústria (SESI), em 1946. Criadas na forma de camadas institucionais sob a hierarquia da CNI, essas instituições exercem desde o início uma influência direta em políticas assessorias à atividade industrial, a exemplo da atenção à educação básica e à formação técnica. A origem do SENAI remete ao Decreto-Lei 1.238, de 02 de maio de 1939, que dispõe acerca da instalação de refeitórios e da criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para o trabalhador. Posteriormente, com base em recomendações da Organização Internacional do Trabalho¹⁴⁰ (OIT), o SENAI é efetivamente constituído pela CNI com a finalidade de orientar a formulação e a execução de uma política nacional de formação para o trabalhador da indústria. Os cursos são concebidos a partir de um mecanismo tripartite – envolvendo Estado, trabalhadores e empresários – responsável por mapear a demanda e definir as estratégias de operacionalização. Como resultado dessa aliança, em 1942 é promulgado o Decreto-Lei 4048, o qual dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários e institui seus mecanismos de arrecadação orçamentária, atribuindo à CNI sua coordenação institucional. Pouco depois é promulgado o Decreto 10.009 de 1949, que aprova seu regimento e determina sua subordinação ao Ministério da Educação e Saúde.

Já a criação do SESI se dá em 1946, no contexto da retomada democrática após o primeiro governo Vargas. Os direitos trabalhistas garantidos anteriormente, com a Consolidação de Leis Trabalhistas (CLT) pelo Decreto Lei 5452, de 1º de maio de 1943, haviam sido suspensos durante a II Guerra Mundial, fato que leva muitos trabalhadores a se submeterem a longas jornadas. Essa situação gera insatisfação junto aos trabalhadores da indústria e oportuniza a criação do SESI, por meio do Decreto Lei 9.403, de 25 de junho

¹³⁹ Criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, por meio da Resolução 106, tem por objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico dos países membro, coordenando esforços e estimulando a cooperação econômica. É uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU) e atualmente possui 45 estados membros e 13 territórios associados (www.cepal.org/es).

¹⁴⁰ www.oitbrasil.org.br/

de 1946, cuja missão é prover serviços voltados à qualidade de vida e bem-estar dos trabalhadores e seus dependentes. Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen não apenas apoiam essa iniciativa, como também contra-argumentam as críticas de industriais e outros empresários dos setores comercial e agrícola, avessos à criação do SESI e à responsabilização atribuída à iniciativa privada para prover melhores condições de vida para os trabalhadores menos favorecidos. Apesar dos temores acerca da redução dos lucros, Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen utilizam de argumentos desenvolvimentistas para defender uma proposta de construção social em bases mais justas. Ademais do amparo estatal, o Estatuto da CNI também respalda essa iniciativa, tendo em vista a herança institucional da CIB de mediar acordos entre operários e patrões.

Esse protagonismo político e social exercido pela CNI viabiliza sua entrada no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), instituído em 1943 pelo Decreto-Lei nº 5.982. Concebido como um órgão consultivo, o CNPIC materializa essa aliança entre o Estado e os representantes dos setores produtivos, em específico da indústria e do comércio, que pressionam por uma maior participação nas decisões da política econômica e na formulação de incentivos à iniciativa privada. O CNPIC se forma como uma camada institucional acoplada à estrutura do Ministério, concebida com o intuito de acomodar a participação empresarial dos diversos setores produtivos na estrutura estatal. Assim sendo, sua criação é um marco na trajetória da CNI, por consolidar sua influência junto ao Estado; como também da política industrial, uma vez que essa estreita articulação público-privada viabiliza a criação de uma primeira política para a indústria.

Para Ricardo Bielschowsky (BIELSCHOWSKY, 1988), o apogeu do pensamento nacional-desenvolvimentista do setor privado ocorre em 1944, quando a CNI promove a I Conferência Nacional da Indústria. Nessa ocasião é proposta a criação da Junta Nacional de Planificação, no âmbito do CNPIC, com a função de atuar como um órgão central de coordenação econômica, bem como auxiliar o governo no planejamento da economia e no desenvolvimento produtivo. Esse projeto é aprovado pela maioria dos conselheiros do CNPIC, que em sua maioria possui estreita ligação com a atividade industrial ou comercial. Entretanto, essa decisão deixa os representantes do Estado desconfortáveis, em especial aqueles favoráveis ao pensamento nacional desenvolvimentista do setor público, tendo em vista o caráter deliberativo atribuído à Junta e as decorrentes restrições à atuação do Estado na definição das estratégias econômicas para o País. Logo, ainda em 1944 é

criada a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), instituída pelo Decreto-Lei 6.475, com o objetivo de se contrapor à predominância do CNPIC.

Como resultado dessa aproximação entre os setores produtivos, favorecida pelo CNPIC, em 1945 é promovida a I Conferência Nacional das Classes Produtoras¹⁴¹ (I CONCLAP). O evento reúne 680 entidades representativas do comércio, da indústria e da agricultura, com o objetivo de discutir o desenvolvimento econômico do País, analisar os problemas da economia brasileira e propor alternativas para enfrentá-los. Tal conferência dá início a uma longa trajetória de coordenação de interesses e de articulação da iniciativa privada junto ao Estado. Os resultados da I CONCLAP são divulgados por meio da Carta de Teresópolis¹⁴², que reforça o pensamento defendido por Roberto Simonsen, ao declarar o princípio da liberdade e da primazia do capital privado como estratégia para o combate à pobreza. Nas palavras de Delfim Netto, a Conferência sugere “*caminhos que levassem à construção de instituições que colocassem o Brasil nos trilhos, com 1º) um desenvolvimento social e econômico robusto; 2º) num ambiente democrático; 3º) com equilíbrio interno (sem inflação e sem déficit fiscal) e externo; e 4º) com maior justiça social.*” (Folha de São Paulo, em 6 de fevereiro de 2008).

Na ocasião também é debatido o papel do Estado e a extensão desejável de sua interferência na economia e no mercado, culminando no consenso em torno de 3 estratégias centrais. Primeiramente, o Estado é reconhecido por sua importância na adoção de medidas protecionistas para a indústria nacional. Um segundo aspecto diz respeito à relevância do Estado na coordenação da política industrial e das estratégias de investimento para o setor produtivo. Nesse sentido, é alertado sobre os riscos de uma tributação excessiva, que poderia desestimular o investimento privado e afugentar o capital estrangeiro. E o terceiro aspecto remete à complementariedade da atuação do Estado em empreendimentos que estejam acima da capacidade técnica ou financeira da iniciativa privada; ou ainda em segmentos industriais considerados estratégicos para a segurança nacional. Em específico nos segmentos industriais com maior demanda tecnológica, é demandado maior incentivo ao investimento em pesquisa científica e tecnológica, além da

¹⁴¹ Informações sobre a I CONCLAP obtidas dos acervos digitais acessados em 31/07/2016 junto à Fundação Getúlio Vargas, pelo portal www.fgv.br/cpdoc; à Biblioteca Nacional, pelo portal www.bn.br e ao SENAC, pelo portal www.sp.senac.br/jsp/default.jsp?newsID=a7871.htm&testeira=453&template=&unit=ANY.

¹⁴² Informações sobre a Carta de Teresópolis obtidas em consulta nos acervos digitais acessados em 31/07/2016 junto à Fundação Getúlio Vargas, pelo portal www.fgv.br/cpdoc, e ao SESC, pelo portal www.sesc.com.br/portal/sesc/o_sesc/A+Carta+da+Paz+Social/.

formação de pessoal especializado. Nesses casos é também admitida a participação complementar do capital estrangeiro, tendo em vista a evidente dependência do País.

A I CONCLAP também viabiliza um debate acerca das questões de justiça social e da sindicalização dos trabalhadores – da indústria, do comércio e do meio rural –, tendo em vista as crescentes manifestações em prol de melhores condições laborais e de qualidade de vida. Sobre essa questão, a Carta de Teresópolis declara que o Estado deve intervir na fixação do salário mínimo, aumentar o acesso da população à assistência médica e à educação, bem como garantir a liberdade de associação sindical.

Declaram as Classes Produtoras sua convicção de estar o progresso da economia nacional intimamente ligado à industrialização do País, pois esta, além de permitir o aumento da renda nacional, assegura a diversificação da produção, elemento indispensável a essa estabilidade e progresso... Sugerem, para critério orientador da ação do Estado, a distinção preliminar entre as indústrias-chave e estratégicas, de um lado, e as demais, do outro. As primeiras deverão ficar mais diretamente sujeitas à ação estatal fiscalizadora, auxiliadora e mesmo criadora onde a iniciativa particular se mostre omissa ou incapaz. As demais indústrias, fora desse primeiro grupo, preconizam a concessão de assistência especial, mas somente quando solicitada, limitando-se, de resto, a ingerência estatal ao resguardo do bem comum. (BIELSCHOWSKY, 2008, p. 90, referente à publicação Conferência Nacional das Classes Produtoras, 1945, p. 6-7)

Ademais, a Conferência aponta para a relevância das estratégias de promoção do desenvolvimento regional, mediante aproveitamento racional e defesa dos recursos naturais do País, bem como outras características produtivas peculiares de cada região. Ainda sobre essa questão, é sugerida a adoção de uma política de imigração seletiva, com a intenção de suprir a necessidade de mão de obra qualificada, atraindo profissionais de áreas técnicas, cientistas-pesquisadores e professores. A profundidade atribuída ao debate dos problemas e a abordagem holística das alternativas apresentadas faz com que a Carta de Teresópolis seja uma referência do pensamento nacional-desenvolvimentista no Brasil¹⁴³.

Tendo em vista o êxito obtido pela I CONCLAP, o CPE atua de modo a gradativamente esvaziar o CNPIC, levando ao arquivamento do projeto da Junta Nacional de Planificação e à extinção do CNPIC, conforme Decreto-Lei nº 9.083 de 1946. Com forte influência do pensamento liberal¹⁴⁴, a CPE atua em defesa de uma progressiva abertura

¹⁴³ Em 1961, na ocasião do II Conselho Interamericano de Comércio e Produção (CICYP), realizado na cidade de Montevideo, a Carta Econômica de Teresópolis é aclamada como Carta Econômica das Américas.

¹⁴⁴ A corrente de pensamento neoliberal foi uma das mais importantes expressões do pensamento econômico brasileiro após a década de 1930, juntamente com a corrente desenvolvimentista nacionalista. Fundamenta-se no princípio da redução da intervenção estatal na economia, priorizando a liberdade do mercado e a adoção

econômica do País e argumenta contrariamente ao projeto desenvolvimentista de planificação da economia. Assim sendo, na tentativa de atribuir maior robustez teórica e sustentação ao pensamento nacional-desenvolvimentista, como também de consolidar uma estrutura institucional que viesse a substituir as funções do CNPIC, Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen criam o Conselho Econômico e o Departamento de Economia da CNI, ainda em 1946.

Frente à gradativa marginalização dos interesses do empresariado industrial junto ao Estado, em 1949 é promovida a II CONCLAP, dessa vez em Araxá/ MG. A Conferência reúne mais de mil entidades representativas de diversos setores produtivos, que almejam maior influência na elaboração da política econômica. Organizada por comissões, a pauta da conferência é estruturada em torno dos seguintes temas: i) produção agropecuária, ii) produção industrial, iii) política comercial, iv) transporte e meios de circulação, v) crédito e política bancária, vi) regime fiscal, controle e atividade do governo na economia, vii) educação profissional e serviço social, e viii) relações de trabalho.

No que se refere ao setor agrícola, a comissão demanda do Estado maior apoio à produção, considerando os estímulos para a mecanização da lavoura, bem como a criação de cooperativas de trabalhadores rurais. Já a comissão de produção industrial recomenda principalmente: i) o desenvolvimento do setor energético e de combustíveis, tendo em vista a expectativa de consumo de energia para a expansão da produção industrial; ii) o reequipamento e a ampliação do parque industrial nacional, expandindo para regiões ainda não alcançadas; iii) a produção de artigos nacionais em substituição aos congêneres internacionais; iv) o aumento de recursos para a pesquisa científica e tecnológica aplicada às soluções industriais; e v) a diminuição da tributação sobre os lucros das empresas e de ampliação das linhas de crédito, diante da necessidade de reinvestir o capital para o progresso das atividades produtivas e comerciais.

No âmbito da II CONCLAP¹⁴⁵ já é evidente uma reduzida na influência dos setores produtivos nas decisões do Estado, em específico nas questões afetas à produção nacional,

de políticas de equilíbrio monetário e financeiro. Em geral se opunha às medidas de proteção e suporte ao projeto de industrialização, pois considerava que o mercado – ainda que imperfeito – iria suprir às demandas da sociedade. No Brasil, Eugênio Gudim foi o economista que mais se destacou neste período, rebatendo publicamente as argumentações desenvolvimentistas defendidas por Roberto Simonsen.

¹⁴⁵ Para obter informações sobre a II CONCLAP foram consultados os acervos digitais da Fundação Getúlio Vargas. (www.fgv.br/cpdoc) e da Biblioteca Nacional (www.bn.br)

tendo em vista a crescente centralização das decisões políticas e a expansão da estratégia de estatização da economia. Essa percepção é reforçada pela criação do Conselho Nacional de Economia (CNE)¹⁴⁶, instituído em 1949 pela Lei 970. Com a atribuição de realizar estudos acerca da economia nacional, opinar sobre as diretrizes da política econômica e sugerir medidas sempre que julgar necessário, o CNE prepara as bases para instituir a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, no âmbito do Ministério da Fazenda. Como resultado, o capital estrangeiro efetivamente entra na aliança público-privada, reduzindo a hegemonia da CNI e do empresariado industrial brasileiro nas instâncias de deliberação e participação junto ao Estado.

A atuação do Estado enquanto um ator empreendedor industrial, e protagonista do desenvolvimento produtivo, diverge da ideia de progresso da indústria nacional ainda vigente na CNI e aos industriais do setor privado. Neste sentido, o discurso abaixo de Lodi aponta para a busca por uma estratégia política que permita conciliar tanto os interesses das indústrias privadas como também daquelas estatais.

Em relação à política fiscal e de crédito e aos sistemas institucionais, por meio dos quais operam, sem prejuízo dos objetivos anticíclicos que lhes são próprios, é indispensável que se tornem aptos a exercer a poderosa função de captar e encaminhar os recursos para os campos em que sua eficácia, em termos nacionais ou regionais, é mais elevada. Isso supõe, em primeiro lugar, a existência de objetivos gerais a atingir, combinadamente, pela iniciativa privada e pela ação estatal. Requer, depois, a elaboração de critérios racionais, segundo os quais, no orçamento público, se hierarquizam os diferentes projetos, e no sistema bancário, se orienta o crédito. Finalmente, a existência de mecanismos e controle adequados para o atendimento dessas condições. Por esse meio, evita-se que a acirrada competição dos empreendimentos públicos e privados, na mobilização das escassas poupanças que se acumulam normalmente, provoque distorções prejudiciais ao progresso econômico.¹⁴⁷

Diante dessa nova situação, o empresariado industrial passa a se reunir separadamente para discutir seus interesses específicos e buscar uma aproximação com o Estado, dando início a um novo ciclo de reuniões periódicas com industriais, sindicatos e federações da indústria nacional. Em 1953, a CNI promove em São Paulo/ SP a I Reunião Plenária da Indústria que, diferentemente do CONCLAP I e II, não pretende se configurar

¹⁴⁶ O CNE permanece ativo até 1967, quando é extinto pelo artigo 181 da Constituição de 1967. Gradativamente o CNE perde sua centralidade política, à medida que outras instituições são instituídas com a finalidade de coordenação e planejamento da economia nacional, a exemplo da própria Comissão Mista (1951) e do Conselho de Desenvolvimento (1956).

¹⁴⁷ Discurso de Euvaldo Lodi, em 05 de novembro de 1952, na ocasião de sua posse após a reeleição para presidência da CNI.

como um conclave para a ampla discussão de políticas econômicas e financeiras para o País. A Plenária reúne representantes do governo – a exemplo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do BNDE – como também militares envolvidos em segmentos industriais estratégicos para o Estado (como o setor energético e de combustíveis) e industriais, com o objetivo de analisar a conjuntura econômica brasileira, que é marcada pela inflação, pela desvalorização cambial e pelo aumento da competição de produtos importados.

Frente à grave ameaça de paralisação da indústria manufatureira no País, uma nova agenda¹⁴⁸ de interesses prioritários da indústria é reformulada, trazendo à discussão diversos assuntos introduzidos na II CONCLAP, a saber: i) os desequilíbrios desencadeados pela política monetária; ii) o restrito acesso ao crédito, além de incentivos para a importação de matérias primas, máquinas e equipamentos; iii) a indisponibilidade de mão de obra em quantidade e qualidade suficiente para atender às novas demandas técnico-tecnológicas do setor produtivo; iv) o problema do abastecimento energético, de combustíveis e de gêneros de primeira necessidade (alimentos, dentre outros), em parte devido à carência de investimentos em infraestrutura de transporte e armazenagem por todo o território nacional; e v) a urgência da adoção de medidas de defesa da produção nacional, por meio da adoção de barreiras tarifárias e não tarifárias, e de outras medidas protecionistas que se mostrem vantajosas para a produção nacional.

Paralelamente, é formado o Grupo Misto BNDE-CEPAL (1953-1955), que efetivamente logra exercer grande participação na definição da política econômica, sendo responsável pelo encaminhamento das recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pela formulação direta do Programa de Metas. O surgimento desses novos atores altera o equilíbrio institucional vigente até então, introduzindo mudanças estruturais no sistema produtivo nacional. Como resultado, o Estado assume a liderança da política industrial brasileira e passa a atuar diretamente em segmentos industriais considerados estratégicos para o desenvolvimento e segurança do País. Logo, frente ao fortalecimento do protagonismo estatal e o enfraquecimento do CDI, o Departamento Econômico da CNI entra em declínio e, em 1954, publica a última edição da revista Estudos Econômicos. Neste mesmo período, Euvaldo Lodi deixa a presidência da CNI.

¹⁴⁸ Informação extraída do arquivo digital da Biblioteca Nacional, constante do Jornal A Noite, de 29 de maio de 1953, acessado em 31/07/2016 pelo portal <http://memoria.bn.br>.

4.3.2. A gestão de Augusto Vianna Ribeiro dos Santos, de 1954 a 1956

A saída de Lodi da presidência da CNI agrava a situação de fragmentação do empresariado industrial, cujos sinais de desagregação política já são evidentes desde o início da década de 1950. Em parte, essa carência de unicidade na representação dos interesses do empresariado industrial decorre da reduzida influência exercida pela CNI junto ao Estado e da crescente participação direta de representantes setoriais da indústria, vinculados a associações nacionais setorializadas. Mas essa fragmentação interna também resulta do crescente conflito entre a estratégia de regionalização implementada pela CNI e os interesses do empresariado da região sudeste, em específico da FIESP e da FIRJAN, tendo em vista seu impacto na pulverização dos recursos arrecadados nacionalmente em prol da expansão regional das representações federativas.

Conforme analisado por Leopoldi (2010), a CNI cumpre o papel de conciliação dos interesses difusos do empresariado industrial até a década de 1950. Porém, à medida que os novos presidentes da entidade passam a originar de estados com menor expressão industrial; e que em seu processo de deliberação a CNI passa a atribuir pesos iguais aos representantes de cada estado, independente de sua representatividade produtiva, as federações estaduais de São Paulo e do Rio de Janeiro, que dispõem de maior participação na produção industrial do País, deixam de ocupar uma posição de liderança na estrutura corporativa da entidade. Conseqüentemente, esse conflito interno se torna inevitável.

Era então impossível pensar-se na manutenção do sistema corporativo anterior, numa conjuntura com tanta diversificação organizacional. Daí porque entendemos que a partir de 1955 forma-se um sistema híbrido de representação dos interesses industriais. E pelo fato de não ser mais viável a existência de associações representativas exclusivas, como fora a FIESP no passado, também não se produzem mais lideranças que falem em nome de toda a indústria, como faziam as lideranças passadas. (LEOPOLDI, 2010, p. 425).

A partir da presidência do baiano Augusto Vianna, gradativamente a CNI inicia um processo de transformação em sua estrutura organizacional, privilegiando presidentes de estados do nordeste e, de preferência, portadores de um mandato parlamentar, tendo em vista a urgência por se reaproximar do governo. Com uma extensa trajetória na vida política da Bahia, como deputado estadual de 1951 a 1958, Secretário da CNI em 1952 e vice-líder do Partido Republicano na Câmara, Augusto Vianna assume a presidência da CNI. Apesar de sua experiência política, Vianna não logra consolidar a mesma liderança junto aos empresários do setor industrial, em especial no que se refere à sua

relação com a FIESP. Como uma expressão de contradição à atuação da CNI, em 1955 a FIESP se reúne à Associação Comercial do estado e, juntas, organizam o Conselho Superior das Classes Produtoras de São Paulo. Assim sendo, Vianna se encontra obrigado a conduzir a II Reunião Plenária da Indústria, também em 1955, de modo a contrabalancear essa pulverização da articulação política.

Realizada em Porto Alegre, a II Plenária conta com a presença de mais de 200 empresários do estado e de várias outras localidades do País, além da participação do presidente da FIESP. Tendo como tema o desenvolvimento espontâneo e a planificação, a II Plenária debate questões como: i) a melhoria da qualidade de vida do trabalhador, como forma de aumentar sua produtividade no trabalho; ii) as estratégias para mitigar o impacto da competição internacional e, principalmente, a influência do capital estrangeiro na política industrial brasileira; e iii) novos mecanismos para a aceleração do processo de capitalização, como também para a criação de oportunidades iguais para o desenvolvimento econômico regional. Para Vianna, o crescimento industrial ocorrido até então havia se dado de forma desordenada, carecendo de estratégias sólidas de planejamento que dessem sustentabilidade às ações implementadas. Dito de outra forma, Vianna se vale da estratégia de democracia econômica para consolidar sua base de apoio político junto ao Estado e às federações com menor expressão produtiva industrial, tendo em vista a necessidade de posicionar-se como liderança nacional frente à atuação cada vez mais independente e autônoma da FIESP. Os resultados da reunião são expressados por meio da Carta de Princípios da Indústria Nacional¹⁴⁹.

No que se refere ao papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e produtivo do País, tem-se que a II Reunião Plenária da Indústria não logra obter um consenso. À medida que o Estado assume um papel de destaque no planejamento e no controle das práticas econômicas, alcançando resultados positivos que impulsionam o processo de industrialização no País e beneficiam diretamente os empreendimentos da iniciativa privada, essa intervenção estatal deixa de ser percebida como algo danoso para o crescimento econômico e ganha, gradativamente, o apoio de industriais brasileiros e da CNI. Assim sendo, a Carta de Princípios apenas preconiza limites para a propriedade

¹⁴⁹ Informações extraídas do Jornal A Noite, de 8 de novembro de 1955 (p. 1 e 2), conforme consultado no arquivo digital da Biblioteca Nacional, em 31/07/2016, pelo link http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=348970_05&pagfis=32970&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader#

estatal dos meios de produção, sendo favorável à sua intervenção nos casos de segurança nacional, de prioridades para o desenvolvimento, ou quando a iniciativa privada não conseguir atender às demandas.

Adicionalmente, os industriais se manifestam contrários ao monopólio estatal para a exploração dos recursos minerais, vigente desde 1953 quando da criação da Petrobrás. Quanto aos demais segmentos industriais, o consenso obtido refere-se à realização de uma consulta prévia, no Conselho Nacional de Economia e junto às entidades representativas potencialmente interessadas, para que possa haver uma deliberação conjunta sobre cada assunto em pauta. Essa mesma posição é adotada para o debate acerca da participação do capital estrangeiro no setor produtivo brasileiro. Dito de outra forma, é observado a partir da presidência de Vianna a formação de um sistema de representação dos interesses plurais, tendo em vista a diversidade dos segmentos industriais e sua representatividade variada no âmbito da CNI.

4.3.3. A gestão de Lídio Lunardi, de 1956 a 1961

O mineiro Lídio Lunardi herda essa situação de pluralidade de interesses do empresariado industrial, que se encontra cada vez mais dividida em torno de interesses específicos de seu respectivo segmento industrial. Tendo sido diretor das empresas de sua família, no segmento de extração e produção de mármore e granitos, presidente dos sindicatos da indústria de ladrilhos, dos produtores de cimento e da indústria de mármore e granitos, e posteriormente presidente da FIEMG e da Usiminas, Lunardi assume a presidência da CNI com um posicionamento ambíguo frente a um conjunto de questões de relevância estratégica para o desenvolvimento da indústria, tais como a participação do capital estrangeiro em investimentos produtivos, o protagonismo estatal na política industrial e a desconcentração geográfica da atividade industrial. Sua postura de ambiguidade, somada à fragilização no posicionamento político da CNI junto ao Estado, agrava a condição de marginalização do segmento industrial, em especial com a formulação do Programa de Metas.

Pela primeira vez a política industrial se configura como eixo central da estratégia de desenvolvimento econômico, o que leva o Estado a disponibilizar equipes técnicas e recursos financeiros – nacionais, públicos e privados, bem como estrangeiros – para a

expansão produtiva e modernização do parque industrial brasileiro. Ademais, a organização do Programa em torno de metas setoriais induz à reorganização do empresariado industrial de acordo com suas prioridades setoriais. Tal estratégia traz resultados efetivos para a transformação da estrutura industrial brasileira, em especial como decorrência do significativo ingresso de capital estrangeiro no País. Paralelamente, o governo expande o processo de estatização dos meios de produção, intervindo diretamente na formação das estruturas produtivas e de mercado no País. Nesse período, o Brasil vivencia seus anos dourados na economia, o que resulta na consolidação do pensamento desenvolvimentista do setor público junto ao Estado. Assim sendo, Leopoldi considera que “o governo Kubitschek aprofundou cisões já existentes no interior do setor industrial” (2010, p. 425).

Ainda nesse contexto, em 1956 é criado o Conselho de Desenvolvimento (CD), instituído pelo Decreto 38.744. Constituindo-se como o primeiro órgão central de planejamento, de caráter permanente e composto majoritariamente por representantes do setor público, o CD é subordinado à Presidência da República e tem por missão elaborar estratégias para aumentar a eficácia das ações governamentais e fomentar a iniciativa privada. Nesse sentido, a posição do Conselho é favorável à atração de capitais estrangeiros, por sua contribuição potencial para acelerar o processo de expansão industrial e para superar o atraso tecnológico do País. Essa posição fortalece os grupos empresariais não nacionalistas e induz a um posicionamento da CNI favorável à associação com o capital estrangeiro.

Já no que se refere à participação da CNI e de empresários do setor privado no âmbito do CD, a mesma se dá por meio de grupos executivos de trabalho, que são organizados setorialmente e oportunizam a participação direta de associações setoriais e sindicatos na política industrial setorial. Assim sendo, visando acompanhar os diversos grupos instituídos, a CNI dá início a uma estratégia de monitoramento temático das questões políticas afetas à indústria. Sob a liderança do Departamento Econômico, a CNI delega ao seu corpo técnico as atribuições de análise das estratégias do governo, enquanto seu presidente Lídio busca aproximar-se de Kubitschek e das instâncias de decisão política do Estado. Ou seja, conforme colocado por Leopoldi, “a combatividade e a crítica ao governo estavam agora a cargo dos técnicos da CNI, que assumiam o lugar antes ocupado por empresários como Lodi e Simonsen” (2010, p. 425). A despeito do caráter

intervencionista das medidas adotadas pelo governo de Juscelino, Lídio reconhece a liderança do Estado na coordenação da economia do País, em prol de uma mudança estrutural nas bases produtivas do País. Essa posição ambígua frente ao Estado permite com que a CNI busque uma aproximação política, ainda que no contexto técnico sejam formuladas críticas às medidas adotadas.

Adicionalmente, para dar robustez técnica aos seus pronunciamentos e posições junto aos poderes Executivo e Legislativo, em meados da década de 1950 é criado o Grupo de Assuntos Legislativos¹⁵⁰ (GAL) no âmbito da CNI. Com maior ênfase em estratégias políticas, e valendo-se das críticas técnicas formuladas pelo Departamento Econômico (publicadas pela revista *Desenvolvimento e Conjuntura*), o GAL passa a atuar como um braço político da CNI, provendo assessoramento para a formação de uma agenda positiva com o Estado. Consequentemente, pouco a pouco, a defesa da CNI em favor de medidas protecionistas em prol da indústria nacional e do capital privado brasileiro deixa de ter a mesma importância que havia assumido anteriormente, visto que ela se coloca favorável à expansão dos investimentos estatais, ao ingresso do capital estrangeiro no País e à formação de empresas de capital misto. Dito de outra forma, a despeito da expressiva militância de Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen pelo protecionismo à indústria nacional, a partir de 1955 a atuação da CNI é marcada pela defesa do planejamento econômico e pela conciliação de seus interesses com a crescente participação do Estado e do capital estrangeiro nos setores produtivos brasileiros.

Conforme analisado por Bielschowsky (1988), outro posicionamento fortalecido por Lunardi refere-se à questão do desenvolvimento regional. Tendo em vista que sua base política de apoio reside nas Federações dos estados nordestinos, Lunardi prioriza a discussão de estratégias para o desenvolvimento da região Nordeste. Feldhues (2014) reitera essa argumentação, ao colocar que anteriormente a CNI percebia a região nordeste como uma área-problema, com características econômicas de estagnação produtiva e de subsistência. Porém, sob forte pressão dos industriais e federações nordestinas por maior investimento na região, a CNI propõe uma intervenção estatal planejada na região, de

¹⁵⁰ O Grupo de Assuntos Legislativos (GAL) foi criado pela CNI em meados da década de 1950 com a incumbência de fazer o monitoramento contínuo das proposições legislativas em discussão pelo Poder Executivo e em tramitação no Poder Legislativo. Por meio da realização de estudos e da emissão de pareceres técnicos, analisando caso-a-caso as questões debatidas e expressando o posicionamento da indústria, o GAL torna-se referência na mobilização parlamentar em defesa dos interesses dos industriais.

forma a orientar os investimentos dos escassos recursos públicos e privados. Essa conjunção de esforços resulta, na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Ainda com esse intuito de buscar maior convergência entre os interesses do empresariado industrial e do Estado, Lunardi promove uma série de conferências para discutir o posicionamento dos industriais frente às estratégias definidas pelo Plano de Metas. Em 1957 é organizada a III Reunião Plenária da Indústria, em Recife/ PE; em 1958 é organizada a Conferência Internacional de Investimentos, em Belo Horizonte/ MG; e em 1960 é promovida a IV Reunião Plenária da Indústria, em Goiânia/ GO. Assim sendo, a CNI dá início a uma ampla discussão acerca do papel do Estado, do capital estrangeiro e da iniciativa privada na economia e no setor produtivo nacional.

A III Reunião Plenária da Indústria simboliza a inserção dos industriais do nordeste nas discussões políticas, visto que é na cidade de Recife/ PE. Todavia, a III Plenária revela a impossibilidade de alcançar declarações coletivas e consensos. Se por um lado, parte dos industrialistas defende o protagonismo do capital privado nacional e almeja uma maior proteção frente à forte concorrência do capital estrangeiro. Por outro lado, aqueles industriais ligados a segmentos com maior demanda de investimentos e com uso intensivo de tecnologia entendem como útil, dependente e necessária, essa associação com o capital estrangeiro. Ademais, não há uma proposta clara acerca da extensão da atuação do Estado no setor produtivo. Diante dessa pulverização de posições do segmento industrial, a expectativa é buscar uma maior proteção ao capital nacional, nos segmentos econômicos cuja atuação está consolidada, e estreitar a associação com o capital estrangeiro em segmentos até então não explorados pelo setor privado nacional ou naqueles com maior demanda por investimento de capital e por aprimoramento tecnológico.

A indústria reafirma a sua convicção de ser a livre iniciativa o fator de progresso e de engrandecimento do País. Na atual conjuntura política e econômica, porém, admite e expressa um voto de confiança à Petrobrás pelos resultados que vem obtendo no desenvolvimento de seus trabalhos. (BIELSCHOWSKY, 2008, p. 94, referente à Confederação Nacional da Indústria, 1957, p. II).

Ainda acerca da aliança com o capital estrangeiro, na III Reunião Plenária um novo aspecto é introduzido ao debate: a discussão sobre a destinação dos lucros gerados pelo capital estrangeiro, resultantes da produção no País. Para a CNI, o Estado deveria criar condicionalidades para que parte desse capital seja obrigatoriamente reinvestido no País,

ademais de fortalecer as exigências de transferência tecnológica e *know-how* produtivo. Se anteriormente era preconizada a livre movimentação do capital e da remessa de lucros, a partir da III Plenária a CNI se posiciona em defesa: i) da igualdade de tratamento do capital nacional e estrangeiro, mantendo-se as mesmas regalias e taxas cambiais no caso de importação de bens e equipamentos; e ii) da destinação de capitais estrangeiros para setores essenciais e básicos, desde que não estivessem cobertos pela indústria nacional, ou ainda para regiões do País com menor desenvolvimento econômico.

Esse debate se estende para a Conferência Internacional de Investimentos, realizada em 1958 em Belo Horizonte/ MG. Nessa ocasião há a participação de diversos empresários europeus, norte americanos e japoneses. Concebida na forma de uma rodada de discussões com grupos de industriais, em face à inevitável tendência de setorialização da política industrial, a conferência reconhece a relevância do capital estrangeiro na economia nacional e sua importância estratégica para manter o ritmo de crescimento industrial do País. Nesse sentido, a proposta da CNI é, por meio da conferência, divulgar os segmentos industriais com maior potencial de investimento, com vistas a atrair o capital estrangeiro para segmentos considerados relevantes também pelo setor privado.

Em 1960 a CNI promove a IV Reunião Plenária da Indústria, realizada em Goiânia (Goiás), com a participação de mais de 300 industriais e representantes das federações da indústria. Preocupados com a prolongada inflação brasileira, que desde o início da década de 1950 é tema recorrente nas Plenárias da Indústria, os industriais endossam algumas medidas¹⁵¹ consideradas essenciais para a retomada do crescimento da produção industrial, dentre as quais se destacam: i) a reforma cambial, diante das oscilações provocadas pela crise inflacionária; ii) a regularização das licenças de importação e das concessões de câmbio especial para exportação, por meio do fortalecimento do Conselho de Política Aduaneira; iii) a revisão da política fiscal e de investimentos, com o objetivo de incentivar a exportação e o reinvestimento de lucros nas áreas de pesquisa e tecnologia, iv) a eliminação de interferências e gargalos burocráticos no processo produtivo nacional, em especial dos produtos para exportação, v) a adoção de medidas para uma maior atração de capital estrangeiro, e vi) a mecanização da produção agropecuária, por meio de incentivos

¹⁵¹ Para a sistematização das medidas defendidas pela CNI na ocasião da IV Reunião Plenária da Indústria foi consultada a publicação dos resultados da conferência no Jornal Correio da Manhã, de 26 de janeiro de 1960, por meio do portal da Biblioteca Nacional, memoria.bn.br.

para a mecanização da atividade rural e de uma maior oferta de serviços de assistência técnica-tecnológica.

Tendo em vista o agravamento da situação econômica, a CNI busca uma aproximação com o governo e com os demais setores produtivos. Essa aproximação resulta na decisão de transferir a sede da CNI para a nova capital Brasília. Porém, apesar desse esforço em conciliar a posição da CNI com a do Estado, Lunardi é afastado em 1961 da presidência da entidade, diante de suspeitas de irregularidades¹⁵² no uso de recursos do SESI e do SENAI. Essas acusações de má gestão do orçamento são formatadas pelas federações de São Paulo e do Rio de Janeiro e denunciadas ao governo, resultando na instauração da 1ª Junta Governativa no âmbito da CNI.

Ademais das denúncias de irregularidade no uso dos recursos providos pelo Estado, são levantadas suspeitas quanto à interferência de Lunardi no acordo com os EUA para a instalação da American Can Co. (fábrica de embalagens de latas) no Brasil. Conforme previsto no acordo, é autorizada a importação de máquinas e equipamentos usados dos EUA, em condições cambiais privilegiadas e com financiamento provido pela SUMOC¹⁵³. Contudo, essa autorização se contrapõe à estratégia de modernização tecnológica e de fortalecimento da indústria de bens de capital no Brasil. Essa questão ganha o apoio do sindicato e da indústria nacional de latarias (à época com 440 fábricas e cerca de 17 mil funcionários¹⁵⁴), que juntos organizam a campanha Frente Única Nacionalista, contrária à instalação da American Can Co. no Brasil. Diante desses escândalos e da instabilidade na gestão da CNI, em abril de 1961 a presidência da CNI é assumida pela primeira vez por uma Junta Governativa.

Para Leopoldi (2010), a campanha contra a American Can Co. caracteriza-se como um estopim da insatisfação de parte dos industriais – em especial das Federações da Indústria de São Paulo e do Rio de Janeiro – frente às mudanças na orientação da política

¹⁵² Como o segmento de alimentos industrializados no Brasil estava crescendo à época, impulsionado pelas comidas enlatadas e outras técnicas de armazenamento, os industriais brasileiros deram queixa do caso da American Can, o que levou à abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1958 e posteriormente à interrupção do empréstimo, que seria fornecido pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil. Fonte: Bueno, 2008.

¹⁵³ A SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), instituída em 1945 pelo Decreto Lei nº 7.293 por orientação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, tem por finalidade exercer o controle do mercado monetário no País. A SUMOC foi extinta quando entra em vigor a Lei nº 4.595, de 1964, que a transforma no Banco Central. Fonte: Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br/pre/Historia/Sumoc/historiaSumoc.asp)

¹⁵⁴ Dados extraídos do Jornal Voz Operária, n. 460, publicado no Rio de Janeiro em 22 de março de 1958.

econômica e industrial, o que é agravado pelo apoio provido por Lunardi à medida adotada pelo governo. Ademais, a autora coloca que essa insatisfação revela ainda que “*o sistema corporativo da indústria atravessava séria crise interna, advinda da mudança geracional dos seus dirigentes e da necessidade de se buscar nova identidade num país em mudança.*” (LEOPOLDI, 2010, p. 422). Lunardi não corresponde às expectativas das grandes Federações da Indústria por uma liderança nacional capaz de induzir o desenvolvimento industrial. Ademais, tendo priorizando em seu mandato os interesses de Federações do Nordeste e de outros estados do Norte, Lunardi deixa de se atentar aos interesses de industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro, que possuem grande força econômica e influência autônoma junto ao Estado. Essa divergência constatada entre o próprio empresariado industrial corrobora o caráter plural da representação exercida pela CNI, como também oportuniza a criação de instituições representativas ligadas às federações estaduais, a exemplo do Fórum Roberto Simonsen¹⁵⁵ pela FIESP, com o objetivo de promover o debate político-econômico de forma independente da atuação da CNI.

4.3.4. A 1ª e a 2ª Junta Governativa da CNI e a curta presidência de Domício Velloso da Silveira, de 1961 a 1962

Com a saída de Juscelino Kubitschek da Presidência da República e sua substituição por Jânio Quadros, em 1961, Lunardi perde o Presidente da República como seu aliado estratégico. Encontrando-se em uma posição já fragilizada diante das denúncias em curso, sua sustentação na presidência da CNI se torna insustentável, o que resulta na instalação da 1ª Junta Governativa, em abril de 1961. Essa medida conta com o apoio do Estado, por meio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, bem como das federações de São Paulo e do Rio de Janeiro. Composta por José Villela de Andrade Júnior, da FIESP, e por Osmário Martins Ribas e Zulfo Freitas Mallman, ambos da Federação do Rio de Janeiro (FIEGA¹⁵⁶), a 1ª Junta tem como missão fazer uma intervenção na diretoria da CNI e sanar qualquer irregularidade apurada. Pela primeira vez

¹⁵⁵ Em 1966 o Fórum Roberto Simonsen seria transformado em Instituto Roberto Simonsen, caracterizado como um centro de estudos avançados destinado à análise de grandes temas nacionais, além da coordenação dos Conselhos Superiores Temáticos da FIESP. (www.fiesp.com.br/instituto-roberto-simonsen-irs/)

¹⁵⁶ Em 1960, quando a capital foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília, um grupo de industriais avessos à liderança da CNI criou a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (FIEGA). A FIEGA e a FIRJ coexistiram até 1975, quando ocorreu a fusão de ambos os grupos, passando a se chamar Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), nome que é mantido até hoje.

o Estado intervém em uma entidade privada representativa da indústria nacional, com o apoio de duas das Federações Industriais economicamente mais fortes do País, vindo a caracterizar uma mudança insurrecionária ocorrida na trajetória institucional.

A intervenção na CNI foi feita através de portaria do Ministério do Trabalho Castro Neves, com base em representação de José Villela de Andrade Jr.. Em paralelo, o governo interviu no SESI e no SENAI, através de decreto presidencial. (LEOPOLDI, 2010, p. 428 e 429, referência 38).

Conforme categorização proposta por Streeck e Thelen (2005), essa mudança ocorrida na CNI se configura como uma mudança insurrecionária por reconfiguração institucional, quando mudanças rápidas são almejadas internamente, sendo executadas por meio de intervenções externas. Para os autores, sempre que uma entidade adota um posicionamento ambíguo por períodos prolongados, essa situação provoca um desconforto nos grupos envolvidos e gera uma disputa por poder. Ou seja, visando fazer valer sua compreensão acerca do posicionamento institucional da CNI e do decorrente encaminhamento de proposições ao Estado refere à política industrial, a FIESP e a FIEGA promovem uma mudança institucional insurrecionária no âmbito da liderança e condução da CNI, sem contudo romper com a trajetória institucional estabelecida até então.

A 1ª Junta Governativa tem vigência de abril a setembro de 1961, quando ocorre a renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República, frente à crescente instabilidade política e econômica do País. Nesse período, o segmento industrial permanece afastado dos processos participativos e da política pública, à medida que as funções de formulação da estratégia de desenvolvimento nacional são centralizadas integralmente no Estado, por meio da Comissão Nacional de Planejamento (Coplan)¹⁵⁷, e as instituições participantes dos grupos executivos vinculados ao Conselho de Desenvolvimento deixam de integrar o processo decisório.

Com a mudança no cenário político, deflagrada pela posse de João Goulart como Presidente da República, as federações industriais dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Sergipe reivindicam junto ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a suspensão da intervenção na CNI. Assim sendo, em outubro de 1961, uma 2ª Junta Governativa é constituída junto à CNI, com a finalidade exclusiva de organizar o processo eleitoral para a

¹⁵⁷ Instituída pelo Decreto 51.152, de 5 de agosto de 1961, a Comissão Nacional de Planejamento é concebida com o objetivo de elaborar um plano plurianual de desenvolvimento econômico e social do País, esvaziando as atribuições ainda previstas para o Conselho de Desenvolvimento e suas comissões de trabalho.

escolha de seu novo presidente. Composta por Fernando Gasparian da FIESP, Paulo Figueiredo Barreto da FIES¹⁵⁸ e José Pironnet da Federação da Indústria do Rio de Janeiro (nessa ocasião denominada de FIRJ), a 2ª Junta permanece em funcionamento de outubro de 1961 a janeiro de 1962, quando é concluída a eleição do novo presidente da CNI. Nessa ocasião é eleito o carioca Domício Velloso da Silveira, radicado como industrial na Paraíba e responsável pela criação da Federação Industrial nesse estado. Domício permanece na presidência apenas até outubro de 1962, período de vigência do mandato que deveria ser de Lídio Lunardi. Nesse curto período, Domício participa de uma missão empresarial organizada pelo Estado brasileiro junto aos EUA e México, com o intuito de estreitar as relações comerciais e produtivas entre esses países.

Dito de outra forma, a visão nacionalista que originou o pensamento político da CNI, defendida por Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen, é superada pelas tendências desenvolvimentistas não nacionalistas do setor privado, que cada vez mais se relaciona com o capital estrangeiro. Apesar do fechamento de diversas pequenas empresas que não se mostram competitivas frente à competição do mercado internacional, a associação com o capital estrangeiro passa a ser percebida como positiva e necessária para lograr a expansão e a modernização industrial desejada.

Quando em 1962 novas eleições da CNI são instituídas, Domício concorre com Haroldo Cavalcanti pela presidência, porém perde para o candidato apoiado pelo então Presidente da República, João Goulart. Observa-se, assim, no início da década de 1960, um período de gestão conturbada junto à CNI, como decorrência dos escândalos e mudanças frequentes na sua presidência, o que justifica a adoção de medidas extremas para retomar a estabilidade institucional da CNI e, principalmente, reassumir sua posição de liderança do empresariado industrial junto ao Estado.

4.3.5. A gestão de Haroldo Correia Cavalcanti, de 1962 a 1964

Vinculado à Federação das Indústrias do Maranhão, Haroldo Cavalcanti é eleito presidente da CNI em parte por ser apoiado pelo Presidente da República João Goulart, o que aumenta a expectativa de reaproximação com o governo para fins de formulação das políticas de relevância para a indústria. Porém, sua eleição também ganha o apelo de ser o

¹⁵⁸ Federação das Indústrias do Estado de Sergipe (FIES)

primeiro presidente da CNI nordestino a cumprir um mandato integral, já que Domício havia exercido apenas uma função tampão, o que une os presidentes das federações do nordeste e de outros estados com menor expressão na produção industrial para elegê-lo.

A gestão de Haroldo é marcada por uma acirrada disputa de algumas federações da indústria por uma maior influência na direção da CNI. Embora os industriais da região sudeste-sul vivenciem um grande dinamismo em seu parque industrial, impulsionado por investimentos estatais e pelo ingresso de capitais estrangeiros; eles não conseguem obter uma forte representação junto à estrutura deliberativa da CNI. Enquanto isso os industriais do nordeste, que até a década de 1950 eram considerados apenas por seus interesses marginais, crescem sua influência sobre a agenda política da CNI, em parte motivados pela criação da SUDENE, e gradativamente conseguem atrair esses investimentos para o desenvolvimento da região. Como consequência, são reativados os Centros Industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro, constituídos como organizações empresariais não sindicalizadas, com o objetivo de promover uma mobilização empresarial em âmbito local, dando seguimento às ações das CONCLAPs estaduais e também do Fórum Roberto Simonsen. Assim sendo, Haroldo não consegue sanar esse conflito interno do segmento industrial, que havia levado à instauração da 1ª Junta.

O retorno à normalidade administrativa parece não ter sido suficiente para abrandar a crise institucional. A predominância de industriários do Nordeste na presidência da CNI mostrava-se incompatível com a dimensão daquele parque industrial frente ao dinâmico polo localizado no Centro-Sul. (FELDHUES, 2014, p.227)

Dito de outra forma, a despeito da aparente volta à normalidade na rotina institucional decorrente da eleição de Haroldo Cavalcanti, a liderança da CNI junto ao Estado e aos empresários do setor industrial permanece fragilizada. Em especial na região sudeste, onde os industriais são fortemente impactados pela significativa presença do capital estrangeiro, observa-se uma polarização entre grupos nacionalistas e aqueles favoráveis à associação com o capital estrangeiro. Os grupos industriais mais atingidos são aqueles relacionados à indústria de bens de capital (como máquinas, equipamentos e peças), à indústria têxtil e à indústria de plástico (LEOPOLDI, 2010). Logo, o posicionamento desses industriais é expressamente contrário à excessiva entrada de capital estrangeiro no Brasil, tendo em vista a superioridade tecnológica e de *know how* produtivo das empresas em âmbito internacional.

A presença do capital estrangeiro implica também na mudança da composição das federações e sindicatos estaduais, que passam a agregar cada vez mais representantes de empresas multinacionais instaladas no País. Nesse sentido, cabe citar o caso da indústria metalúrgica e automobilística, que conta com grande participação do capital estrangeiro. No entanto, à medida que os investimentos estrangeiros começam a dar um retorno positivo, no que se refere à melhora nas condições financeiras e tecnológicas da indústria nacional, a principal divergência interna à CNI é direcionada para a questão do papel do Estado e a extensão de sua influência na economia nacional. Os problemas econômicos que já preocupavam os industriais brasileiros ao longo da década de 1950 – como o desequilíbrio monetário, a crescente inflação e alta de salários, e a consequente desaceleração da economia – são agravados no início da década de 1960. Ademais, o pensamento nacionalista predominante junto ao segmento industrial na década anterior perde força, à medida que diversos segmentos e grupos industriais passam a se associar com o capital estrangeiro. Assim sendo, a atuação intervencionista do Estado passa a ser percebida como uma ingerência na autonomia do capital privado e resulta em uma crescente segmentação no posicionamento político e econômico do empresariado industrial acerca da atuação estatal.

Leopoldi (2010) considera que, frente a essa situação de pulverização dos interesses dos empresários do setor industrial e à tendência de eleição de políticos com expressão regional para assumir a presidência da CNI, ela passa a ser conduzida de acordo com os interesses políticos, do Estado e do empresariado industrial, resultando em um posicionamento clientelista junto às federações estaduais economicamente mais carentes. A autora complementa sua análise ao afirmar que essa situação é enfrentada por algumas federações como a do Rio de Janeiro e a FIESP, que passam a organizar reuniões entre empresários e militares para discutir essa nova conjuntura institucional. Cabe ainda destacar que, diante desse agravado contexto de pluralidade de interesses e preferências, a CNI opta por consolidar a prática de atribuir a cargos técnicos a responsabilidade por fazer análises e críticas às estratégias do governo (BIELSCHOWSKY, 1988; LEOPOLDI, 2010). Essa característica tecnocrática, introduzida gradativamente na entidade desde 1955, torna ainda maior o desafio de emergir uma liderança nacional capaz de articular o empresariado industrial em torno de um projeto nacional de interesse comum aos diversos segmentos produtivos.

Tendo em vista o exposto, é importante resgatar os principais acontecimentos ocorridos a partir de 1960 para compreender a transformação ocorrida na CNI a partir de 1964. Primeiramente, constata-se o crescimento e a importância atribuída às carreiras técnicas para ocupar funções estratégicas junto à CNI. Em segundo lugar, tendo em vista a expansão da prática política setorial e a crescente centralização política do Estado, observa-se uma gradativa perda de hegemonia das organizações sindicais de grau superior nos processos participativos e de formulação da política industrial. Em terceiro lugar, a instabilidade na liderança política da entidade, que passa por 2 Juntas Governativas e 3 Presidentes em menos de 4 anos, agrava a fragmentação da representação industrial em âmbito nacional. Paralelamente, essa situação aumenta a cisão entre as federações economicamente mais fortes e a CNI. Por fim, as discussões acerca da atração do capital estrangeiro para o Brasil e seu impacto na estrutura industrial do País, configura outro ponto de divergência entre empresários nacionalistas e aqueles favoráveis à aliança com o capital estrangeiro.

Diante desse conjunto de acontecimentos, observa-se uma sequência de mudanças na trajetória da CNI, as quais resultam em uma transformação significativa em sua configuração original. Esse conjunto de transformações sucessivas e contínuas, apesar de pequenas, trazem mudanças estruturais na organização institucional da CNI. Conforme categorizado por Streeck e Thelen (2010), essas mudanças são de tipo simbiótico ou parasitário, que resultam em uma profunda redefinição em sua estrutura de pessoal, papel político e expectativa de atuação junto ao empresariado industrial, o que por sua vez oportuniza as transformações institucionais ocorridas após 1964.

4.4. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 1964 a 1984

Durante o período dos governos militares, a gestão da CNI se caracteriza por duas fases principais. A primeira é marcada pela intervenção direta do Estado na estrutura organizacional da entidade, que inicia com a instalação da 3ª Junta Governista, a qual é apoiada pela federação do Rio de Janeiro, e culmina com a indicação de um industrial militar para presidi-la. Esse período de intervenção estatal na presidência da CNI revela uma tentativa de mudança institucional induzida a partir de uma ação insurrecional (em

inglês, *insurrectionaries*), que é caracterizada por mudanças rápidas na condução da entidade por meio da reposição de sua liderança política.

Já a segunda fase é marcada pela reintegração do setor industrial privado ao comando da CNI, dirimindo a interferência do Estado na condução das estratégias institucionais. Porém, essa reintegração consolida uma mudança no perfil dos presidentes escolhidos, os quais passam a dispor de uma trajetória individual na vida pública. Adicionalmente, convém destacar que nessa segunda fase os três presidentes eleitos são nordestinos e se valem de uma postura conciliadora para buscar uma aproximação com o Estado. Enquanto isso, os representantes de federações do sul e do sudeste, que possuem maior capacidade produtiva e influência econômica, deixam de se sentir representados pela CNI, fortalecendo os mecanismos estaduais e autônomos para a discussão da economia e da política industrial. Essa situação leva a uma fragilização na liderança da CNI junto ao empresariado industrial, o que é agravado pela perda de hegemonia das instituições sindicais patronais junto às instâncias de participação política.

O ponto em comum entre essas duas fases, que leva à convergência de interesses do empresariado industrial, diz respeito à perda de influência política decorrente dessa perda de hegemonia do sistema corporativo sindical nos processos participativos e decisórios do Estado. Essa marginalização é evidenciada pela priorização das políticas setoriais, que são discutidas individualmente com os representantes de cada segmento produtivo. Outra importante característica da atuação da CNI remete à submissão das prioridades da iniciativa privada aos interesses estratégicos do governo. Se no período anterior o pensamento predominante é o nacional desenvolvimento do setor privado, em especial até meados da década de 1950; a partir de 1964, o protagonismo estatal é consolidado e o pensamento nacional-desenvolvimentista do setor público é arraigado junto às instituições estatais, o que ampara o crescente intervencionismo estatal nos investimentos do setor produtivo. Nesse momento, o Estado passa a atuar como um ator empreendedor, inclusive fazendo concorrência aos empreendimentos privados.

Assim sendo, mesmo após a retomada da liderança da iniciativa privada na condução da CNI, o período da ditadura militar é marcado pela marginalização dos interesses privados, em detrimento das estratégias e prioridades do governo. É importante destacar que, a despeito dessa perda de hegemonia da CNI na política industrial, entre 1968

e 1972 – período do milagre econômico brasileiro – a indústria nacional experimenta um grande crescimento produtivo, o que minimiza as manifestações de insatisfação do empresariado industrial. Essa situação pode ser evidenciada na interrupção das conferências nacionais orientadas para a articulação política dos setores produtivos, entre 1964 e 1972. A retomada dessa articulação se dá apenas a partir de 1972, quando ocorre o primeiro choque da crise internacional do petróleo e a economia brasileira é afetada. Como resultado, são organizadas a III e a IV CONCLAP (**III CONCLAP**, 2009; PINTO, 2009), realizadas respectivamente em 1972 e 1977, com o objetivo de discutir novas estratégias para retomar o crescimento da atividade industrial.

Uma terceira característica da CNI nesse período, que decorre dessa perda de hegemonia das estruturas sindicais nos processos políticos do Estado, diz respeito ao acirramento das disputas internas por influência política junto ao Estado. Ou seja, à medida que a CNI perde sua influência na definição da agenda política do Estado, as grandes federações industriais passam a formatar posições próprias e independentes da CNI. Como resultado, a CNI se vê obrigada a conciliar em seus arranjos internos os interesses ambíguos do empresariado industrial, que cada vez mais estruturados em torno de agendas setoriais ou ainda regionais. Desse modo, a concepção de uma estratégia política nacional para o desenvolvimento da indústria perde força.

A despeito da formulação de críticas expressas com relação às decisões macroeconômicas, ao intervencionismo estatal nos mecanismos de mercado e à perda de hegemonia política das estruturas sindicalizadas, a CNI oferece apoio ao governo à medida que visa reaproximar-se de seu núcleo decisório. Essa postura institucional assumida pela CNI é apoiada pelo empresariado industrial durante o período do milagre econômico brasileiro. Porém, com o acirramento da crise econômica, esse apoio é gradativamente retirado e a responsabilização pelos problemas recai sobre o Estado, o que leva à adesão da CNI ao movimento Diretas Já e oportuniza uma gradativa redemocratização do País.

4.4.1. A 3ª Junta Governativa, em 1964

Em geral, os setores produtivos apoiam o movimento nacionalista liderado por militares que, em 31 de março de 1964, leva à destituição de João Goulart da Presidência da República e resulta em 20 anos de ditadura militar. Com a transição política junto ao

Estado, uma nova intervenção é feita na CNI, afastando Haroldo da presidência e toda a cúpula política do SESI, cuja indicação é feita pelo Presidente da República, e institui a 3ª Junta Governativa para conduzir temporariamente a entidade, entre março e novembro de 1964. Composta por Hiaty Leal, presidente do Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro, Orlando Laviero Ferraiuolo e Eurico Amado, ambos da FIRJAN, a 3ª Junta Governativa exerce seu mandato com o intuito de retirar da CNI todas as lideranças ligadas a João Goulart e reconduzir sua estratégia de acordo com as novas prioridades do governo militar. É importante destacar que, nessa ocasião, a intervenção realizada pelo Estado não se restringe à CNI. O Ministério do Trabalho conduz uma intervenção também junto aos sindicatos de trabalhadores e outras instituições identificadas sob a influência do ex-Presidente da República.

Vigente de março a novembro de 1964, a 3ª Junta Governativa é responsável por organizar nova eleição para a escolha do presidente da CNI. Inicialmente disputada entre Eurico Amado, membro da própria Junta, e Tomás Pompéu, presidente da Federação de Indústrias do Ceará, a eleição sofre interferência do Estado e o presidente escolhido é o General Edmundo de Macedo Soares e Silva, que em 15 de novembro de 1964 torna-se o primeiro presidente militar da CNI. Essa situação revela a influência exercida pelo governo sobre a CNI e se configura como uma mudança por reconsideração (*drift*, em inglês), que se dá quando eventos externos impactam na relevância ou na compreensão de regras existentes, contudo sem provocar uma ruptura na trajetória institucional.

As mudanças por reconsideração são ocorrências singulares na trajetória institucional. Até então, as mudanças ocorridas são por agregação de camadas institucionais, sendo majoritariamente pressionada por influências internas. Entretanto, com a mudança na condução política do País, a entidade sofre pela primeira vez uma forte pressão externa, visto que a motivação da 3ª Junta é justamente retirar os representantes vinculados ao governo anterior. Conforme argumentado por Streeck e Thelen (2015), tanto as mudanças por agregação de camadas e por reconsideração revelam a existência de um ambiente institucional com a presença de atores com forte poder de veto. Entretanto, diferentemente das mudanças por agregação de camadas, a reconsideração revela uma falha em adaptar a entidade às mudanças externas, o que gera um impacto nas tradições e costumes já estabelecidos. No caso em específico da CNI, o resultado da 3ª Junta é a escolha do primeiro militar para conduzir a entidade.

Era a primeira vez desde sua criação em 1933, ainda como Confederação Industrial do Brasil, que a CNI era administrada por um militar. Tal fato era sintomático de que para a indústria se aproximar dos militares, no novo regime, um Presidente militar poderia ser um facilitador. (LEOPOLDI, 2010, p. 431).

4.4.2. A gestão de Edmundo Macedo Soares e Silva, de 1964 a 1968

Conforme colocado anteriormente, a escolha de Edmundo Soares não apenas revela a influência do Estado junto à CNI, mas torna evidente a infiltração de representantes do governo na estrutura institucional da iniciativa privada. Essa inserção é oportunizada pela expansão das empresas estatais e pela gradativa estatização dos mecanismos de controle do mercado e dos fóruns sindicais até então caracterizados pela presença majoritária da iniciativa privada. Essa evidência agrava a situação de instabilidade política da entidade, tendo em vista a perda de autonomia da CNI e, conseqüentemente, a crescente insatisfação junto às federações industriais politicamente mais fortes e organizadas. Com o pretexto de estreitar a aliança entre a CNI e o Estado, a escolha de Edmundo não logra alcançar esse objetivo e deixa transparecer uma tendência de marginalização pelo governo militar do sistema corporativo sindicalizado, em especial das instituições de grau superior, vigente desde a década de 1930.

Edmundo Soares, além de ser militar e presidir o recém-criado Instituto Brasileiro de Siderurgia¹⁵⁹, havia se destacado junto aos industriais como membro da Comissão Nacional de Siderurgia. Criada em 1931, sob a liderança do Ministério da Guerra, a Comissão teve um importante papel na concepção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). De acordo com ao pensamento nacional desenvolvimentista do governo militar, o crescimento da indústria nacional está diretamente vinculado à expansão do mercado interno, visto que cerca de 90% da população ainda se encontra marginalizada do mercado de produtos industrializados. Para tanto, Soares considera indispensável a modernização tecnológica do parque industrial brasileiro, o que se torna um dos principais pontos defendidos durante sua presidência na CNI. Nesse contexto, reitera a importância do protagonismo do Estado no processo de planejamento da economia e da expansão da produção nacional. Valendo-se dessa argumentação, a cúpula política da CNI posiciona-se

¹⁵⁹ Fundado em 1963 como sociedade civil, o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) tem por objetivo participar do planejamento do setor e representar os produtores de aço do Brasil. Em 2009, visando comunicar melhor sua atuação para o público, o IBS transformou-se no Instituto Aço Brasil. Informações extraídas do portal www.acobrasil.org.br, em 31/07/2016.

favoravelmente à expansão da atuação do Estado e da participação do capital estrangeiro na economia brasileira, conforme formulação do PAEG, argumentando a urgência por se retomar o crescimento econômico do País e a insuficiência de recursos privados para suprir toda a demanda reprimida, tanto de consumo como de investimentos.

Nesse período, o Departamento Econômico da CNI elabora um estudo acerca da política econômica e financeira do novo governo militar, que tem Roberto Campos como seu principal mentor, estando à época responsável pelo Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Exponencial do pensamento desenvolvimentista não nacionalista, Roberto Campos já havia atuado na década de 1950 como economista da CNI e também participado dos trabalhos da Comissão Mista BNDE-CEPAL. Assim sendo, Campos se mostra mais sensível às questões do desenvolvimento industrial e consegue um maior diálogo entre as áreas técnicas da CNI e as instâncias de planejamento do econômico do Estado, porém sem qualquer influência sobre o seu processo decisório.

Por um lado, a atuação de Campos consolida no Brasil um sistema de economia mista, o qual atende aos princípios de mercado, no que se refere aos incentivos estatais à indústria nacional e à exportação; como também com uma forte intervenção e planejamento estatal. Por outro lado, o estudo publicado em 1965 pela CNI, expõe os efeitos colaterais dessa estratégia de estabilização macroeconômica e apresenta as reivindicações do empresariado industrial. Nesse documento, é demanda uma maior proteção às atividades econômicas do setor privado, em sobreposição às estratégias de atração ao capital estrangeiro e das ações de empreendedorismo do Estado, por meio do aumento da oferta de crédito e da redução de impostos sobre a produção nacional. Preocupado com os efeitos negativos da crise econômica e da política de estabilização inflacionária, o estudo aponta ainda para o fechamento de diversas pequenas e médias empresas nesse período, situação agravada pela acelerada estatização de diversos empreendimentos do setor produtivo e pela inserção do capital estrangeiro na estrutura produtiva do Brasil.

Diante dos efeitos da política macroeconômica sobre a produção industrial e da estratégia estatal de incentivo ao capital estrangeiro e de estatização de segmentos produtivos, já atendidos pela iniciativa privada, tanto a área técnica da CNI como a FIESP se percebem afastadas do núcleo decisório do Estado e à parte das benesses dos

investimentos decorrentes do PAEG. Conforme analisado por Leopoldi, tais instituições “*não participavam da gestão do milagre econômico, num momento em que a indústria crescia em níveis só comparados aos dos anos de 30 e da era JK.*” (2010, p. 432). Essa perda de hegemonia política do sistema corporativo sindicalizado, observada durante a ditadura militar, induz ao surgimento de práticas clientelistas entre o setor privado e o Estado, à medida que industriais com uma ligação política privilegiada passam a receber maiores benefícios, seja por meio da obtenção de contratos públicos ou da participação nos grupos executivos do CDI.

A despeito dessa tendência de marginalização do sistema corporativo da indústria, em 1967 Edmundo Soares assume também a gestão do Ministério da Indústria e Comércio. Assim, a influência exercida pela CNI se expande gradativamente para esse órgão estatal, logrando priorizar o atendimento à indústria siderúrgica, com a criação do Grupo Consultivo da Indústria Siderúrgica, como também destinar mais investimento às indústrias petroquímica, automobilística, naval e aeronáutica, além de atividades de pesquisa e experimentação tecnológica. Sua atuação como ministro ocorre de modo concomitantemente com a presidência da CNI até meados de 1967, quando a renuncia seu cargo na CNI frente às críticas decorrentes da negociação feita para a venda da Fábrica Nacional de Motores¹⁶⁰ (FNM) à estatal italiana Alfa Romeo. Para muitos industrialistas, essa decisão é compreendida como um ato entreguista e de desnacionalização da indústria brasileira.

Estando exclusivamente à frente do Ministério da Indústria e Comércio, Soares estreita a participação do setor privado nas decisões do Estado, por meio da criação de grupos executivos vinculados ao CDI, o qual havia sido reinaugurado em 1964. Ademais, institui incentivos fiscais e creditícios para o desenvolvimento industrial, em específico para a importação de máquinas e equipamentos, conforme previsto no Decreto-Lei 767, de 18 de agosto de 1969. Com essa iniciativa o governo almeja acelerar a taxa de crescimento do emprego da mão de obra, defender a tecnologia nacional e absorver tecnologia do exterior, e implantar novos setores de produção e uma tecnologia mais avançada,

¹⁶⁰ A Fábrica Nacional de Motores foi fundada em 1942 com o objetivo de produzir motores aeronáuticos para treinamento militar. Porém seu crescimento ocorreu apenas após um acordo tecnológico firmado com a Itália, inicialmente com a Isotta Fraschini e depois com a estatal Alfa Romeo, para a produção de caminhões e carros. (www.alfafnm.com)

aproximando-se assim dos interesses do setor industrial, até então distanciado dos processos participativos e decisórios do Estado.

4.4.3. A gestão de Thomás Pompeu de Souza Brasil Neto, de 1967 a 1977

A escolha de Thomás Pompeu de Souza dá fim à instabilidade política da entidade, que havia se iniciado em 1961 com a instauração da 1ª Junta Governativa. A escolha de um industrial, por eleição ocorrida sem interferência do Estado, traz de volta uma maior autonomia na atuação política da CNI. Ademais, com a presença de Edmundo Soares no Ministério da Indústria e Comércio, a tendência de marginalização das estruturas corporativas sindicais no âmbito do Estado é revertida e a CNI reconquista sua hegemonia junto ao Ministério. Porém, essa mesma aproximação não ocorre na área econômica do Estado que, sob a liderança de Roberto Campos, implementa uma política de estabilização monetária, redução de gastos públicos, atração de investimentos externos e aumento das contribuições previdenciárias.

Thomás havia ocupado anteriormente a presidência do Sindicato da Indústria de Fiação e Tecelagem e da Federação de Indústrias do Ceará, como também respondia como vice-presidente de Edmundo Soares. Em 1966 concorre contra o próprio Edmundo, que tenta voltar à presidência da CNI. Porém, Thomás ganha a eleição e assume a presidência da CNI em 1967, permanecendo no cargo até 1977. É dado início a uma nova fase de estabilidade na liderança da entidade. Sob a sua gestão, uma primeira mudança ocorrida na trajetória da CNI diz respeito à priorização das questões de desenvolvimento científico e tecnológico, tendo em vista a constatação de uma situação de dependência tecnológica estrangeira. Nesse contexto, tanto o Estado como o empresariado industrial brasileiro reconhecem no capital estrangeiro um aliado indispensável para modernizar a indústria brasileira e ampliar sua capacidade produtiva nacional, tornando-a mais competitiva no mercado internacional. Essa situação oportuniza um estreitamento nas relações entre a CNI e o capital estrangeiro, que auxilia na instalação de centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico junto ao SENAI, além da organização de laboratórios, de serviços técnicos, de certificações e outras assessorias prestadas à indústria (CNI/ SENAI, 2011). Ou seja, o SENAI deixa de atuar apenas na área de educação profissional e passa a ofertar também serviços técnicos e tecnológicos remunerados, ao criar uma rede de laboratórios para fins

de pesquisa industrial. Essa iniciativa auxilia no reposicionamento da CNI junto ao empresariado industrial, apresentando-se como um ator institucional capaz de prover também soluções tecnológicas.

Uma segunda mudança na trajetória da CNI diz respeito à conquista de maior autonomia financeira e administrativa, em especial do SESI e do SENAI. Por meio do Decreto-Lei 900 de 1969, que versa acerca da organização administrativa do Estado, é assegurada maior autonomia financeira e administrativa aos órgãos autônomos incumbidos da execução de atividades de pesquisa, ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola. Motivado pela necessidade de incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico do País, como também pela necessidade de qualificar a mão de obra nacional, o Estado concede benefícios para a educação profissional e tecnológica que beneficiam diretamente a CNI. Assim sendo, essa mudança no marco legal brasileiro contribui para a retomada da liderança da CNI junto ao empresariado industrial, em especial no que se refere à gestão de fundos e à implementação própria de programas para o desenvolvimento da indústria nacional.

Uma terceira mudança ocorrida no âmbito da CNI decorre desse panorama de incentivos ao aumento da produtividade da indústria brasileira. Valendo-se desse contexto, Thomás empreende um novo projeto institucional e adiciona uma nova camada institucional à estrutura da CNI: o Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Instituído em 1969, a partir de uma demanda do SENAI de estreitar a relação empresa-universidade, o IEL nasce com a missão de aproximar a relação do setor produtivo com as escolas e universidades, como também de qualificar a alta diretoria das indústrias brasileiras, trazendo-lhe novos instrumentos administrativos e de gestão. Assim, a CNI insere em sua agenda institucional a intenção da indústria de atuar de forma mais efetiva em favor da cooperação entre universidades e empresas. A expectativa¹⁶¹ é de que essa aproximação contribua para os processos de transferência de conhecimento da universidade para a indústria nacional, oportunizando a inserção de novas tecnologias em processos e produtivos, ao mesmo tempo em que se busca um aperfeiçoamento dos currículos de formação técnica de modo a atender aos novos padrões de produção emergentes no mercado internacional.

¹⁶¹ Informações extraídas da ata da reunião do Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria, em 25 de junho de 1968, presidida por Thomás Pompeu, em que se discute a criação do IEL.

Por fim, uma última mudança consolidada nesse período remete à gradativa inserção da CNI nos processos decisórios do Estado, que extrapolam o escopo de atuação do MIC. Nesse sentido, convém citar a participação da CNI no Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU)¹⁶², seu acesso aos novos fundos criados para incentivar a produção científica e tecnológica com aplicação industrial, além de uma renovação na aliança com o Ministério da Educação como resultado da nova agenda de formação profissional. Desse modo, Thomás logra uma conquista para a CNI nesse período: a convergência dos interesses dos industriais brasileiros em torno de uma agenda comum ao segmento industrial.

Diante do exposto, observa-se o fortalecimento da CNI, ainda que lento e gradativo, como também o reestabelecimento de sua capacidade para liderar discussões políticas em âmbito nacional, congregando os interesses difusos dos empresários em torno de temáticas horizontais de relevância para o segmento industrial. A formação de mão de obra especializada; a capacitação gerencial das empresas privadas; a organização de uma rede de suporte técnico e tecnológico voltada para a modernização da organização produtiva da indústria brasileira; a autonomia orçamentária; a coordenação de arranjos para maior representatividade da produção brasileira em feiras e exposições, nacionais e internacionais; e a nova regulação para a fusão de empresas e a abertura de capitais; essas são algumas das novas temáticas em discussão sob a liderança da CNI. Dito de outra forma, é na gestão de Thomás que o empresariado industrial brasileiro volta a se organizar de forma mais articulada, recolocando a CNI na liderança das questões políticas em âmbito nacional, muito embora a estratégia estatal de setorialização da política industrial a tenha retirado das discussões pontuais de cada segmento produtivo, ao introduzir uma prática de relações individualizadas e, em muitos casos, clientelistas no processo de formulação da política industrial.

Dando seguimento à exitosa estratégia de reposicionamento político da CNI, Thomás é responsável pela reativação da Conferência Nacional das Classes Produtoras e, em 1972, convoca a III CONCLAP. Realizada mais de 20 anos depois da II CONCLAP, a conferência logra reunir no Rio de Janeiro/ RJ mais de 1.500 empresários, diretores e executivos de todas as partes do Brasil. Estando no auge do milagre econômico e

¹⁶² O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) é instituído pelo MEC, em 2 de julho de 1968, com o objetivo de formular sugestões para a reforma do ensino superior brasileiro.

considerando a expansão produtiva lograda por diversos setores produtivos durante esse período, a conferência tem como tema a empresa e sua contribuição para o desenvolvimento socioeconômico, deixando para trás a rivalidade com o capital estrangeiro. Embora Thomás Pompeu não tenha integrado a comissão diretora da conferência, sua colaboração é relevante para a articulação política do empresariado industrial e sua participação coordenada durante o evento.

Além de contar com a presença de diversos representantes do capital estrangeiro, outra importante característica da III CONCLAP se refere à ampla participação das instituições corporativas e sindicatos de diversos segmentos produtivos já existentes à época, ademais da CNI, CNC e CNA, e suas federações. O balanço do encontro é registrado na Carta Econômica da Guanabara¹⁶³, que reafirma a posição dos setores produtivos acerca das estratégias para o desenvolvimento nacional e reivindica maior participação nas grandes decisões e realizações nacionais. Tendo reconhecido os resultados alcançados pela economia brasileira até o momento, os setores produtivos apontam para a urgência no combate à inflação e na desaceleração da taxa de expansão demográfica, sob o argumento de que as taxas de desemprego estão aumentando e que essa situação resultaria em uma enorme disparidade salarial no mercado. Os empresários entendem ainda que é indispensável a manutenção da estabilidade política e da segurança dos investimentos realizados no País, para que o País continue nesse ritmo de crescimento. Ademais, é reiterada a relevância da estratégia de incentivos regionalizados com fins de corrigir os desníveis econômicos de cada região, seja por meio do aperfeiçoamento do sistema de impostos e da reforma fiscal, do controle inflacionário, ou da reformulação de um novo modelo para a atuação da empresa privada no País. Já no que se refere ao papel exercido pelo Estado, são criticados os privilégios concedidos às empresas públicas.

Como em vários outros países, muitas empresas estatais brasileiras foram constituídas com uma boa dose de privilégios em termos de reserva de mercado e de isenções fiscais. Até certo ponto isso se deve considerar natural, pois há certas funções de utilidade pública e de suprimento de bens de uso coletivo que devem ser preferencialmente confiadas a empresas estatais... O problema reside no fato de que, no Brasil, certas empresas governamentais que recebem privilégios fiscais e

¹⁶³ Informações acerca da Carta Econômica de Guanabara foram extraídas do Jornal Diário da Manhã, sessão Diretor Econômico, publicado no Rio de Janeiro em 26 e 27 de março de 1972, Ano II, Número 512, constante do arquivo digital da Biblioteca Nacional, acessado em 04/08/2016, pelo portal http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_08&pagfis=29207&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader#

de mercado não se limitam a prestar serviços de uso coletivo, mas também concorrem com o setor privado. (Carta Econômica de Guanabara, 1972).¹⁶⁴

Nesse sentido, as demandas dos setores produtivos sinalizam três condições que impactam no crescimento da empresa privada no País: i) a melhoria dos métodos administrativos e burocráticos do Estado; ii) o aperfeiçoamento da política econômica, de forma a assegurar maior apoio para a iniciativa privada; e iii) a ampliação das fusões e das aberturas de capital, conforme previsto no Decreto-Lei 1.182 de 1971. Ademais, é reivindicado que os benefícios de proteção assegurados à sociedade anônima sejam estendidos também aos acionistas minoritários, de modo a criar um ambiente de maior segurança para o investidor no Brasil.

É ainda importante destacar que durante a III CONCLAP o empresariado industrial reafirma a relevância estratégica da atuação do IEL, ao reafirmar a distinção entre o capitalista e o administrador, como também reiterar a urgência na expansão de novos mecanismos para a formação dos administradores de empresas privadas, além da difusão de técnicas gerenciais mais modernas. Quanto ao papel do SENAI, a III CONCLAP oportuniza a difusão dos novos mecanismos institucionais concebidos para a capacitação técnica e tecnológica do trabalhador da indústria, como também a consolidação da rede de suporte tecnológico montada pelo SENAI para prover assistência técnica às indústrias brasileiras. Todavia, a demanda do empresariado industrial por maior quantidade e qualidade dessa mão de obra ainda reside, tendo em vista o acelerado crescimento da indústria nesse período.

Por fim, o encontro também conta com a participação de vários ministros de Estado, tendo em vista a premência por estreitar essa aliança público-privada e mitigar os problemas decorrentes da setorialização da política industrial. Conforme analisado por Coutinho (Coutinho et. al, 1993), as relações entre o empresariado industrial e o Estado é cada vez mais pulverizada em torno de estratégias setoriais, caracterizando uma prática clientelista e de favoritismo político. Esse tipo de arranjo político, em que as alianças são estruturadas a partir de segmentos produtivos e com pouca coordenação intersetorial, fragiliza a atuação das instituições representativas patronais e oportuniza uma crescente centralização das decisões políticas junto à cúpula do Estado. Nesse mesmo sentido, Schneider (2014) considera que “*os programas de empréstimos e subsídios naturalmente*

¹⁶⁴ Ibid.

atraíram um grande interesse de poderosos políticos” (p. 46), que se valem da estrutura centralizada e autoritária do Estado para trocar votos decisivos por recursos, alimentando escândalos e a má gestão do recurso público. Logo, a despeito do reposicionamento institucional logrado pela CNI durante a gestão de Thomás Pompeu, sua situação de baixa influência política junto à equipe econômica permanece.

Ademais, a economia já aponta para os primeiros sinais de desgaste interno, visto que desde 1972 a taxa de desemprego aumenta, a oferta de mão-de-obra pressiona a queda salarial e a inflação permanece alta. Essa situação é agravada pela crise econômica decorrente do primeiro choque do petróleo, que alertam o País para sua situação de dependência internacional. Como resultado, o Estado opta por fechar o mercado brasileiro como estratégia para impulsionar a atividade industrial, o que acirra a insatisfação do empresariado industrial diante da condução da política econômica e industrial no País. A característica centralizadora das decisões políticas e o elevado intervencionismo na economia e nos mecanismos de mercado são os principais aspectos criticados pela CNI. Essa situação também oportuniza a estruturação de diversos protestos empresariais no Rio de Janeiro e em São Paulo, a partir de 1977. Conforme analisado por Leopoldi (2010), nessa ocasião os protestos empresariais não são atribuídos à mobilização de entidades sindicais da indústria, mas de um grupo de empresários ligados às empresas multinacionais e aos segmentos industriais com maior dependência tecnológica, que se veem prejudicados pelo fechamento do País ao capital estrangeiro.

Veio a crise do petróleo em 73. A riqueza dos países da OPEP cresceu vertiginosamente. Aumentaram consideravelmente os depósitos nos grandes bancos internacionais. Tratava-se de dinheiro emprestado a curto prazo e relativamente caro. Sem projetos para os países subdesenvolvidos, o Brasil era, sem dúvida, a melhor opção. Veio a euforia brasileira começando pelo milagre e terminando, melancolicamente, com a impensável decretação da moratória.¹⁶⁵

É frente a essa crescente insatisfação dos grupos empresariais, os quais haviam se beneficiado da aproximação com o capital estrangeiro para a aplicação de novas soluções produtivas e a fabricação de bens tecnológicos no País, que Thomás finaliza seu mandato na presidência da CNI e deixa para seu sucessor o ônus de discutir esse novo contexto político e econômico do País.

¹⁶⁵ Discurso do empresário Antônio Ermínio de Moraes, da Votorantim, na celebração do 50º aniversário da CNI, denominado Dia da Indústria, em 1988.

4.4.4. A gestão de Domício Velloso da Silveira, de 1977 a 1980

Empresário do segmento têxtil e vinculado à Federação da Indústria da Paraíba, Domício já havia presidido a CNI por um curto mandato, durante o ano de 1962, considerado um mandato tampão referente à finalização do mandato de Lídio Lunardi. Ao assumir novamente a presidência, Domício lidera a participação da CNI na IV CONCLAP, realizada ainda em 1977, no Rio de Janeiro/ RJ. Com a participação de cerca de 2000 empresários de todo o Brasil, a conferência tem como tema central a empresa privada e o processo de desenvolvimento econômico, refletindo essa crescente insatisfação do setor privado nacional, e também dos empresários estrangeiros com investimentos no País, quanto à condução da política econômica e industrial pelo Estado. Frente ao agravamento da crise econômica, ao fechamento da economia brasileira e à intensificação das características autoritárias e intervencionistas do Estado, a ênfase do debate gira em torno da desestatização da economia brasileira e da formulação de novas estratégias para o desenvolvimento econômico, social e político do País.

Uma das principais demandas apresentadas pelos setores produtivos na IV CONCLAP¹⁶⁶ diz respeito à urgência por melhor especificar as atribuições do Estado, da empresa privada nacional e do capital estrangeiro, no que se refere ao cumprimento de seu papel no desenvolvimento produtivo do País. Nesse sentido, a expectativa é de que o Estado incentive os investimentos do capital privado, por meio de mecanismos de liberdade de preços, em contraposição à prática de subsídios por parte do Estado ou outros mecanismos que geram uma crescente dependência entre empresários e o governo. Dito de outra forma, constata-se já na IV CONCLAP uma tendência dos setores produtivos favorável ao pensamento liberal. As proposições elaboradas são fundamentadas na liberdade do mercado e do capital, visando fomentar a produtividade e a competitividade da indústria brasileira, em oposição à estratégia estatizante e extremamente nacionalista implementada pelo Estado. Apesar dessa tendência liberal, há uma posição ainda favorável à condução pelo Estado do processo de planejamento econômico do País, tendo em vista a premência das questões sociais e da vulnerabilidade da economia nacional frente às flutuações do mercado internacional.

¹⁶⁶ Informações acerca da IV CONCLAP foram extraídas da Revista da ABIGRAF, Ano 3, Volume 26, de 1978, acessada em 04/08/2016 pelo link https://issuu.com/abigraf/docs/ano3_n.26_01.1978_revista e também pelo acervo digital da FGV/ CPDOC, acessado pelo link <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conferencia-nacional-das-classes-produtoras-iv-iv-conclap> .

A Carta do Rio de Janeiro é concebida ao final da conferência, na qual se expressa a demanda por construir uma economia de mercado que oportunize o crescimento da iniciativa privada no Brasil. Ainda nesse sentido, um novo tema inserido na agenda política da CNI diz respeito à defesa dos interesses da pequena e média empresa. Essa questão já era objeto do antigo Departamento Nacional de Produtividade da CNI, que em 1977 se transforma no Departamento de Assistência à Média e Pequena Indústria, destinado a estimular o desenvolvimento das empresas de menor porte, consideradas indispensáveis para a estruturação da cadeia produtiva interna no País e também para o desenvolvimento de novas tecnologias com aplicação industrial.

A despeito dessa convergência de esforços em torno da IV CONCLAP, com o agravamento da crise econômica em decorrência do segundo choque da crise do petróleo em 1978, a CNI revive uma conjuntura de divergência de interesses e opiniões entre os diversos grupos empresariais. Por um lado, crescem os protestos de grupos empresariais não nacionalistas, favoráveis à maior participação do capital estrangeiro no País. Esse grupo se opõe à tendência de nacionalização da produção e de proteção à indústria nacional. Por outro lado, os empresários com uma abordagem nacionalista se reúnem em prol do fortalecimento da indústria brasileira, sem contudo corroborar com a tendência de estatização e de fechamento da economia nacional. Essa situação exige uma reformatação da estrutura organizacional da CNI.

Com o intuito de acomodar as diversas opiniões e buscar uma maior convergência dos interesses nesse momento de crise, Domício formula o Programa de Desenvolvimento Integrado das Entidades da Indústria (PRODIN). Com o objetivo de especializar e profissionalizar a atuação política da CNI, o Programa fortalece a característica tecnocrática da entidade (Bueno, 2010). Até então, os órgãos deliberativos da CNI eram apenas o Conselho de Representantes, poder máximo da entidade, integrado por delegados das 21 federações filiadas; a Diretoria, eleita pelo conselho de representantes e composta por um presidente, seis vice-presidentes e quatro diretores, com mandato de três anos; e o Conselho Fiscal, igualmente eleito pelo Conselho de Representantes. Já os demais órgãos – a exemplo do Grupo de Assuntos Legislativos, do Departamento Econômico, do Departamento de Assessoramento das Pequenas e Médias Empresas, do Conselho Econômico e do Conselho de Comércio Exterior – eram apenas vinculados à presidência da CNI.

Assim sendo, mesmo havendo uma divergência entre os grupos nacional-desenvolvimentistas e aqueles mais favoráveis à presença do capital estrangeiro, a CNI se reestrutura e consegue reunir o interesse do empresariado industrial brasileiro para a retomada da economia do setor industrial. Em um contexto de crescente intervenção do governo no setor produtivo e de estatização da economia, esse fortalecimento do segmento industrial gera um desgaste na relação com o Estado, fragilizando a aliança público-privada. À medida que os investimentos públicos superam os investimentos privados; que os mecanismos de planejamento econômico e de controle administrativo sobre a economia propiciam o fortalecimento de um grupo burocrático junto ao Estado, em detrimento da participação da iniciativa privada por meio de suas estruturas corporativas sindicais; e que a crise econômica brasileira se agrava, prejudicando não apenas o desempenho das empresas estatais, mas também os investimentos do capital privado; o empresariado industrial deixa de apoiar o governo, como também as políticas econômica e industrial por ele implementadas. Conforme analisado por Bresser-Pereira (1978), fica caracterizado um colapso da aliança política entre os setores produtivos, em especial o industrial, e o Estado, dando início a um movimento em prol da instalação de um regime democrático no País.

4.4.5. A gestão de Albano do Prado Pimentel Franco, de 1980 a 1984

Em 1980, com o término do mandato de Domício, o sergipano Albano Franco assume a presidência da CNI em um cenário de queda na produção industrial e de desaceleração na economia do País, sendo responsável por conduzir a entidade ao longo desse período de recessão econômica e de redemocratização política. Importante político em seu estado de origem, Albano já havia sido deputado federal e presidido a Federação das Indústrias do Estado de Sergipe. No que se refere à sua vinculação industrial, a família de Albano é detentora da franquias da Coca-Cola na região, o que lhe atribui uma trajetória de estreita relação com o capital estrangeiro e também uma posição favorável à abertura econômica para a instalação de multinacionais no País. Em 1981, é escolhido para ocupar a posição de vice-presidente do Conselho Interamericano de Comércio e Produção, estreitando as relações da CNI com os países vizinhos em prol de uma expansão do comércio internacional na região. A eleição de Albano retoma a característica de escolha de lideranças políticas, e não apenas de industriais, para a condução da CNI, em especial

considerando a delicada situação política em que o Brasil atravessa. Fica consolidada, uma vez mais, a mudança no perfil dos presidentes dessa entidade, priorizando industriais com destaque também na trajetória política do País.

Ao assumir a presidência da CNI, Albano se declara favorável ao projeto de abertura política e econômica proposto pelo governo como estratégia para retomar o crescimento produtivo. Entretanto, esse posicionamento não é unânime entre o empresariado industrial, que se revela dividido entre uma maior abertura econômica e a associação com o capital estrangeiro, e a retomada da estratégia desenvolvimentista, em que a expansão produtiva nacional se consolida como fundamento para o crescimento econômico do País. Por um lado, a FIESP e a FIRJAN adotam uma tendência internacionalista. Estruturada a partir da aliança com o capital estrangeiro e empresas multinacionais, esse grupo de industriais manifesta seu apoio à estratégia neoliberal. Ainda assim, tais federações permanecem contrárias à defesa dos pressupostos de autorregulação do mercado, sendo favoráveis à proteção dos interesses de desenvolvimento nacional. Ou seja, o grupo de empresários paulistas e cariocas defendem tanto uma integração com o capital internacional, como também a adoção de uma estratégia desenvolvimentista de planejamento econômico.

Por outro lado, observa-se a formação de grupos defensores do pensamento nacionalista como alternativa para a reestruturação da ordem econômica do País. Nesse sentido, podem ser citados industriais como Eugênio Emílio Staub, ligado ao segmento de eletrônica; Ivoney Brochmann Ioschpe, ligado ao segmento metalúrgico e da cadeia automobilística; e Paulo Guilherme Aguiar Cunha, ligado ao segmento de petróleo e combustíveis. Esse grupo é formado majoritariamente por industriais paulistas, vinculados à FIESP, mas que almejam a retomada de uma abordagem neodesenvolvimentista. A proposta é resgatar um Estado forte, porém de tamanho reduzido, que tenha a capacidade de defender os interesses da iniciativa privada nacional de forma soberana aos interesses do capital estrangeiro. Ainda assim, a despeito dessa divergência dos interesses industriais, o autoritarismo político e o fechamento do mercado interno são as questões que unificam o empresariado industrial em torno de um interesse comum: a redemocratização e a desconcentração política do País.

Assim sendo, quando em 1983 Albano é eleito senador da República, é anunciado o apoio da CNI ao movimento Diretas Já. Conforme defendido por Dante de Oliveira, a expectativa do Movimento é reestabelecer as eleições diretas para presidente de República, visto que a transição democrática já havia se tornado um consenso nacional. Essa posição é reiterada no discurso de posse do segundo mandato de Albano à frente da CNI, em 1984, quando se posiciona acerca da condução do processo de abertura política conforme articulado pelo presidente João Figueiredo. Já no que diz respeito às discussões estratégicas para a retomada do desenvolvimento produtivo, a Albano não toma uma posição definitiva e tenta articular ambos os grupos empresariais – os neoliberais e os neodesenvolvimentistas – em torno de temáticas abrangentes e afetas à indústria.

Nesse sentido, cabe citar a demanda por incentivos para o desenvolvimento tecnológico, por medidas para aumento da competitividade da indústria nacional frente aos concorrentes internacionais, e também em prol de uma regulamentação diferenciada para a atuação de pequenas e médias empresas. Ou seja, Albano se posiciona contrário à tendência de estatização e de centralização política do Estado, que é uma questão consensuada entre o empresariado industrial. Porém não aponta para uma estratégia acerca da condução da política econômica e de desenvolvimento produtivo do País, evitando assim uma posição de conflito com ambos os grupos de industriais.

Desapaixonada e patrioticamente crítica, a Confederação Nacional da Indústria, jamais advogada da União contra o Estado e o Município tributariamente injustiçados, empobrecidos, tem defendido – e não tem porque deixar de defender – a produção de tecnologia própria, o fortalecimento do mercado interno, a presença agressiva do País no comércio internacional, o estímulo às pequenas e médias empresas, a superação corajosa dos desníveis que conflitam regiões e classes, a guerra à recessão e ao desemprego... Longe de pactuar com a heresia do estatismo a indústria, fiel à economia de mercado, prefere conviver lúcida e produtivamente com o Estado. Ela não quer guerrear, como no passado, a agricultura, o comércio e os assalariados; deseja e precisa integrar essas energias econômico-sociais em projeto comum global, conseqüente, sem o qual é improvável o pleno e efetivo desenvolvimento econômico e social do País.¹⁶⁷

É importante destacar que nesse período observa-se uma expansão na formação de pequenas e médias empresas (MPEs), como estratégia para enfrentar esse período de recessão econômica. Ademais, remete também a esse período a adoção de incentivos específicos para as empresas de pequeno e médio porte, o que se configura uma tentativa

¹⁶⁷ Pronunciamento do Presidente da Confederação Nacional da Indústria, Senador Albano Franco, quando da posse após sua reeleição, em 1984. Discurso de Posse de Albano Franco, CNI, 1984.

do governo de se aproximar do segmento industrial. Conforme previsto pela Lei 7.256, de 27 de novembro de 1984, às MPEs é assegurado um tratamento diferenciado e simplificado, no campo administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista e creditício, como forma de promover um enfrentamento à crise econômica e produtiva do País. Essa situação reflete uma vitória da CNI, que desde a década anterior havia inserido em sua agenda política a defesa das MPEs. Entretanto, por falta de regulamentação, essa medida gera pouco efeito.

Em dezembro de 1984, a CNI promove no Rio de Janeiro/ RJ o Encontro Nacional da Indústria, à semelhança das reuniões plenárias da indústria realizadas nas décadas de 1950 e 1960. Reunindo cerca de oitocentos empresários, o encontro se torna uma das maiores reuniões do empresariado industrial realizadas até então, o que reitera a convergência dos interesses industriais em torno do processo de democratização política e abertura do mercado brasileiro. Nessa ocasião é acordada uma posição que condena a política econômica recessiva adotada pelo governo e defende a redução das taxas de juros. Já no que se refere às estratégias de desenvolvimento produtivo, a convergência lograda remete à urgência por se estabelecer uma aliança com o setor privado industrial, visando a adoção de uma política econômica centrada na valorização da empresa privada nacional, no desenvolvimento do mercado interno e na recomposição do poder de compra dos trabalhadores.

Por influência da FIESP, é rejeitada a proposição inicial da CNI em favor do incremento dos investimentos pelo Estado como meio para o reaquecimento da economia. Para os empresários vinculados à FIESP, o agravamento da recessão econômica é atribuído à atuação excessivamente intervencionista do Estado, motivo pelo qual assumem uma postura favorável às tendências internacionais do neoliberalismo. Também são rejeitadas as propostas favoráveis aos mecanismos de controle dos preços e do aumento de impostos para viabilizar novos gastos governamentais. Dito de outra forma, o Encontro Nacional deixa transparecer a divergência de opiniões internas ao empresariado industrial quanto ao desalinhamento acerca das estratégias de condução da política econômica, mais especificamente entre a FIESP e a presidência da CNI. Assim sendo, o documento é aprovado e encaminhado ao candidato à sucessão presidencial Tancredo Neves, no qual prevalece o posicionamento favorável à internacionalização do setor industrial e o controle de gastos públicos.

É importante destacar que, a partir desse Encontro Nacional da Indústria, a CNI e as principais federações industriais se engajam na discussão acerca do papel do Estado na economia e na definição das estratégias políticas para os setores produtivos. Conforme analisado por Altemar Muniz (MUNIZ, 2010), a argumentação defendida pela FIESP preza pela distinção entre um estado regulador e disciplinador do mercado, considerando necessário para o desenvolvimento econômico do País; e a atuação autoritária e intervencionista do Estado, predominante no Brasil nas últimas décadas. Essa posição é apoiada tanto por empresários nacionalistas, como também por aqueles com uma abordagem internacionalista e inclusive com as instituições financeiras atuantes no mercado de capitais. Entretanto, essa posição conflita com o pensamento de Albano Franco ao assumir a presidência da CNI, que até o auge da Campanha Diretas Já se posiciona favorável ao neoliberalismo e a um gradativo processo de abertura econômica, em sintonia com a argumentação desenvolvida pelo presidente João Figueiredo. Ou seja, a postura adotada pela FIESP nesse período revela uma disputa de hegemonia e influência política na hierarquia interna à CNI.

4.5. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 1985 a 2002

Se ao longo do período anterior é observada uma posição mais passiva do empresariado industrial, no sentido de buscar um alinhamento com os interesses do governo e das multinacionais presentes no País, sem haver uma estratégia coordenada para convergência dos interesses do segmento industrial brasileiro (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009; FURTADO, 2000; SUZIGAN; FURTADO, 2006); a partir de meados da década de 1980, com o processo de retomada democrática do Estado brasileiro, a CNI define novos mecanismos institucionais para recompor sua hegemonia e alcançar uma posição vantajosa para articular os interesses da indústria nacional (MANCUSO, 2004; LEOPOLDI, 2010).

Nesse sentido, cabe destacar o fortalecimento do departamento econômico da CNI, que logra estreitar o diálogo com as diversas federações e sindicatos patronais com o objetivo de consolidar um posicionamento institucional em torno de uma agenda política neoliberal, em defesa do protagonismo dos setores produtivos da iniciativa privada, ainda que mantendo instrumentos de planejamento político e de regulação estatal tipicamente

desenvolvimentistas. Outros importantes mecanismos consolidados pela CNI nesse período dizem respeito à estruturação do lobby político junto ao Congresso Nacional, por meio da COAL, que participa ativamente no fortalecimento da bancada empresarial; da CEB, que articula os interesses difusos acerca do comércio exterior e da meta de internacionalização de empresas brasileiras; bem como através da promoção de seminários para debates em âmbito nacional de assuntos do interesse da indústria brasileira, a exemplo das temáticas afetas ao Custo Brasil, das pequenas e médias empresas, e do comércio exterior. Esses mecanismos institucionais apontam para o fortalecimento da atuação das áreas técnicas da CNI, a despeito dos conflitos internos decorrentes das diferentes posições políticas assumidas pelo empresariado industrial.

Quadro 4.2: Evolução da Bancada Empresarial¹⁶⁸ no Congresso de 1991 a 2002

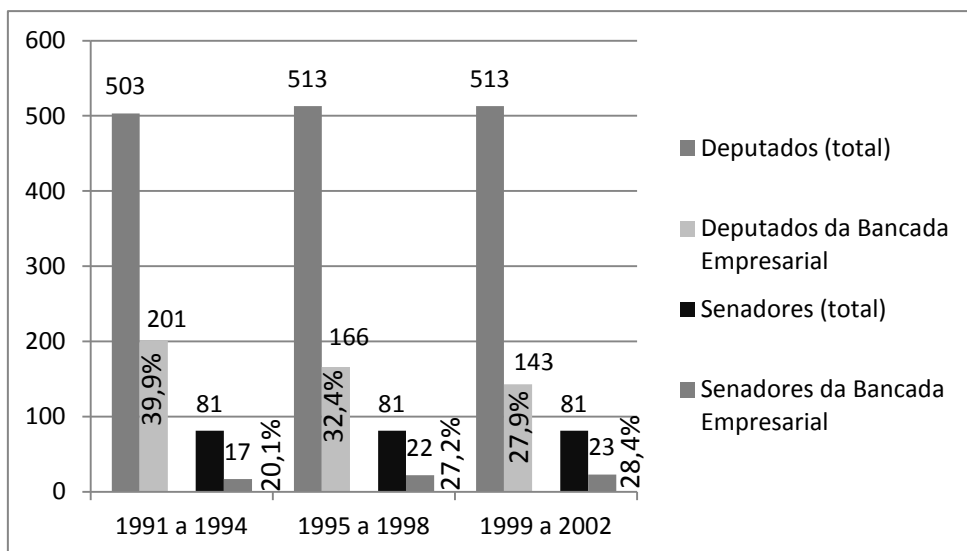
Legislatura	Quantitativo de Congressistas	Observações
1991 a 1994	201 empresários, dentre os 503 deputados (39,9%)	Auge do pensamento neoliberal junto ao Estado, com forte orientação para os processos de desestatização e privatização. O protagonismo do setor produtivo é atribuído ao empresariado industrial.
	17 empresários ¹⁶⁹ , dentre os 81 senadores (20,1%)	
1995 a 1998	166 empresários, dentre os 513 deputados (32,4%)	Primeiros sinais de retomada do pensamento desenvolvimentista, tendo em vista o fracasso das medidas neoliberais para a recuperação do crescimento produtivo do País.
	22 empresários, dentre os 81 senadores (27,2%)	
1999 a 2002	143 empresários, dentre os 513 deputados (27,9%)	Crescente rejeição às propostas neoliberais e fortalecimento do pensamento desenvolvimentista junto ao Estado e ao empresariado industrial.
	23 empresários, dentre os 81 senadores (28,4% do total)	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do DIAP (1990; 1994; 1998)

¹⁶⁸ Conforme definido pelo DIAP, são contabilizados os congressistas que se declaram industriais, empresários urbanos ou rurais para a composição da bancada empresarial. Os profissionais liberais e comerciantes não são considerados nessa contagem.

¹⁶⁹ Dados consolidados pela autora, a partir de informação disponibilizada no portal do Senado sobre o perfil dos senadores eleitos em 1986, 1988 e 1990. Para a legislatura de 1991 a 1994, o DIAP apenas analisa o perfil dos deputados.

Gráfico 4.1: A bancada empresarial no Congresso Nacional entre 1985 e 2002



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do DIAP (1990; 1994; 1998)

Contudo, o contexto político, econômico e institucional traz desafios para esse reposicionamento da CNI enquanto liderança nacional do empresariado industrial. Primeiramente, os problemas econômicos e políticos vivenciados durante o processo de redemocratização resultam em uma variedade de posições e interesses dos empresários nacionais. De modo geral, o Estado e a CNI se posicionam favoráveis ao pensamento econômico e às estratégias internacionalistas para o desenvolvimento produtivo preconizadas pela abordagem neoliberal. Paralelamente, surgem grupos empresariais nacionalistas, que fazem oposição a esse posicionamento e se estruturam para atuar politicamente em prol de uma abordagem neodesenvolvimentista na condução das estratégias de desenvolvimento do País. Há ainda um terceiro grupo de industriais, em especial daqueles segmentos com maior dependência tecnológica internacional, que também compartilham de uma abordagem desenvolvimentista, porém são favoráveis ao estreitamento da aliança com o capital estrangeiro e empresas multinacionais. Ou seja, a reação do empresariado frente às transformações decorrentes da abertura comercial e da redemocratização política do País não é uniforme.

Ademais, a nova Constituição passa a permitir a formação de representações privadas do setor produtivo, em âmbito nacional, sem que haja uma vinculação direta com a estrutura organizacional sindical. Ou seja, com a discussão pelo Congresso acerca da reforma do corporativismo varguista e a possibilidade de dissociação das instituições

representativas das tradicionais estruturas sindicais, observa-se a emergência de um sistema híbrido e fragmentado de representação dos setores produtivos. Por um lado, esse novo arranjo favorece uma melhor representatividade dos diversos interesses industriais, cada vez mais segmentados entre si e estruturados em torno das políticas setoriais para a indústria. Por outro lado, esse novo arranjo vem ao encontro dos anseios desses grupos empresariais que divergem do posicionamento da CNI. Diante desse contexto de pulverização da representação da iniciativa privada e de crescente setorialização das instâncias participativas, as organizações sindicais de grau superior – a exemplo da CNI – são compelidas a adotar um novo posicionamento institucional, mais participativo e ambíguo, com vistas a acomodar os interesses difusos do empresariado industrial e assim manter sua liderança representativa junto ao Estado.

E, por fim, o poder Legislativo se torna cada vez mais partícipe e decisivo no processo de formulação da política industrial e outras políticas auxiliares ao desenvolvimento da indústria, inserindo novos atores ao processo político e tornando mais complexo o arranjo de instituições envolvidas nesse debate. Conforme analisado por Mancuso, *“a redemocratização do Brasil, a partir de meados da década de 1980, resultou no incremento das prerrogativas e da relevância política do Congresso Nacional, atraindo para esse fórum a atuação de setores sociais – entre eles o empresariado industrial – cuja atenção estava concentrada prioritariamente em processos decisórios internos do Poder Executivo”* (MANCUSO, 2004, p. 515). Dito de outra forma, o arranjo de instituições envolvidas no processo de formulação da política industrial, que já era complexo considerando as diversas instâncias hierárquicas do poder Executivo envolvidas e a setorialização da política industrial, é acrescido com representantes do poder Legislativo.

A despeito desse novo e complexo cenário político, econômico e institucional, a CNI logra concretizar importantes mudanças institucionais, que asseguram sua liderança junto ao empresariado industrial e renovam sua aliança com o Estado. Inicialmente cabe destacar o fortalecimento da Comissão de Assuntos Legislativos (COAL), com vistas a articular-se junto às federações estaduais e construir um posicionamento institucional coordenado frente às discussões do poder Legislativo. Ainda nesse sentido, a CNI passa a atuar proativamente na mobilização de parlamentares, por meio da disseminação de uma agenda legislativa de interesse dos diversos setores produtivos, o que oportuniza consolidar uma bancada informal junto ao Congresso para a representação dos interesses do setor

privado, denominada bancada empresarial. Uma segunda mudança, de grande relevância para essa adaptação institucional da CNI às novas tendências políticas e econômicas, diz respeito à criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), com o intuito de promover uma maior participação da indústria nacional na definição das estratégias de inserção no mercado internacional, em especial considerando a União Aduaneira do Mercosul, firmada em 1991 por meio do Tratado de Assunção, e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à liderança da CNI na mobilização dos diversos setores produtivos em torno de questões amplas afetas ao custo de produção no Brasil, a exemplo da legislação trabalhista, tributária e ambiental, da infraestrutura econômica e social, e do custo da burocracia estatal. Essa ação extrapola sua influência junto ao empresariado industrial, assemelhando-se à estratégia de mobilização anterior das CONCLAPs, e culmina na realização do seminário para discutir o Custo Brasil. É mais uma importante mudança institucional observada na CNI afeta diretamente o seu sistema deliberativo interno, com a criação de um conselho de representantes, com a incumbência de eleger a diretoria da CNI, traçar a política geral da entidade bem como suas diretrizes estratégicas. Vinculado diretamente à presidência da CNI, sua criação busca amenizar os conflitos decorrentes do sistema de voto unitário das federações.

Assim sendo, observa-se a criação de diversas camadas institucionais acopladas à estrutura da CNI, com o intuito de adaptar-se ao novo contexto político do País e, principalmente, adequar-se às expectativas de maior participação do segmento industrial no processo de formulação e implementação das políticas industriais. Convém ainda destacar que o fortalecimento de mecanismos institucionais, tais como a COAL e a CEB, revelam uma estratégia da CNI para distanciar sua atuação técnica orientada para o lobby político dos conflitos internos do empresariado industrial que ela representa.

Esse período consolida o rompimento definitivo do tradicional pacto político vigente no Brasil desde a década de 1930, referente à aliança entre industriais brasileiros e o Estado, a qual já se encontrava fragilizado durante os governos militares devido à crescente presença do capital estrangeiro e das empresas multinacionais no País. Com o processo de retomada democrática e de abertura do mercado interno, somado ao fortalecimento do pensamento neoliberal, à reforma do Estado no sentido de uma

intervenção mínima, e aos processos de desestatização e privatização, o segmento industrial perde sua posição de influência junto ao Estado, visto que esse novo contexto político e econômico viabiliza o protagonismo do capital financeiro estrangeiro nas iniciativas de investimento nos setores produtivos do País.

Conforme analisado por Bresser-Pereira e Diniz (2009), são diversos os fatores que levam à ruptura dessa tradicional aliança entre o setor industrial brasileiro e o Estado, demandando da CNI um reposicionamento a fim de reconfigurar uma nova aliança, mais abrangente e inclusiva do capital estrangeiro e dos interesses das empresas multinacionais. Dentre as causas dessa ruptura se destacam a complexa e diversificada estrutura produtiva do País; as divergências de opinião do empresariado industrial acerca das abordagens de desenvolvimento político e econômico, bem como a associação com o capital estrangeiro; e a fragilização da posição ocupada pela CNI enquanto órgão de hierarquia superior do setor privado, tendo em vista a formalização pelo Estado da participação de representações privadas paralelas às instituições sindicalizadas. Porém, o principal fator de rompimento diz respeito ao posicionamento neoliberal de grande parte do empresariado industrial brasileiro, que se coloca contrária à centralização dos processos decisórios e ao autoritarismo do Estado, em prol de uma reforma de mercado, o que resulta ser contraditório aos seus interesses de exercer maior influência sobre as decisões da política industrial e macroeconômica adotadas no País.

Contudo, esse posicionamento favorável à abordagem neoliberal não permanece estável ao longo de todo o período. A partir de meados da década de 1990, a apreciação da taxa de câmbio, combinada com a abertura comercial e a liberalização dos fluxos de capital estrangeiro, leva ao fechamento e à falência de diversas empresas nacionais, ou à sua fusão com multinacionais, resultando em um amplo processo de desnacionalização da estrutura produtiva do País. Essa situação faz reemergir a abordagem desenvolvimentista junto ao empresariado industrial, que retoma um posicionamento favorável a uma maior intervenção do Estado na economia e na proteção à indústria nacional. Nesse sentido, são combinados aspectos de um planejamento nacional e da formulação de projetos para o desenvolvimento produtivo de setores específicos, com práticas de abertura do mercado, visando a ampliação do comércio exterior e também a transferência tecnológica.

Dito de outra forma, diante do fracasso da estratégia neoliberal e do risco de uma desindustrialização do País, o segmento industrial brasileiro renova sua aliança com o Estado, contudo sem romper com os interesses de empresas multinacionais instaladas no Brasil, na tentativa de posicionar o País em uma situação de menor dependência tecnológica e de maior competitividade no mercado internacional. Assim sendo, ao final da década de 1990, observa-se um novo ponto de inflexão na trajetória da política industrial brasileira, o que demanda uma nova readequação no posicionamento institucional da CNI diante desse novo contexto político e econômico.

4.5.1. A gestão de Albano do Prado Pimentel Franco, de 1985 a 1994 (continuidade)

Em 1984 Albano Franco se elege senador de Sergipe pelo PMDB e dá prosseguimento ao seu mandato também como presidente da CNI. Paralelamente, com a redemocratização política do País, de Tancredo Neves vence na disputa presidencial, no âmbito do Colégio Eleitoral, e marca o início do processo de abertura política e econômica do Brasil. Diante desse novo contexto, a CNI se posiciona apoiando a transição política em curso, estruturada a partir do pensamento neoliberal. Apesar das divergências entre os empresários do setor industrial acerca da estratégia econômica a ser adotada, Albano apoia a proposta política do governo e lidera uma mobilização junto aos setores produtivos da iniciativa privada, com vistas a subsidiar a elaboração de propostas políticas de relevância para o setor industrial. Como resultado, a CNI¹⁷⁰ propõe ao governo elaborar um pacto social, que esteja orientado ao saneamento da economia, à redução do déficit público, ao controle da inflação, à redução da taxa de juros, à recuperação financeira do sistema nacional da previdência social e à definição de uma política de emprego. Tais propostas são encaminhadas à Presidência da Assembleia Nacional Constituinte para fins de elaboração da Constituição e de uma nova política industrial.

O pacto não logra ser estabelecido e a divergência entre o empresariado industrial é amplificada, em especial no que tange a presença do capital estrangeiro no País, a abertura econômica e do mercado e as estratégias para estabilização macroeconômica do País. Essa divergência de posições – caracterizada pelas abordagens neoliberal, nacional-

¹⁷⁰ Informação extraída do discurso do Senador Albano Franco, Presidente da CNI, na ocasião da celebração do 50º aniversário da instituição, em 12 de agosto de 1988, com referência ao posicionamento da instituição no momento de abertura política do País.

desenvolvimentista e desenvolvimentista não nacionalista – impede que haja um consenso político ou mesmo uma maior coordenação dos interesses produtivos. Assim sendo, em 1986 é instituído o I Plano Nacional de Desenvolvimento da República Nova, a exemplo das experiências anteriores de planejamento integrado; juntamente com o anúncio de um conjunto de medidas para conter a inflação, o chamado Plano Cruzado, que é baseado em um rigoroso controle de preços e salários. Muito embora essas estratégias sinalizem uma tendência desenvolvimentista, com uma intensa intervenção do Estado nas questões de mercado, elas são apoiadas pela CNI, tendo em vista a expectativa de crescimento industrial e de queda do desemprego. Porém, para Albano, essas medidas também indicam que o Brasil ainda não se encontra “*de todo livre do autoritarismo que amarra o progresso, desestimula a iniciativa privada e trava a marcha social*”¹⁷¹.

O posicionamento neoliberal da CNI pode ser observado por meio dos pronunciamentos de Albano Franco, que se posiciona contrariamente à intervenção do Estado na economia, sugerindo que as ações estatais devem intervir apenas em setores considerados estratégicos, como comunicações e extração de petróleo, e nos setores essenciais, como segurança, saúde e educação. No que se refere à atuação na área econômica, Albano reitera que o papel do Estado deve ser regulador e fiscalizador das atividades do setor privado. Coloca-se ainda contrário à proposta de controle salarial, que prevê reajuste mensal obrigatório, por considerar essa medida prejudicial às pequenas e médias empresas, como também ao próprio Estado que ainda se recupera de uma longa recessão econômica.

Hoje, passado o primeiro turno de votação, muitos industriais lamentam o tom detalhista que marca a Nova Carta. Condenam também – e com razão – o excessivo intervencionismo do Estado nos assuntos da empresa privada; a injustificável hostilidade contra o capital estrangeiro; e, sobretudo, a ilusória pretensão de se substituir as leis da economia pela retórica bacharelesca.

... Com base na articulação das federações e ainda pela prática do sistema confederativo, a Confederação Nacional da Indústria vem promovendo por meio século o balanceamento entre os diversos ramos e segmentos da indústria dos estados brasileiros. É do sistema confederativo que tem saído a harmonização de interesses nem sempre coincidentes dos nossos industriais, decorrentes da enorme diversidade de suas realidades. Neste meio século, os negócios da indústria brasileira deixaram de ser estaduais ou regionais. Ao contrário, os capitais passaram a cruzar livremente as fronteiras dos estados e das regiões. As indústrias partiram em busca de vantagens locais em termos de matérias primas,

¹⁷¹ Informação extraída do discurso do Senador Albano Franco, Presidente da CNI, na ocasião da celebração do 50º aniversário da instituição, em 12 de agosto de 1988.

energia, mão-de-obra, incentivos, mercados e tantos outros fatores que, combinados, deram ao parque industrial brasileiro viabilidade, crescimento e diversificação.¹⁷²

Com a eminência do processo de eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, prevista para novembro de 1986, Albano mobiliza o empresariado industrial visando assumir uma postura proativa no processo constituinte. É ressaltada a importância de articular as forças individuais dos empresários em prol da construção de uma agenda política favorável à retomada produtiva no País. Nesse sentido, cabe destacar a atuação da CNI junto aos parlamentares. Especificamente no que se refere ao acompanhamento de assuntos legislativos, o GAL é rebatizado como Comissão de Assuntos Legislativos (COAL) e passa a assumir um maior protagonismo junto às Federações Estaduais na discussão sobre os vários temas em pauta no Congresso. Tais estudos resultam em cerca de setecentas emendas parlamentares apresentadas ao Congresso, dentre as quais a CNI prioriza a manutenção da unicidade sindical, o combate à inflação, a estabilidade no emprego e a recuperação da produção industrial brasileira.

Parte dessa pauta não é alcançada a curto prazo, tendo em vista os desentendimentos políticos resultantes da intervenção do Estado no controle de preços e das expectativas empresariais quanto à sua autonomia de mercado. Dito de outra forma, algumas das propostas priorizadas pela CNI são compreendidas por grupos de empresários neoliberais como demagogia populista e não recebem o apoio político esperado, a exemplo da estabilidade no emprego e outras ações assistencialistas esperadas do setor privado. Já as propostas que induzem à abertura econômica e à liberdade de mercado são aceitas, tal como a reforma do corporativismo varguista, reduzindo a influência do Estado sobre o sistema sindical trabalhista e também patronal. Como resultado desse processo constituinte, constata-se a formação de um modelo político híbrido no Brasil, em que são combinadas características de coordenação de mercado e também de autonomia empresarial. Conforme analisado por Leopoldi (2010), com a Constituição de 1988, o Estado deixa de intervir nas eleições sindicais, na operação cotidiana das entidades corporativas sindicais e até mesmo no controle das contas. Todavia, ainda são mantidos alguns vínculos no que se refere à captação de recursos via imposto sindical e à manutenção do monopólio de representação por setor e por região.

¹⁷² Discurso do Presidente da CNI, Senador Albano Franco, na celebração do 50º aniversário da CNI, denominado Dia da Indústria, em 1988.

Outro ponto que merece destaque, ainda referente à atuação da CNI junto aos parlamentares, é a formação de uma bancada empresarial no Congresso, após o processo de eleições gerais no Brasil em 1990. Também referenciada como bancada patronal, os parlamentares vinculados aos diversos setores produtivos se unem nas discussões afetas ao capital privado e aos empreendimentos produtivos, configurando uma bancada informal que atua em defesa dos interesses empresariais. Tendo em vista a constitucionalização de grande parte das políticas – a exemplo das políticas trabalhista, previdenciária, tributária, social e produtiva – o Congresso amplia sua participação no debate político, abrangendo não apenas a análise orçamentária, mas também questões técnicas específicas de cada política. Ou seja, o Poder Legislativo se torna um ator estratégico para aprovar as propostas políticas originadas no âmbito do Poder Executivo. Assim sendo, a atuação da bancada empresarial se torna indispensável para a defesa dos interesses dos setores produtivo, que se unem com o objetivo de ampliar sua influência nos processos decisórios junto ao Poder Legislativo.

Formada por empresários de diversos segmentos produtivos – industrial, comercial, agropecuário, dentre outros – a bancada empresarial é uma das mais expressivas, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado. Segundo dados do DIAP (QUEIROZ et al., 1990)¹⁷³, dos 503 deputados eleitos para a legislatura 1991-1994, um total de 201 são empresários urbanos ou rurais, dos quais 61 são da região sudeste e 62 do nordeste. Observa-se a força política adquirida pelos empresários da região nordeste, em específico os industriais, se comparado à representatividade da região sudeste. De certo modo, esse resultado de representatividade dos empresários do nordeste revela a influência exercida pela CNI, que na maior parte de sua trajetória é presidida por empresários do nordeste com grande influência e participação nos processos políticos.

Já o debate acerca da manutenção da unicidade sindical merece destaque por remeter diretamente aos interesses da CNI, seja para garantir sua liderança em âmbito nacional, enquanto entidade representativa patronal do setor industrial; como também devido ao impacto direto na sua capacidade de arrecadação das contribuições sindicais compulsórias e, portanto, em seu orçamento. Tendo sido pela primeira vez debatida junto

¹⁷³ Dados extraídos da Radiografia do Novo Congresso, de levantamento em novembro de 1990, acessado em 11/08/2016 pelo portal do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, pelo link <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>

ao Congresso, a organização sindical é uma pauta polêmica e não consensual. Após a Constituição de 1988, passa a coexistem uma normativa legal semicorporativa aplicada às entidades sindicalizadas, garantindo-lhes autogestão e autonomia política; e a autorização constitucional para o funcionamento de entidades privadas de representação política, sem obrigação de estar vinculada às estruturas sindicais tradicionais. Segundo Leopoldi, “*o sistema híbrido que vigorara até 1988 na prática, ganha apoio na lei e em resposta às pressões do mundo sindical na constituinte, evita-se quebrar de vez o velho sistema corporativo*” (2010, p. 437).

Diante desse novo contexto legal, diversos grupos empresariais são criados de forma autônoma dos sistemas sindicais, em sua maioria motivada pela divergência no posicionamento acerca das estratégias econômicas a serem adotadas no País. Nesse sentido, podem ser citados os exemplos dos Centros Industriais criados por federações estaduais da indústria; do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)¹⁷⁴, criado em 1989 por empresários de São Paulo; do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) e do Fórum Nacional, criados em 1991 por empresários do Rio de Janeiro; e do Movimento Ação Empresarial Brasileira¹⁷⁵, criado em 1993 sob a liderança do empresário Jorge Gerdau Johannpeter, que logra reunir seis confederações patronais e mais de 40 entidades patronais.

A despeito desse cenário de crescente pulverização das representações empresariais, em 1989 a CNI se torna um importante protagonista durante as campanhas para a primeira eleição direta para Presidente, a ser realizada no País após mais de três décadas. Visando engajar o empresariado industrial no debate político e se reposicionar como uma liderança institucional, a CNI organiza o Fórum dos Presidenciaíveis, que conta com a participação dos principais candidatos. Além disso, elabora o documento “A

¹⁷⁴ O IEDI nasce da união das 32 maiores empresas industriais de São Paulo, em 1988, em um momento de vácuo de poder político causado pela crise do Pacto Democrático Popular das Diretas Já. Idealizado por industriais como Paulo Cunha, Eugênio Staub, Claudio Bardella e Paulo Francini, o IEDI se configura como uma reação nacionalista e desenvolvimentista, contrapondo-se à tendência internacionalista e neoliberal adotada pela FIESP, e também pela CNI, frente ao colapso do Plano Cruzado.

¹⁷⁵ Segundo informações do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público, o movimento Ação Empresarial, criado em 1993, reúne seis confederações, sete federações e outras 42 entidades de classe, com o objetivo de identificar e defender os interesses comuns do empresariado, articulando as iniciativas políticas entre as diversas classes produtoras. Diferentemente do IEDI, a Ação Empresarial adota um comportamento favorável ao pensamento neoliberal, em defesa da abertura do mercado e da economia do País como estratégia para expandir a produção industrial. Informação acessada em 12/08/2016, no portal do Instituto, pelo link <http://www.altosestudos.com.br/?p=42669>

indústria e o futuro governo”, no qual são expostas suas principais reivindicações, tais como: a austeridade nos gastos públicos; a reforma do aparato estatal; e a implementação de uma estratégia capaz para aumentar a competitividade da indústria brasileira. Constatase nesse discurso uma mudança na posição da CNI que, frente ao agravamento da crise econômica e à queda na produção industrial, redefine sua agenda política em torno de recomendações neoliberais. Ademais, a partir dessa experiência, a CNI consolida uma prática junto à COAL de formalização de um documento para expressar as proposições da indústria para o Estado, intitulado Agenda Legislativa da Indústria. Até então, a experiência havia sido pontual em 1983 e 1988 por conta, respectivamente, do movimento Diretas Já e da Assembleia Nacional Constituinte.

Diante do exposto, constata-se que o processo de redemocratização altera significativamente o arranjo político, institucional e legal referente à discussão da política industrial. Primeiramente, o pensamento neoliberal se consolida junto ao Estado e ao empresariado industrial. Após o processo constituinte e considerando o fracasso dos planos de desenvolvimento econômico adotados anteriormente, em 1990 é instituída a Política Industrial e de Comércio Exterior, cuja formulação é imbuída de críticas neoliberais às estratégias desenvolvimentistas. Pouco depois, em 1991, é lançado o Projeto de Reestruturação Nacional, que dá início a um amplo processo de desestatização e privatização no País. Dito de outra forma, o nacional-desenvolvimentismo vigente no início da década de 1980, ainda que distorcido pelo caráter autoritário do Estado, é substituído já no início de 1990 pela abordagem neoliberal e pela submissão do País ao Consenso de Washington, como resultado do fracasso do Plano Cruzado e do descontrole da inflação.

Em segundo lugar, constata-se o fortalecimento do papel do Poder Legislativo no processo de formulação de políticas. Se anteriormente cabia ao Congresso a aprovação orçamentária dos planos; a partir de 1988, as políticas formuladas pelo Poder Executivo são discutidas no âmbito do Congresso, estando suscetíveis a mudanças e redefinições no decorrer de sua apreciação. Todavia, essa situação se mostra favorável aos interesses do empresariado industrial, à medida que a formação da bancada empresarial revela ser bem sucedida. A bancada empresarial, mesmo não estando vinculada à CNI, compartilha das proposições definidas como prioritárias para a defesa dos interesses do capital privado, oportunizando a aproximação entre a COAL e os parlamentares dessa bancada. Logo, no

âmbito da CNI, a COAL passa a ocupar uma função de maior destaque, tanto na interação com os parlamentares, como também com as Federações Estaduais.

Uma terceira mudança ocorrida nesse período diz respeito à pulverização das instituições representativas, sem vínculo sindical, conforme previsão constitucional. Se por um lado essa abertura oportuniza uma maior representatividade dos diversos interesses do empresariado industrial. Por outro lado, essa situação oportuniza uma fragilização na liderança institucional da CNI. Portanto, compete à CNI conceber uma nova estratégia para seu reposicionamento institucional, em especial diante da significativa redução do poder político decorrente da abertura econômica e da emergente aliança entre o Estado e o capital financeiro. Conforme analisado por Bresser-Pereira e Diniz, “*a coalização política dominante deixou de ser aquela definida desde o final da década de 1970, durante a grande campanha pela democracia*” (2009, p. 86). Para os autores, se anteriormente os empresários industriais se aliaram aos líderes políticos em prol do processo de redemocratização e da adoção de uma estratégia neoliberal. Na década de 1990, a aliança é reconfigurada a partir da liderança entre o Estado, as instituições financeiras e o capital estrangeiro. Dito de outra forma, à medida que os empresários industriais se percebem coparticipes dessa perda de poder, os grupos de empresários desenvolvimentistas e neoliberais se reúnem para demandar um reposicionamento institucional da CNI.

Tendo protagonizado o lobby político por meio da bancada empresarial, a CNI gradativamente retoma sua posição de liderança política ao articular empresários de diversos segmentos industriais em torno da Agenda Legislativa da Indústria, que simboliza esse consenso entre os empresários. Assim sendo, a despeito da permanência de interesses difusos entre o empresariado industrial, cada vez mais centrado nas especificidades setoriais, a CNI cria um mecanismo efetivo de pressão sobre o Poder Legislativo. Em 1994, após o lançamento do plano de estabilização econômica, conhecido como Plano Real, Albano cobra do governo uma gradativa redução das taxas de juros, tendo em vista a ociosidade da produção industrial e a inibição de novos investimentos em decorrência dos altos juros.

Essa mesma posição é também compartilhada pela FIESP, que se alinha com a CNI em torno de uma agenda neoliberal comum, da atuação de um Estado mínimo, regulador e fiscalizador, e de uma maior participação política dos diversos setores produtivos. A

despeito do êxito dessa aproximação entre a CNI e a FIESP, resultante da articulação feita por Albano Franco, sua tentativa de conciliar ambas as funções de Senador e de Presidente da CNI não o poupam das críticas, levando o presidente da FIESP, Mário Amato, a articular sua renúncia à presidência da CNI. Tal articulação conta com o apoio da FIERGS, que insiste na necessidade de Albano licenciar-se da entidade sob a argumentação de que essa dupla função estaria se tornando incompatível. Contudo, o fato motivador dessa pressão é que, por ser um empresário oriundo do menor estado do País e de uma região com uma pequena concentração industrial, Albano representa a hegemonia política dos estados do Norte e Nordeste no âmbito da CNI. Assim, em 1994 que Albano se licencia da presidência da CNI para disputar as eleições para o Governo do Estado de Sergipe, sendo substituído pelo industrial paulista Mário Amato.

4.5.2. A gestão de Mario Amato, de 1994 a 1995

Mário Amato é industrial do segmento de papel, papelão e cortiça no estado de São Paulo, que posteriormente expande sua atuação para o segmento de equipamentos eletrônicos, ao se tornar um acionista majoritário da empresa Springer S.A. no Brasil. Amato já atuava como o 1º vice-presidente da CNI para o triênio de 1992 a 1995, e passa a ocupar a presidência da entidade, de 28 de dezembro de 1994 a 17 de setembro de 1995, em decorrência da renúncia de Albano Franco para assumir o Governo do Estado de Sergipe. Assim sendo, sua presidência simboliza uma ruptura de 27 anos ininterruptos de empresários do Nordeste no comando da CNI e, principalmente, marca uma transição no posicionamento da entidade rumo à retomada do pensamento desenvolvimentista e em prol de um estreitamento na aliança com o capital estrangeiro.

Mesmo com um curto mandato na presidência, Amato lidera os industriais durante a implantação do Plano Real, com a expectativa de estabilizar a economia do País e romper com a estagnação produtiva da indústria nacional. Neste período logra aproximar a CNI do Estado e alcançar um alinhamento acerca das propostas para o setor industrial, resultando na publicação de um documento intitulado *Rumo ao crescimento – a visão da indústria*. Dentre as principais propostas se destacam: i) a manutenção de regras políticas e econômicas estáveis para se alcançar uma maior produtividade; ii) a priorização de investimentos para a agroindústria, tendo em vista o projeto do governo de combate à

fome; iii) a redução das taxas de juros e o equilíbrio cambial, sem contudo permitir a volta da inflação; e iv) o ajuste fiscal, passando necessariamente pela reforma administrativa do Estado e pela reorganização do sistema financeiro.

Em 1995, Amato lidera o seminário *Custo Brasil – Diálogo com o Congresso Nacional*, ocasião em que consegue agregar os interesses do empresariado industrial em torno de uma agenda comum, orientada para o crescimento econômico do País e o fortalecimento da indústria, chamada de Custo Brasil. Conforme analisado por Mancuso (2004), o conceito de Custo Brasil engloba seis questões centrais: i) a regulação da atividade econômica; ii) a legislação trabalhista; iii) o sistema tributário; iv) os mecanismos de financiamento da atividade produtiva; v) a infraestrutura econômica; e vi) a infraestrutura social. Ou seja, dando continuidade à retomada da liderança da CNI junto ao empresariado industrial, iniciada na gestão anterior por meio do fortalecimento da COAL e da consolidação da bancada empresarial, Amato logra mobilizar os demais representantes dos setores produtivos em prol da melhoria dos diversos fatores que impactam no custo de produção no Brasil. A partir da formatação dessa nova agenda política, a CNI supera seus problemas de coordenação dos interesses difusos do empresariado industrial e reúne as principais lideranças industriais e políticas, vinculadas à bancada empresarial, na defesa dos interesses referentes à redução do Custo Brasil.

Assim sendo, o seminário representa também uma renovação das relações entre a CNI e a bancada empresarial, que passa por uma renovação após as eleições gerais de 1994 e o evidente fracasso das medidas neoliberais. Em geral, o perfil socioeconômico da nova Câmara dos Deputados pouco difere do grupo anterior. Todavia, pode ser constatada uma significativa queda na representatividade da bancada empresarial, que passa de 201 para 166 deputados¹⁷⁶, dentre um total de 513 deputados. Destes, 59 são oriundos dos estados do Sudeste, mantendo semelhante a representatividade da região na Câmara dos Deputados. Já no Senado, a bancada ganha 22 senadores empresários, sendo cerca de 80% provenientes dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse novo panorama da bancada industrial reflete, por um lado, uma pequena perda na representatividade da bancada empresarial no Congresso como um todo. Por outro lado, ela espelha o fracasso

¹⁷⁶ Dados extraídos da Radiografia do Novo Congresso, de levantamento em outubro de 1994, acessado em 11/08/2016 pelo portal do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, pelo link <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>

das medidas neoliberais anteriormente defendidas por empresários industriais e representantes da CNI.

Embora tenha havido uma queda na representatividade da bancada empresarial, sua performance é considerada exitosa, visto que os principais pontos da agenda econômica – priorizados pelo governo e apoiados pela CNI – são tidos como inegociáveis no âmbito do Congresso (QUEIROZ et al., 1994). A redução na carga tributária, com vistas a incentivar a competitividade da indústria nacional; a quebra ou flexibilização de monopólios estatais, no contexto do processo de desestatização; a ampliação das concessões dos serviços públicos; a continuidade nas ações de privatização; e a alteração na definição do processo produtivo básico, que amplia o conceito de empresa brasileira passando a abranger empreendimentos multinacionais e de capital misto – esses são alguns dos principais pontos defendidos pela bancada empresarial, que corroboram essa percepção de êxito. Paralelamente, observa-se também uma mudança no discurso acerca das questões sociais e trabalhistas, também alinhados com as expectativas da CNI e da agenda do Custo Brasil, a exemplo da flexibilização das relações de trabalho, da ampliação dos programas de qualificação profissional e da universalização da educação fundamental.

A despeito do êxito obtido pela CNI por meio da mobilização empresarial em torno do Custo Brasil e das ações de lobby empreendidas junto à bancada empresarial, que passa a contar com a produção da *Agenda Legislativa da Indústria*, o acirramento da concorrência internacional e os desafios de competitividade fazem perpetuar uma situação de fragmentação dos interesses do empresariado industrial. Cada vez mais, os movimentos adeptos ao pensamento nacional-desenvolvimentista ganham força e angariam novas adesões de lideranças industriais, posicionando-se contrários à tendência internacionalista da CNI e também ao acelerado ritmo dos processos de desestatização. Por outro lado, os grupos neoliberais perdem sua influência política, muito embora o segmento industrial em geral seja favorável à manutenção da estratégia de abertura econômica e do mercado brasileiro, porém com um maior controle e regulação estatal. Por fim, emerge um terceiro grupo cuja abordagem política sinaliza a formação de um novo modelo de desenvolvimento produtivo, em que o setor privado é o protagonista, porém contando com o estreito apoio do Estado na defesa dos interesses da indústria nacional e também com uma aliança junto ao capital estrangeiro.

Com a compreensão acerca dos fatores que elevam o Custo Brasil, o segmento industrial deixa de apoiar a argumentação neoliberal e gradativamente volta para uma abordagem desenvolvimentista. Apesar das divergências quanto à extensão da presença do capital estrangeiro no País e do ritmo de desestatização, a expectativa é de combinar alguns dos princípios da liberdade do mercado e da autonomia do capital privado, com a regulação da economia e o protagonismo do Estado na formulação de um planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional. A abertura comercial, assim como a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, são algumas das tendências liberais almejadas nesse novo modelo político. Porém, considerando que tal abertura facilita a entrada de produtos importados no mercado brasileiro e expõe a indústria nacional a uma situação inédita de concorrência internacional, parte do empresariado brasileiro opta por defender um maior protecionismo estatal, enquanto outros optam por estreitar sua associação com o capital estrangeiro. Algumas indústrias são fundidas, mesclando-se firmas multinacionais ou ainda abrindo seu capital no mercado de ações; outras são fechadas, por não conseguirem competir frente a produtos importados tecnologicamente superiores e a um menor custo.

Diante desse cenário, os grupos nacionalistas da indústria se reparam junto ao Estado para demandar tarifas mais elevadas para os produtos importados concorrentes, que tenham similares produzidos no Brasil. A exemplo dos equipamentos de transporte, eletrodomésticos, produtos eletrônicos de consumo, e alguns segmentos da indústria têxtil e de vestuário, esses industriais logram incluir seus produtos na Lista Nacional de Exceções à Tarifa Externa Comum (LETEC). Já os grupos internacionalistas veem com bons olhos o processo de desestatização, encontrando uma janela de oportunidades para participar de grandes empreendimentos produtivos; e ainda abrindo seu capital para a participação de investidores externos.

Mário Amato não posiciona a CNI de imediato acerca dessa questão, tendo em vista a prática corporativista inerente ao funcionamento da entidade que busca acolher aos diversos interesses do empresariado industrial. Logo, existe na CNI a percepção de que as pequenas federações estaduais são beneficiadas pela injeção do capital estrangeiro e pela presença de multinacionais em seu território. O mesmo ocorre com alguns segmentos industriais que demandam por maiores investimentos produtivos, sendo mais receptivos às fusões e à formação de alianças com multinacionais. Já outros segmentos industriais são afetados diretamente pela competição do mercado internacional, para os quais a proteção

estatal é considerada necessária. Nesse sentido, a repercussão da aberta comercial e econômica não é negativa, já que a produção industrial cresce nesse período e muitos industriais são beneficiados por meio dessa aliança.

4.5.3. A gestão de Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, de 1995 a 1999 e de 2001 a 2002

Com o término do mandato de Amato, corresponde aos últimos anos da legislatura de Albano Franco, as novas eleições trazem de volta à direção da CNI lideranças industriais do nordeste. Fernando Bezerra, além de ser empresário da construção civil, turismo e comércio no Rio Grande do Norte, já havia ocupado outras posições políticas no estado como diretor do Departamento de Estradas de Rodagem e senador. Na ocasião, assume a presidência da CNI com o compromisso de aumentar a representatividade da entidade frente aos diversos interesses do empresariado industrial e também requalifica-la como o principal interlocutor do setor industrial junto ao Estado. A expectativa é mitigar a proliferação de instituições privadas de representativas dos interesses industriais.

A construção da nova estratégia para o País tem no processo de liberação comercial e nas transformações que o acompanham o seu ponto de partida. No caso da indústria, o ponto de chegada será a mobilização da sociedade para a eliminação de obstáculos que afetam a sua competitividade e, portanto, a integridade do próprio processo de desenvolvimento nacional. Em paralelo à superação dos obstáculos intrínsecos ao setor industrial, a agenda de trabalho contempla, com destaque, nova abordagem e novas soluções para as áreas de educação e da tecnologia, e para o nivelamento das condições de concorrência no mercado internacional.¹⁷⁷

Ademais de posicionar os interesses da indústria nas ações de desenvolvimento tecnológico e inovação, por meio do investimento na formação de recursos humanos no País, em seu discurso de posse Fernando Bezerra reitera a urgência de atuar sobre as questões afetas ao Custo Brasil. Nesse sentido, aponta para os principais gargalos que afetam o crescimento produtivo e o ganho de qualidade na indústria, a saber: a deterioração da infraestrutura de transportes; a penalização do sistema tributário sobre os investimentos e as exportações; a burocracia e os encargos regulatórios, incompatíveis com uma economia aberta à concorrência internacional; e o baixo investimento do Estado, proporcional ao PIB, em ações de inovação, pesquisa e desenvolvimento. Diante desse cenário, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, a CNI e a FIESP se

¹⁷⁷ Discurso de Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, em sua posse na Presidência da CNI, em 18 de outubro de 1995.

posicionam favoravelmente às reformas do Estado orientadas para a estabilização macroeconômica e a abertura do mercado.

Outras ações tipicamente neoliberais, tais como a política de valorização cambial e a desindexação da economia, a atração de investimentos e capital estrangeiro para o País, e outras medidas de desestatização, também são apoiadas, por serem compreendidas como necessárias para a recuperação da produção industrial. As principais ressalvas dizem respeito às altas taxas de juros e à forma de implementação da abertura comercial, tendo em vista os desafios para enfrentar a concorrência internacional e as limitações financeiras de industriais brasileiros no que tange sua participação em processos de privatização.

Considerando o exposto, constata-se que Fernando Bezerra dá seguimento às reivindicações políticas formatadas na gestão anterior pela CNI. Nesse sentido, em 1996 a CNI organiza o seminário nacional intitulado Brasil Indústria, Competitividade para Crescer. Reunindo cerca de 2.800 empresários dos diversos segmentos industriais, a expectativa do seminário é discutir a condução da política econômica e os incentivos necessários para aumentar a produção industrial no País, expandir a exportação de produtos brasileiros e disponibilizar melhores condições para a participação do empresário nacional nos processos de desestatização. Dito de outra forma, após quase uma década após a abertura da economia e do mercado brasileiro, os empresários chegam ao seu limite para enfrentar os desafios da globalização e da competição internacional, requerendo do Estado uma maior proteção à indústria nacional.

O resultado desse seminário é a realização de uma “marcha empresarial” em protesto à elevada carga tributária brasileira, à escassez de investimentos estatais em infraestrutura econômica e social, e à falta de incentivos para ações em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica. À medida que as discussões em torno da questão do Custo Brasil são aprofundadas, é sinalizado um gradativo enfraquecimento dos princípios neoliberais e o ressurgimento do pensamento desenvolvimentista, tendo em vista a relevância atribuída ao Estado para a expansão produtiva e o aumento da competitividade da indústria nacional. Embora os fundamentos do pensamento desenvolvimentista tenham sido mantidos por grupos de industriais nacionalistas como o IEDI, avessos à tendência internacionalista dos processos de abertura econômica e do mercado, é apenas ao final da

década de 1990 que o segmento industrial como um todo e a CNI se conscientizam das dificuldades de sobrevivência da indústria nacional frente à concorrência internacional.

Se anteriormente os empresários do IEDI não estavam preparados para fazer a críticas à política macroeconômica, apontando novos caminhos; com o surgimento de uma abordagem neodesenvolvimentista, que combina princípios desenvolvimentistas com práticas neoliberais, a CNI consolida uma nova posição institucional. Primeiramente, é defendido um equilíbrio entre o protagonismo do empresariado industrial e a intervenção estatal, no que diz respeito à regulação do mercado e das atividades econômicas.

Nesse sentido, cabe ao Estado a formulação de estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazos, bem como a criação de um ambiente político e econômico favorável aos investimentos da iniciativa privada. Já ao empresariado industrial, compete a expansão das atividades produtivas e a complementação dos investimentos necessários para o desenvolvimento tecnológico. Em segundo lugar, é consolidada uma crítica à exagerada constitucionalização das políticas públicas e principalmente à legislação trabalhista, que é considerada ultrapassada tendo em vista a nova conjuntura política, econômica e social do País. Por fim, é defendida uma modernização da burocracia estatal e da legislação tributária, consideradas incompatíveis com a alta competitividade do mercado global.

No que se refere às políticas setoriais, cada vez mais é observado um maior protagonismo das respectivas associações nacionais ou representações dos segmentos industriais, com uma menor participação direta da CNI nos fóruns destinados à discussão e formulação de políticas específicas, a exemplo das câmaras setoriais e dos conselhos. Nesse sentido, fica a cargo da CNI uma função de orientação política das associações e outras representações industriais, sindicalizadas ou não. A proposta é ampliar os mecanismos de disseminação das proposições em discussão no Poder Legislativo que tenham impacto no Custo Brasil.

Assim sendo, além da realização do seminário Brasil Indústria, a CNI estrutura um conjunto de novas estratégias para lobby político. Primeiramente, ainda em 1996 a Agenda Legislativa da Indústria ganha uma nova formatação, em que as análises da COAL e as recomendações da CNI são consolidadas e passam a ter uma ampla divulgação. Inspirada nas questões decorrentes do Custo Brasil, a Agenda Legislativa é estruturada em torno da seguinte pauta: a regulamentação da economia; a legislação trabalhista; o custo do

financiamento da produção; a infraestrutura econômica e social; o sistema tributário; a burocracia estatal; o financiamento do setor produtivo e os desafios para a internacionalização de empresas brasileiras. Como resultado, a CNI expande sua influência, direta ou indiretamente, no que tange à aprovação de medidas de seu interesse.

Conforme constatado por Mancuso (2004), há uma maior aprovação das medidas relativas à regulamentação da economia e aos investimentos em infraestrutura econômica e social no âmbito do poder Executivo, tendo em vista a atuação das associações industriais junto às câmaras setoriais e conselhos industriais. Já as questões relativas à legislação trabalhista e ao sistema tributário são melhor defendidas pelo segmento industrial no âmbito do poder Legislativo. Esse sucesso atribuído à influência política da CNI, no âmbito do Congresso Nacional, deve-se à percepção de que as questões do Custo Brasil são de interesse de todos os setores produtivos, e não apenas do empresariado industrial.

A tendência favorável à aprovação de projetos do Poder Executivo coexiste com a tendência contrária à aprovação de projetos do Poder Legislativo. Esta afirmação é correta em geral e para o subconjunto de projetos mais relevantes para a indústria, em particular. (MANCUSO, 2004, p. 529).

Uma segunda estratégia adotada pela CNI para seu reposicionamento institucional junto ao Estado e ao empresariado industrial remete à criação da Coalizão Empresarial Brasileira¹⁷⁸ (CEB), em 1996. Concebida com o intuito de dar uma resposta às demandas de industriais envolvidos no processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), do Mercosul e da Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁷⁹, a CEB se configura como um mecanismo de coordenação de atores do setor privado atuantes em rodadas de negociação internacional, com o objetivo de influenciar os processos de integração comercial e expandir a exportação de produtos brasileiros. A CEB é constituída como uma entidade informal, sem personalidade jurídica, no âmbito da CNI, configurando uma nova camada institucional no arranjo corporativo da entidade. Sua relevância decorre da sua capacidade de articulação e coordenação de esforços entre os setores público e privado, em prol da internacionalização de indústrias brasileiras. À medida que os

¹⁷⁸ Atualmente a CEB reúne mais de 170 membros, dentre associações, federações, sindicatos e atores expressivos do setor industrial, interessados em influenciar as estratégias brasileiras de integração internacional. Informações extraídas do portal da CNI, em 15/08/2016, pelo link <http://negint.cni.org.br/>

¹⁷⁹ Criada em 1994, Organização Mundial do Comércio se consolida como o mais relevante fórum de discussão de regras para o comércio internacional. Assim sendo, em 1996 a CNI se estrutura para participar oficialmente das rodadas de negociação de novos acordos internacionais, bem como para posicionar-se em casos de disputas comerciais.

impactos da abertura comercial afetam empresários brasileiros, em especial do segmento de alimentos e bebidas, têxteis e vestuário, agroindústria e de aeronaves, as questões relativas ao comércio exterior recebem uma atenção específica da CNI.

Convém ainda destacar uma terceira estratégia adotada pela CNI, em especial a partir de 1997, quando o Programa Nacional de Desestatização é reformulado e marca o início de uma nova fase no processo de privatização e nas parcerias público-privadas. Nesse cenário de desnacionalização do setor produtivo, à medida que o capital estrangeiro – financeiro e de empresas multinacionais – aumenta sua presença no País e o empresariado industrial perde sua influência no processo de formulação política, a CNI articula uma mobilização empresarial em âmbito nacional, valendo-se da estrutura das federações estaduais e das associações nacionais. Reunidas nos Seminários Estaduais RedIndústria, que contam com a participação de representantes políticos e empresários locais, a CNI busca mitigar a dispersão dos interesses do empresariado industrial em torno de uma nova pauta política: o fortalecimento dos setores produtivos nacionais e o aumento da competitividade da indústria brasileira. Entretanto, considerando a tendência internacionalista vigente no âmbito da CNI, esses seminários são também utilizados para aproximar o segmento industrial brasileiro do capital estrangeiro, bem como buscar novos meios para se beneficiar do novo conceito de empresa brasileira, que reformula o processo produtivo básico, que passa a abranger as instalações industriais ativas no País.

Diante do exposto, observa-se a formatação de um posicionamento ambíguo da CNI, em especial no que diz respeito à estratégia para o desenvolvimento. Por um lado, as novas ações em curso por meio da COAL e da CEB apontam para uma abordagem neodesenvolvimentista, fundamentada na prática do planejamento produtivo, na aliança com o Estado, na defesa dos interesses da indústria nacional e, inclusive, na retomada de medidas protecionistas para segmentos prejudicados pela competição internacional. Por outro lado, o discurso utilizado nos Seminários RedIndústria aponta para uma tendência internacionalista, favorável à associação com o capital estrangeiro, seja no âmbito do processo de abertura de capital empresarial ou inclusive nas parcerias decorrentes das iniciativas de desestatização. Dito de outra forma, os últimos anos da década de 1990 são marcados por uma ambiguidade nas posições internas da CNI, entre empresários nacionalistas e internacionalistas, e não mais entre empresários neoliberais e desenvolvimentistas.

Em parte, essa dualidade é motivada pela evidente desnacionalização do setor produtivo e do eminente risco de desindustrialização do País, no caso de fuga dos capitais estrangeiros investidos no Brasil. Tendo em vista que essa situação coloca o País em uma posição periférica no contexto internacional do trabalho, grupos de industriais nacionalistas buscam aumentar sua influência política e econômica. Porém, industriais de estados com menor capacidade econômica, ou cujo segmento industrial se revela incapaz de competir com os concorrentes internacionais, buscam por uma aproximação com o capital estrangeiro, seja ele financeiro ou multinacional. Nesse sentido, pode-se citar o exemplo de Benjamin Steinbruch, do grupo Vicunha, que partindo dos setores têxtil e de vestuário, assume a direção de um complexo nas áreas de portos, ferrovias e energia, vindo posteriormente a tornar-se o presidente dos conselhos da Companhia Siderúrgica Nacional. Ou ainda a aquisição de empresas estatais do setor siderúrgico pelo Grupo Gerdau, o que lhe permite ampliar a participação no mercado internacional. De outro lado, tem-se o caso das empresas vendidas como a Metal Leve à multinacional alemã, Mahle, além de outras empresas do segmento eletrônico, de máquinas e equipamentos, e de telecomunicações, que pesam para a desnacionalização da produção industrial.

A despeito dessa ambiguidade no posicionamento da CNI, tanto os industriais nacionalistas como os internacionalistas convergem nas questões afetas ao Custo Brasil, uma vez que a expansão produtiva é tolhida pela baixa eficiência burocrática do Estado e pela elevada carga tributária do País. Observa-se uma convergência dos esforços dos empresários de diversos setores produtivos em prol de um novo padrão de desenvolvimento, além de incentivos específicos à indústria nacional, seja ela de capital estrangeiro ou não. Conforme colocado por Bresser-Pereira e Diniz, “*os empresários voltavam a manifestar seu apoio ao liberalismo econômico associando-o à necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento, rejeitando, portanto, o pressuposto neoliberal dos mercados autorregulados*” (2009, p. 93).

Essa mudança na estratégia política e na defesa dos interesses do empresariado industrial pode ser observada também na composição da bancada empresarial. A despeito da queda na representatividade empresarial no Congresso, visto que para a nova Legislatura de 1999 a 2003 são eleitos apenas 143 empresários contra 166 da Legislatura anterior, e 23 senadores contra 22, os defensores da iniciativa privada saem fortalecidos desse processo eleitoral. Essa situação é evidenciada quando a agenda política da indústria

se torna pauta prioritária do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. E também pelo fato de a bancada empresarial ganhar um peso qualitativo com a eleição de empresários que são ou foram presidentes de federações estaduais da indústria, a exemplo de Moreira Ferreira da FIESP, de Armando Monteiro da Federação de Pernambuco, e do próprio Fernando Bezerra que é reeleito Senador durante sua presidência da CNI. Além disso, conforme análise feita pelo DIAP, a bancada empresarial sai fortalecida pelo fato de que *“os segmentos de profissionais liberais, em sua maioria, provém do setor privado, e, portanto, identificados com os pleitos do setor empresarial”* (QUEIROZ et al., 1998, p. 3).

Esse estreitamento da aliança público-privada é coroado em 1999, quando o então presidente da CNI é convidado para assumir o cargo de Ministro da Integração Nacional. Temporariamente a CNI fica sob a liderança de seu vice-presidente, Carlos Eduardo Moreira Ferreira. Entre agosto de 1999 e maio de 2001, Fernando Bezerra permanece junto ao Ministério, até deixar o cargo sob a suspeita de desvios na SUDENE e na Metasa, empresa em que é acionista. Quando de seu retorno para a CNI, ao final de 2001, sua liderança é ofuscada pela atuação de Carlos Moreira, até que em junho de 2002 Fernando Bezerra sai definitivamente para disputar eleições estaduais.

4.5.4. A gestão de Carlos Eduardo Moreira Ferreira, 1º Vice-Presidente, de 1999 a 2001, e 2002

Industrial do setor de energia vinculado à FIESP, Carlos Ferreira também possui uma trajetória política já consolidada, como Deputado Federal e presidente da FIESP. Em 2001 é eleito conselheiro da Câmara de Comércio Internacional, para uma legislatura de 2001 a 2004, participando ativamente no processo de internacionalização das empresas brasileiras. Em seu curto mandato à frente da presidência da CNI, enquanto 1º Vice-Presidente, Carlos conduz a CNI durante o período de atuação de Fernando Bezerra junto ao Ministério da Integração Nacional. Posteriormente, entre junho e setembro de 2002, conduz uma vez mais a CNI durante suas eleições internas e a disputa presidencial, que foi um período político conturbado, no qual parte do empresariado industrial teme pelos riscos da ascensão de um governo de esquerda.

Visando estreitar as relações da CNI com os políticos participantes da disputa presidencial, a CNI organiza um fórum com empresários do setor industrial e produz um

documento intitulado *A Indústria e o Brasil: uma Agenda para o Crescimento*, no qual são apresentadas as principais propostas do empresariado para o desenvolvimento do País. Concebido a partir de uma consulta direta a mais de 2000 empresários do setor industrial, pela primeira vez é produzido um documento cujo objetivo é subsidiar o debate político dos presidentes. No que tange a formulação de uma política industrial, a proposta é estruturada em três eixos centrais: i) o comércio exterior e as negociações internacionais; ii) as iniciativas voltadas para o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação; e iii) o desenvolvimento produtivo e a integração nacional.

Ainda nesse sentido, o discurso apresentado aponta para um posicionamento estruturado em torno da abordagem neodesenvolvimentista e definitivamente contrário aos princípios neoliberais. A expectativa de atuação do Estado, em seu papel regulador e incentivador da iniciativa privada, como também o retorno das práticas de planejamento econômico e da formulação de políticas industriais de amplo alcance, são algumas das características desse pensamento neodesenvolvimentista em emergência junto à CNI.

O Brasil precisa ultrapassar os falsos dilemas sobre a necessidade de contar com uma política industrial. Os países fazem uso de diversos instrumentos para apoiar o desenvolvimento de suas indústrias... As heranças do passado ainda estão presentes em muitos países, mas a direção geral não mais se resume em subsidiar ou proteger empresas e indústrias das pressões por ajustamento, mas busca construir ambientes que expandam a competitividade da economia e a capacidade das empresas para avançar na direção de novas oportunidades. (CNI, 2002, p. 29).

Essa retomada desenvolvimentista, contudo, não significa um retorno às práticas prevalentes até a década de 1980, de substituição de importações, ou de um protecionismo estatal indiscriminado. O foco do discurso é centrado em uma política de competitividade, modernização tecnológica e inovação, fatores que são acrescentados à agenda política da CNI e do Estado, em complementação às demandas de redução do Custo Brasil, sob pena de inviabilizar o processo de integração da indústria brasileira à economia global. É importante destacar que, a partir dessa retomada do pensamento desenvolvimentista, a CNI traz para o centro de seu discurso o debate acerca da política industrial e da atuação do Estado. Por um lado, demanda por maior autonomia da iniciativa privada e participação em fóruns deliberativos. Por outro lado, tece críticas acerca da fragmentação das ações estatais em prol da indústria brasileira, pulverizada em vários ministérios e instâncias, sem uma coordenação central eficiente. Diante do exposto,

pode-se atribuir à curta gestão de Carlos Ferreira uma profunda mudança no posicionamento institucional da CNI.

4.6. A atuação da Confederação Nacional da Indústria, de 2003 a 2014

Com a gradativa retomada do pensamento desenvolvimentista pelo empresariado industrial e junto ao Estado, a CNI se reposiciona como ator protagonista da iniciativa privada na articulação política junto ao Estado e reconquista sua influência no processo de formulação da política industrial. No que se refere à liderança do empresariado industrial, Armando Monteiro logra reunir os difusos interesses dos variados segmentos industriais em torno da agenda de redução do Custo Brasil e do aumento da competitividade da indústria nacional por meio do incentivo à inovação. O resultado desse trabalho de mobilização do empresariado industrial e a inserção de novos desafios na agenda política da CNI é apresentado no documento *A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento* (CNI, 2002).

Visando dar encaminhamento às proposições, são organizados novos mecanismos de participação no âmbito da CNI, a exemplo do Fórum Nacional da Indústria, do Encontro Nacional da Indústria e do Seminário de Inovação na Indústria, além de outros mecanismos de fortalecimento da atuação política das federações e sindicatos patronais. Esses novos fóruns de discussão e de articulação política junto ao empresariado industrial reposicionam a CNI na liderança do diálogo político com as instâncias hierárquicas superiores do Estado, com ênfase na discussão de temáticas amplas e de interesse comum ao empresariado industrial, permanecendo a discussão das políticas setoriais para a indústria em fóruns de participação pulverizados nas diversas instâncias institucionais do Estado.

Já no que se refere à liderança da CNI na articulação política com o Estado, constata-se nesse período o fortalecimento dos mecanismos de influência e lobby, a exemplo da COAL e da CEB, que se consolidam como uma sobreposição de camadas institucionais. A agenda política junto ao Congresso Nacional é fortalecida, o que pode ser percebido por meio do aumento significativo de representantes da bancada empresarial, na última legislatura desse período; o sistema de monitoramento de projetos de lei e de outras medidas legislativas é utilizado em estreita articulação com as lideranças das federações estaduais; a agenda política referente às questões de comércio exterior é redefinida como

estratégia central para a expansão da atividade industrial, assim como a agenda de inovação tecnológica e dos processos produtivos.

A despeito da crescente influência da CNI sobre os processos decisórios do Estado e de diversas dessas pautas serem identificadas na formulação da política industrial, a grande insatisfação dos setores produtivos passa a residir na baixa capacidade de coordenação política pelo Estado e de implementação das políticas propostas. Essa afirmação pode ser constatada por meio das críticas elaboradas pela CNI no âmbito do ENAI, que estão consolidadas na Carta da Indústria. Ainda nesse sentido, pode-se afirmar que a reincidência das prioridades políticas definidas pelo empresariado industrial, manifestadas por meio da Agenda Legislativa da Indústria e nas pautas do Encontro Nacional da Indústria (ENAI) ou ainda do Fórum Nacional da Indústria, corroboram essa percepção de que as demandas manifestadas pelo segmento industrial não tem sido atendidas pelo governo de modo satisfatório.

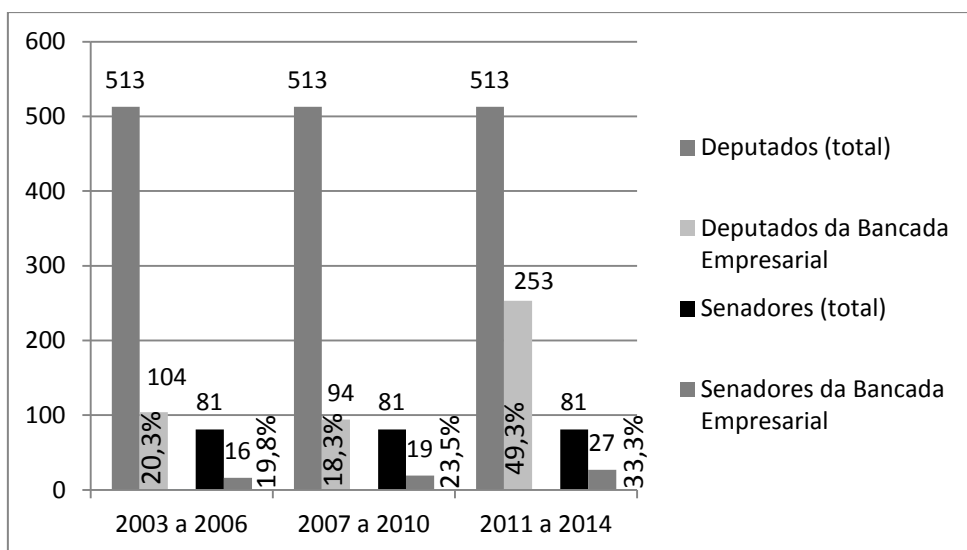
Quadro 4.3: Evolução da Bancada Empresarial¹⁸⁰ no Congresso de 2003 a 2014

Legislatura	Quantitativo de Congressistas	Observações
2003 a 2006	104 empresários, dentre os 513 deputados (20,3%)	Formação do pensamento neodesenvolvimentista, no qual o Estado se torna ator protagonista e busca manter uma aliança com o capital estrangeiro e o empresariado industrial.
	16 empresários, dentre os 81 senadores (19,8%)	
2007 a 2010	94 empresários, dentre os 513 deputados (18,3%)	Consolidação do pensamento neodesenvolvimentista, com notada tendência nacionalista e elevado protagonismo estatal.
	19 empresários, dentre os 81 senadores (23,5%)	
2011 a 2014	253 empresários, dentre os 513 deputados (49,3%)	Transformação do pensamento neodesenvolvimentista brasileiro, diante da crescente tendência de estatização da economia e marginalização do segmento industrial.
	27 empresários, dentre os 81 senadores (33,3%)	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do DIAP (2002; 2006; 2010)

¹⁸⁰ Conforme definido pelo DIAP, são contabilizados os congressistas que se declaram industriais, empresários urbanos ou rurais para a composição da bancada empresarial. Os profissionais liberais e comerciantes não são considerados nessa contagem.

Gráfico 4.2: A bancada empresarial no Congresso Nacional entre 2003 e 2014



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do DIAP (2002; 2006; 2010)

Especificamente no que se refere à baixa capacidade de coordenação política, as críticas residem na pulverização das instâncias de participação e deliberação, nos diversos níveis da hierarquia estatal, o que resulta na fragmentação da influência da CNI e do empresariado industrial na política industrial. São muitos os fóruns de discussão da política setorial, pulverizados entre diferentes ministérios e secretarias. Paralelamente, ocorre a criação de novas entidades estatais com atribuições específicas no âmbito na política industrial, a exemplo da ABDI e da APEX, além do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Conselho de Competitividade e dos comitês executivos da política industrial. Dito de outra forma, constata-se nesse período uma proliferação de instâncias participativas junto ao Estado, sob o pretexto de ampliar a participação política. Todavia, esse novo contexto resulta na fragmentação representativa, tornando complexa a coordenação institucional dos atores envolvidos na formulação e na execução da política industrial, o que é agravado pela baixa capacidade de gestão e coordenação exercida pelo próprio Estado.

Agravando a insatisfação do empresariado industrial, em 2008 o Ministério do Trabalho e Emprego aprova a Portaria 186, que flexibiliza a organização sindical, em especial das entidades superiores, a exemplo de federações e confederações. Essa mudança no marco legal é compreendida pela CNI como um passo rumo à quebra da unicidade

sindical, com impacto irreversível em sua arrecadação orçamentária tendo em vista a opção de sindicalização permitida ao empresariado dos diversos segmentos. Após sua promulgação, constata-se a pulverização das instituições representativas de grau superior, tanto dos setores produtivos como também dos trabalhadores, induzindo à perda de hegemonia da CNI e o fortalecimento da participação das entidades sindicais trabalhistas nos processos decisórios da política industrial. Não apenas os políticos vinculados às empresas estatais gradativamente se inserem nas estruturas patronais de participação política, mas também representantes de instituições sindicais trabalhistas passam a integrar fóruns usualmente ocupados por representantes da iniciativa privada.

Assim sendo, a despeito da aceitação das propostas encaminhadas pela CNI ao governo e da inserção da política industrial no centro da agenda estatal, o segmento industrial deixa de se sentir participante dos processos políticos e retira aos poucos seu apoio às medidas adotadas pelo Estado. Diante desse novo cenário político, a partir de 2010 o posicionamento da CNI favorável ao estreitamento de uma aliança com o Estado passa a ser questionado. Esse movimento é liderado por industriais vinculados à FIESP, configurando uma nova fragmentação na liderança interna exercida pela CNI.

Outra questão objeto de crítica pela CNI diz respeito à crescente intervenção do Estado nos mecanismos de mercado. Conforme analisado por Musacchio e Lazzarini (2015), a partir dos anos 2000 o Estado cada vez mais se posiciona como um ator investidor, ao escolher empresas campeãs nacionais e se tornar acionista – majoritário ou minoritário – desses empreendimentos produtivos até então pertencentes ao setor industrial privado. Nesse período, gradativamente também é incentivada a criação de novas empresas estatais, retomando uma tendência de estatização da economia e eventualmente concorrendo com a iniciativa privada. Dito de outra forma, o Estado deixa de se posicionar como ator estratégico para incentivar o protagonismo do setor produtivo privado e se torna um proprietário de empreendimentos produtivos, direto ou indiretamente por meio de ações, o que lhe assegura influência sobre as práticas de mercado e também acesso às estruturas de participação política originalmente concebidas para a iniciativa privada. Essa intervenção estatal também ocorre por meio do controle de preços, como nos casos da tarifa de energia elétrica e da gasolina. Diante desse contexto, aumentam as críticas do empresariado industrial acerca da crescente interferência do Estado nos mecanismos de mercado.

Tendo em vista o exposto, em 2014, final do período analisado, o posicionamento da CNI demanda uma correção de rota na política econômica e industrial. Ou seja, a crítica que antes era majoritariamente defendida por industriais ligados à FIESP, passa a ser adotada também pela CNI. Assim sendo, as principais críticas do segmento industrial à atuação estatal, que indicam um novo rompimento na aliança público-privada, são: a crescente estatização do mercado e interferência estatal por meio da participação acionária; a pulverização e hierarquização das instâncias de participação da política industrial, tornando marginal a participação das instituições sindicais de grau superior; a falta de incentivos ao protagonismo dos setores produtivos da iniciativa privada; e a baixa capacidade de coordenação política e de execução das políticas formuladas.

Musachhio e Lazzarini (2015) observam que, internacionalmente, forma-se uma nova tendência de atuação do Estado como ator acionista minoritário e fornecedor de empréstimos para a iniciativa privada. Nessa nova formatação de aliança público-privada, cabe ao Estado a participação nos lucros e à iniciativa privada a gestão técnica e financeira da empresa, o que desonera a operação do Estado e minimiza os problemas de interferência política na condução dos negócios. Para o autor, esse novo modelo de aliança oportuniza o aumento do protagonismo dos setores produtivos, reduz os riscos do investimento de capital e viabiliza uma influência indireta do Estado no mercado e na economia. Porém, conforme analisado na tese, essa não é a tendência de atuação estatal observada no Brasil, em especial nos últimos anos do período analisado, em que o Estado se torna um investidor majoritário em diversos empreendimentos produtivos e inclusive retoma sua atuação como empreendedor, proprietário e gestor de empresas estatais.

Assim sendo, não apenas se observa um gradativo rompimento da aliança entre o Estado e o empresariado industrial, que retira seu apoio das iniciativas estatais, como também ressurgem evidências de um baixo protagonismo da iniciativa privada no Brasil e de sua marginalização nos processos decisórios do Estado. É nesse sentido que a CNI se manifesta acerca da necessidade de correção de rota pelo governo, conforme apresentado em proposta para os candidatos às eleições presidenciais de 2014, apontando para a urgência de se reformular a aliança público-privada com vistas a tornar o Brasil mais competitivo e inseri-lo no mercado internacional em uma situação não periférica.

4.6.1. A gestão de Armando Monteiro Neto, de 2002 a 2010

Tendo sido eleito para a presidência da CNI em outubro de 2002, Armando Monteiro dá sequência a esse novo posicionamento da entidade favorável ao pensamento neodesenvolvimentista. De família com tradição na vida política pelo estado de Pernambuco e também no Governo Federal, o novo presidente já havia sido Deputado Estadual e Federal, além de presidente da FIEPE e do Sindicato de Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado. Durante as gestões anteriores de Fernando Bezerra e Carlos Moreira, a participação de Armando Monteiro na CNI já se destacava, por estar à frente do Conselho Temático de Assuntos Legislativos, sendo um dos responsáveis pela concepção do documento *A Indústria e o Brasil: uma Agenda para o Crescimento*. Paralelamente à sua legislatura na CNI, Armando Monteiro assume a presidência de seu novo partido – o PTB – em Pernambuco e também a presidência do Conselho Nacional Deliberativo do SEBRAE.

Na liderança da CNI, Armando Monteiro se torna um dos principais porta-vozes do setor produtivo junto ao poder Legislativo e também ao Executivo, estreitando a recém-reformulada aliança entre a CNI e o Estado. No poder Legislativo, sua posse coincide com a eleição de uma nova Legislatura do Congresso Nacional, para o período de 2003 a 2007. Caracterizada por sua oposição ao modelo político anterior, fundamentado em princípios neoliberais e de autorregulação do mercado, a nova composição do Congresso revela um quadro de políticos favoráveis ao neodesenvolvimentismo e ao protagonismo estatal, sem contudo haver um consenso acerca das tendências de internacionalização do setor produtivo.

A despeito da expressiva queda na representatividade do empresariado industrial no Congresso Nacional, que elege apenas 104 empresários em contraposição aos 143 eleitos na legislatura anterior, o novo posicionamento neodesenvolvimentista defendido pela CNI revela ser predominante, tanto no Congresso, como também no âmbito da bancada empresarial. Essa tendência de queda também é observada no Senado, onde 16 empresários são eleitos Senadores. Conforme colocado pelo DIAP (QUEIROZ et al., 2002), “*a redução no número de representantes do poder econômico, entretanto, não significa necessariamente que... tenham perdido importância.*” (p. 11).

Visando prosseguir com a bem sucedida estratégia de lobby político junto à bancada empresarial e aos congressistas em geral, Armando Monteiro dá seguimento aos mecanismos de participação e consulta consolidados anteriormente (CNI, 2009a), dentre os quais se destacam: i) os seminários estaduais da RedIndústria e a formulação da Agenda Legislativa, cuja incumbência é acompanhar o processo legislativo nas federações, nas associações nacionais e no Congresso Nacional, sob a liderança da COAL; ii) a CEB, que passa a reunir representantes de 122 organizações empresariais de diversos setores participantes das ações de comércio exterior; e iii) os Conselhos Temáticos¹⁸¹, estruturados em torno de 11 temas transversais à política industrial. Adicionalmente, são instituídos os Fóruns Executivos – a saber, o Fórum de Executivos da CNI e o Fórum das Associações Setoriais –, que reúnem dirigentes e gerentes de instituições representativas da indústria, com o objetivo de discutir as prioridades levantadas pelos outros mecanismos e definir estratégias para a aliança com o Estado. Diante de tamanho empenho na mobilização do empresariado industrial, com vistas à defesa dos interesses junto ao Estado, a CNI consolida seus mecanismos permanentes de consulta às bases empresariais. Por meio da organização desses fóruns e conselhos, bem como da construção de redes de relacionamento, a CNI amplia o debate político e acolhe a pluralidade de interesses do segmento industrial.

Considerando o exposto, tem-se que a defesa de interesses junto ao poder Legislativo e ao Executivo se mostra satisfatória para o empresariado industrial. Conforme análise de Mancuso (2004), nesse período de retomada desenvolvimentista os sucessos prevalecem sobre os fracassos, em especial no que se refere às decisões acerca dos temas do Custo Brasil, tais como os investimentos em infraestrutura econômica e social, a regulação da economia e a facilitação do financiamento, condições indispensáveis para melhorar a competitividade da indústria brasileira. Especificamente no que se refere ao poder Executivo, as proposições defendidas pela CNI, por meio da Agenda Legislativa e da Agenda para o Crescimento, revelam ser convergentes com as transformações políticas

¹⁸¹ Os Conselhos Temáticos da CNI são criados em meados da década de 1990, porém sua atuação se consolida a partir da gestão de Armando Monteiro. À medida que a política industrial setorial ganha força junto ao Estado, a CNI volta sua atuação para temáticas transversais afetos aos diversos segmentos industriais, sob os quais estrutura 11 Conselhos Temáticos: i) assuntos legislativos; ii) educação; iii) infraestrutura econômica; iv) integração nacional; v) integração internacional; vi) meio ambiente; vii) micro e pequena empresa; viii) política econômica; ix) política industrial e desenvolvimento tecnológico; x) relações do trabalho e desenvolvimento social; e xi) responsabilidade social.

em curso junto à nova equipe do Governo Federal, uma vez que a política industrial retorna à pauta prioritária do Estado. Diversas das demandas colocadas na Agenda de Competitividade podem ser identificadas, a exemplo do papel do Estado na priorização da política industrial, na articulação política e na coordenação de investimentos para a expansão produtiva, além dos incentivos para a inovação.

Assim sendo, a gestão de Armando Monteiro é um marco na formatação de uma nova aliança entre o Estado e o segmento industrial. Ademais do alinhamento entre a CNI e as proposições políticas do Estado, os mecanismos de participação política são ampliados. Nesse sentido, cabe destacar a retomada da participação da CNI no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)¹⁸², presidido pelo MDIC a partir de 2004, e também dos fóruns de competitividade industrial. Esse estreitamento na aliança política entre a CNI e o Estado, em prol de uma abordagem neodesenvolvimentista da política industrial, recebe o apoio da FIESP. Sob a liderança de Horário Lafer, as disputas internas entre a CNI e a FIESP são amenizadas. Inclusive o IEDI estreita seu posicionamento com a CNI e a FIESP, tendo em vista a convergência dessas instituições em torno do pensamento neodesenvolvimentista. Esse novo contexto, porém, não significa que haja unicidade quanto à tendência internacionalista de alguns grupos industriais e o posicionamento nacionalista, por vezes inclusive protecionista, de outros grupos empresariais. Ainda assim, essa transição política favorece a retomada da liderança da CNI junto ao empresariado industrial, após quase 20 anos de fortes divergências de opinião política e interesses econômicos.

Com vistas a dar robustez a essa nova vertente ideológica, a CNI monta uma assessoria com vistas a discutir as questões macroeconômicas e, mais amplamente, as novas estratégias de desenvolvimento nacional. É com esse intuito de consolidar sua liderança junto ao empresariado industrial, que a CNI inaugura o Fórum Nacional da Indústria (FNI), em 2003. Constituído como um órgão consultivo da diretoria da CNI, o Fórum inicia com cerca de 70 líderes empresariais, além de presidentes de federações estaduais, de empresários encarregados dos Conselhos Temáticos da CNI e cerca de 50 associações nacionais setoriais, com o objetivo de avaliar os cenários político e econômico,

¹⁸² O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) se configura como um órgão colegiado instituído pela Lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004, e regulamentado pelo Decreto 5.353, de 24 de janeiro de 2005, com a missão de propor à Presidência da República políticas nacionais e outras medidas específicas para incentivar o desenvolvimento da indústria no País.

sugerir proposições para a formulação de políticas macroeconômica e industrial, como também apontar novas estratégias para melhorar o ambiente para a iniciativa privada. Ou seja, tendo consolidado a posição dos industriais por meio dos diversos mecanismos de consulta, o FNI consolida uma agenda mínima para governabilidade, sob a ótica do segmento industrial, e atua junto ao alto escalão dos poderes Executivo e Legislativo. Dito de outra forma, o FNI se configura como um grupo de lobby executivo, reforçando o papel da CEB, da COAL, dos Conselhos Temáticos e dos fóruns executivos e das associações setoriais na defesa dos interesses do empresariado industrial e, principalmente, na articulação com o Estado para a consolidação desse modelo político híbrido, que combina a estratégia desenvolvimentista com alguns princípios neoliberais.

Com o intuito de acompanhar a evolução das proposições políticas formuladas pela CNI e por representantes políticos do segmento industrial, em 2004 é produzido um documento intitulado *Agenda Pró Crescimento*, que constitui a base para o Mapa Estratégico da Indústria. Lançado em 2005 com metas e indicadores para o acompanhamento da evolução dos cenários político e econômico entre 2007 e 2015, o Mapa se torna um dos principais instrumentos de lobby e pressão política do empresariado industrial, ao subsidiar as iniciativas estatais de planejamento econômico e de projetos de desenvolvimento estratégicos. Já a partir de 2006, o FNI é remodelado e se desdobra em três mecanismos de participação, que são acoplados à estrutura institucional: i) o Fórum Nacional da Indústria, formado por um grupo mais restrito de lideranças industriais, cuja incumbência é realizar periodicamente ações de monitoramento e reformatação do Mapa Estratégico da Indústria; ii) o Encontro Nacional da Indústria (ENAI)¹⁸³, realizado anualmente, a partir de 2006, e concebido para abranger uma participação mais ampla do empresariado industrial brasileiro, sindicatos patronais e associações setoriais, com o objetivo de debater propostas estaduais e regionais, e assim consolidar interesses de âmbito nacional; e iii) o Congresso de Inovação da Indústria, de periodicidade não definida, porém formatado com o intuito de dar direcionamento a essa nova pauta da agenda política da CNI.

¹⁸³ As informações do ENAI estão disponíveis pelo portal da Indústria, conforme consulta em 16/08/2016, pelo link <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/iniciativas/eventos/enai/2013/06/1,2374/memoria-enai.html>

O I Congresso de Inovação da Indústria é realizado ainda em 2006 (CNI, 2006), reunindo cerca de 400 dirigentes de empresas de grande porte, atuantes nas áreas de inovação e desenvolvimento tecnológico aplicado à produção. O objetivo é implantar um mecanismo de consulta aos empresários e disseminar a cultura da inovação junto ao empresariado industrial, de forma a identificar novas estratégias para superar a condição de desenvolvimento dependente da indústria do País. Trata-se de um debate pioneiro e inovador no âmbito da CNI, por se tratar de uma nova pauta complementar às tradicionais demandas de aumento de produtividade e de competitividade da indústria nacional, agora com foco nos processos de melhoria contínua e de aperfeiçoamento tecnológico. Diante da urgência por dar exequibilidade a essa temática, em 2007 é realizado o II Congresso de Inovação da Indústria, em São Paulo, que atrai mais de 700 empresários industriais e também representantes do governo. Nesse sentido, são aprofundadas discussões acerca das relações comerciais externas e das rodadas de negociação internacional; das condições para transferência de tecnologia e *know-how*; dos incentivos estatais e as transformações requeridas no ambiente institucional para a atração de investimentos privados; e da carência de mão de obra qualificada, tendo em vista o perfil do trabalhador envolvido nos processos de inovação industrial.

Já no que se refere ao Encontro Nacional da Indústria, realizado desde 2006, cabe destacar a produção anual da Carta da Indústria, instrumento que sintetiza as conclusões e propostas do empresariado industrial referente às questões da agenda de competitividade e do Custo Brasil. Em 2006, reunindo cerca de 1.200 empresários, o primeiro ENAI ressalta essa retomada na liderança política da CNI e resulta na proposição de um conjunto de medidas que são inseridas na agenda de lobby político junto ao Estado. Nesse sentido, cabe citar as demandas de desoneração dos investimentos e da produção; de criação de marcos legais para a inovação e as micro e pequenas empresas; de formulação de uma política para a inovação produtiva e tecnológica; do aumento dos investimentos em infraestrutura econômica; e dos mecanismos de acesso a crédito e financiamento.

O Encontro de 2007 repete o sucesso de mobilização empresarial e acrescenta às demandas anteriores 10 questões abordadas como pauta mínima na articulação entre o segmento industrial e o Estado, a saber: i) a redução do gasto público e da carga tributária; ii) a modernização da legislação trabalhista; iii) a revisão das regras previdenciárias; iv) os incentivos para micro e pequenas empresas; v) o acesso a crédito e financiamento público;

vi) a ampliação dos acordos comerciais internacionais, em especial os acordos bilaterais; vii) a desburocratização; viii) a correção do desequilíbrio cambial; ix) o desenvolvimento econômico regional; e x) a aceleração dos investimentos em infraestrutura econômica. Esse redirecionamento estratégico no posicionamento da CNI fica expressa também no discurso de Armando Monteiro, na ocasião da posse da nova Diretoria da CNI e de seu Conselho Fiscal:

A nossa agenda para o crescimento tem duas dimensões: a agenda da superação dos obstáculos e a agenda do desenvolvimento das competências que nos conduzirão ao futuro. A agenda dos obstáculos é um compromisso de ruptura com o passado. Está em nossos debates há muito tempo e reclama não apenas a busca de condições isonômicas para a competição, mas também para a conformação de uma sociedade mais justa. Nela situa-se a educação básica, a tributação, a qualidade dos gastos públicos, a infraestrutura, a correção dos acentuados desníveis regionais, as relações do trabalho, o financiamento e a desburocratização.

A agenda das competências é a ponte com o futuro. É a que fixará as bases de nossa política industrial e o desenvolvimento das nossas vantagens competitivas dinâmicas. O seu foco está direcionado para a produtividade e a inovação. Produtividade e inovação que serão construídas a partir de um sistema educacional de qualidade e de um processo permanente de modernização e atualização tecnológica, bem como de uma estratégia comercial capaz de integrar o Brasil aos mercados dinâmicos do mundo. O futuro implica também na resolução das grandes questões nacionais. Falta ao Brasil um projeto de nação que contemple uma política nacional de desenvolvimento regional. Os desequilíbrios espaciais e as diferenças de oportunidades afetam a competitividade da nossa economia.¹⁸⁴

O protagonismo empresarial ganha nova dimensão sob a liderança de Armando Monteiro à frente da CNI, na medida em que o empresariado industrial volta a participar do debate nacional acerca da política industrial e macroeconômica; mas principalmente por retomar seu papel protagonista na formulação de proposições políticas e na estratégia de mercado. Um posicionamento similar é identificado também na FIESP, desde 2004 sob a presidência de Paulo Skaff. Ainda no âmbito da FIESP, quando Paulo Francini assume a direção do departamento de estudos e pesquisas econômicas, ele traz para a entidade um robusto referencial neodesenvolvimentista, visto que o empresário paulista havia participado da fundação do IEDI.

Convém destacar que, no âmbito do Estado, a manutenção da política macroeconômica implementada a partir do Plano Real revela a permanência de uma coalizão com o capital financeiro e estrangeiro, os quais se tornam atores centrais na

¹⁸⁴ Pronunciamento do Presidente da Confederação Nacional da Indústria, Armando Monteiro, na cerimônia de posse da Diretoria e Conselho Fiscal para o quadriênio 2006-2010, em novembro de 2006.

formação do capital industrial brasileiro. Logo, a pauta de fortalecimento das agências reguladoras e de defesa da concorrência, com vistas a proteger os interesses da indústria nacional, adquire relevância nas discussões neodesenvolvimentistas. Por um lado, permanece a defesa dos incentivos à expansão da iniciativa privada no País, fundamentados na estabilidade econômica, no inflacionário, nas parcerias público-privadas e na internacionalização de empresas brasileiras. Por outro lado, o segmento industrial cada vez mais se mostra favorável a uma maior atuação do Estado, na economia e no mercado, tendo em vista a desnacionalização da produção industrial e os riscos de uma desindustrialização prematura. Essa argumentação é sustentada pela expressiva elevação na variação real anual de importação de bens e serviços, entre 2006 e 2008¹⁸⁵, de modo concomitante com uma queda na participação da indústria de transformação no PIB nacional.

Combater os riscos de desindustrialização e a ocorrência de ‘doença holandesa’ – ou de um processo precoce de perda de importância relativa da indústria – deve ser parte primordial de uma estratégia de crescimento para o Brasil. As condições internacionais podem reforçar processos desse tipo. A melhor defesa é uma combinação de uma agenda de isonomia, de competitividade e uma política fiscal que reduza os incentivos para a valorização do real, ao lado do reforço de transformações microeconômicas que produzam um ambiente produtivo de maior eficiência. (CNI, 2010, p. 27).

Dito de outra forma, ao mesmo tempo em que o pensamento neodesenvolvimentista se consolida junto ao Estado e aos empresários do setor industrial, a influência do capital financeiro e das empresas multinacionais na economia do País ainda é predominante. É certo que uma das principais características do neodesenvolvimentismo remete à liberdade de mercado regulada pelo Estado. Todavia, frente ao acelerado processo de desnacionalização da indústria e ao risco de desindustrialização precoce, é exigido um reposicionamento do segmento industrial no que se refere à estratégia política para o desenvolvimento produtivo do País. Acerca dessa questão, constata-se uma tendência à vertente nacionalista do neodesenvolvimentismo.

¹⁸⁵ De acordo com dados do IBGE, entre 2006 e 2008 a variação em percentual da participação da indústria de transformação no PIB apresenta uma tendência de queda, sendo em seu pico inferior a 5,6%. Nesse mesmo período, o percentual de importações de bens e serviços apresenta uma elevação significativa, chegando a 19,88% em 2007. Esse comportamento inversamente proporcional é um dos fatores que sustenta a argumentação de um risco de desindustrialização precoce do País. A esse cenário, são acrescidas as considerações acerca da doença holandesa, em que os países em desenvolvimento são acometidos por uma sobreapreciação prolongada da taxa de câmbio e por uma entrada excessiva de capital estrangeiro, que se tornam externalidades negativas e terminam sendo prejudiciais ao desenvolvimento econômico do País.

Deve ser acrescido a esse cenário uma expressiva queda na representatividade da bancada empresarial, que a partir de 2007 passa a contar com apenas 94 deputados federais¹⁸⁶ e 19 senadores, entre industriais, empresários urbanos e rurais. Cabe destacar que mais de 50% da bancada empresarial, pela primeira vez, é oriunda dos estados do Sul e Sudeste, que são as regiões mais afetadas pelos desafios de competitividade da indústria nacional. Ademais, importantes industriais da região Nordeste, como Ney Suassuna (PB) e Fernando Bezerra (RN), que eram base da primeira gestão do Governo Lula, não são reeleitos. Assim sendo, considerando a urgência em buscar mecanismos para a proteção da indústria nacional e a mudança na correlação de forças políticas junto ao poder Legislativo, a CNI reformula sua atuação a partir de 2007.

Tendo em vista que as discussões para promover mudanças estruturais na política industrial passam pelo poder Legislativo, a CNI reforça seus instrumentos internos de acompanhamento das pautas legislativas e de lobby junto aos parlamentares, visando com isso mitigar eventuais engessamentos ou descompassos na rotina de aprovação de medidas legais. Nesse sentido, as questões pertinentes à agenda mínima são priorizadas no âmbito da COAL e da Agenda Legislativa da Indústria. Os principais pontos de atenção são a redução da carga tributária, a alocação de orçamento para incentivo à inovação, os investimentos em infraestrutura econômica e social, a simplificação da legislação trabalhista, e uma maior oferta de crédito e financiamento para o setor produtivo. O objetivo é proteger os interesses da indústria brasileira e garantir um ambiente de negócios favorável ao crescimento e à competitividade da produção nacional. Assim sendo, gradativamente é observado o fortalecimento da agenda em torno de políticas auxiliares à indústria, uma vez que as discussões da política industrial são focadas em prioridades setoriais e tem seus fóruns de participação pulverizados em diferentes instâncias institucionais do poder Executivo.

¹⁸⁶ Na Radiografia do Novo Congresso Nacional – Legislatura 2007 a 2010 (QUEIROZ et al., 2006), o DIAP considera 120 deputados na bancada empresarial. Pela primeira vez, em sua série de publicações, o DIAP insere comerciantes, agropecuaristas e pecuaristas, além dos produtores extrativistas rurais, na contagem da bancada empresarial. Nas demais edições, a contagem inseria apenas empresários urbanos e rurais, o que representaria 94 deputados na bancada empresarial. Já no Senado, se fosse aplicada a mesma metodologia utilizada para a Câmara de Deputados, a bancada empresarial contaria com mais 7 senadores pecuaristas ou agropecuaristas, subindo de 19 para 26. Em parte, essa alteração na metodologia de sistematização decorre de um melhor detalhamento do perfil do empresário e do crescimento do agronegócio enquanto atividade industrial. Mas também revela as mudanças na legislação de micro e pequenas empresas no País e no seu tratamento no âmbito da própria CNI, levando esses empreendedores a se identificarem com a causa empresarial nas discussões parlamentares.

Valendo-se dos seminários estaduais da RedIndústria, dos fóruns executivos das associações nacionais e do FNI, as questões que compõem a agenda mínima são amplamente discutidas e consolidadas no âmbito da Agenda Legislativa da Indústria. Nesse sentido, são definidas 13 pautas prioritárias para acompanhamento junto ao Congresso Nacional, tendo em vista seu impacto na competitividade da indústria nacional, a saber: i) reforma tributária, ii) defesa da concorrência, iii) cadastro positivo, iv) direitos e garantias do contribuinte, v) imposto de renda sobre lucro presumido, vi) terceirização, vii) demissão imotivada, viii) redução da jornada de trabalho, ix) lei de licitações, x) agências reguladoras, xi) resíduos sólidos, xii) licenciamento ambiental, e xiii) compensação ambiental. Adicionalmente, as políticas de desenvolvimento produtivo e de qualificação profissional, assim como as medidas para aumentar a eficiência burocrática do Estado e reduzir seus gastos, são mantidas na agenda política da CNI. Diante do exposto, fica constatado que a atuação da CNI é transferida da política industrial setorial para a discussão de políticas auxiliares ou de caráter mais amplo, deixando às associações nacionais o protagonismo na discussão da política setorial.

Já no que se refere ao poder Executivo, a despeito da política industrial estar no centro da estratégia para o desenvolvimento nacional, bem como da reformatação da aliança entre o empresariado industrial e o Estado, os fóruns de participação instituídos pelo governo priorizam cada vez mais a política industrial setorial. Ou seja, gradativamente a CNI perde seu espaço privilegiado nas discussões políticas, à medida que as associações nacionais ocupam um assento privilegiado nesses fóruns e as instâncias superiores concebidas para coordenação política em sentido mais amplo não logram cumprir com sua atribuição.

Logo, considerando essa tendência de pulverização das discussões e dos acordos setoriais, a aliança público-privada é fragmentada e induz a uma crescente insatisfação do empresariado industrial com a condução política do Estado. Paralelamente, constata-se a partir de 2007 uma retomada do papel empreendedor do Estado, o qual tende para a gradativa estatização de alguns segmentos produtivos e, conseqüentemente, um maior intervencionismo estatal nas decisões de mercado. E, agravando essa percepção de marginalização do segmento industrial, os desafios de competitividade decorrentes do Custo Brasil e da dependência por importações de bens e insumos tecnológicos permanecem sem a solução esperada. Conforme expresso no documento *Avaliação e*

Perspectivas – Política de Desenvolvimento Produtivo (CNI, 2009b), o segmento industrial deixa de perceber como eficiente a política industrial em execução pelo Estado, reformulando sua posição em torno de críticas e novas estratégias para sua efetiva implementação.

A PDP foi bem recebida pela indústria no lançamento. Os pontos altos foram o foco nas questões relacionadas à produção, à articulação institucional e à diversidade dos instrumentos mobilizados. As medidas relativas às questões tributárias tiveram implementação rápida. A agenda de financiamento evoluiu, com o apoio do BNDES. Em contrapartida, os programas estruturantes, com foco setorial, avançaram pouco. O poder de compra governamental, a regulação e o apoio técnico não avançaram. A crise reverteu as perspectivas de crescimento que orientaram a formulação da PDP e comprometeu a consecução das metas de investimento, de inovação e de exportações de micro e pequenas empresas. O novo cenário requer instrumentos para elevar a demanda e aumentar a competitividade da indústria. O documento aponta para quatro caminhos: reforço da agenda estruturante; adaptação dos instrumentos financeiros; regime fiscal para a competitividade; e aprimoramento do apoio à P&D e à inovação. (p. 7).

A PDP inovou ao propor uma articulação institucional com o propósito de mobilizar e comprometer diversas esferas da administração pública federal na formulação e implementação das medidas e instrumentos de política. Essa diretriz, presente desde a elaboração e o lançamento da nova política, não se concretizou... A trajetória dos fóruns setoriais - alguns não instalados, outros progressivamente esvaziados - reflete esse cenário. A continuidade e o sucesso da PDP dependem da melhoria do processo de gestão e da coordenação dos diversos programas... (p. 27)

Essa crescente insatisfação do empresariado industrial com a condução da política industrial pelo Estado resulta na fragilização da aliança público-privada, o que gradativamente induz à sua ruptura. É nesse contexto que, na ocasião do III ENAI em 2008, é lançado o Movimento Empresarial pela Inovação (MEI). O Movimento parte da mobilização de empresários e executivos¹⁸⁷ do setor industrial, com o objetivo de dar uma resposta à situação de dependência tecnológica e de *know-how* internacional, frente à crescente insatisfação com os resultados da política industrial. Sob a liderança política da CNI, e contando com o apoio técnico e administrativo do IEL, o MEI na prática operou como o principal fórum da iniciativa privada para discutir a pauta de interesses do empresariado industrial, adquirindo relevância concorrente com aquela alcançada anteriormente pelo CNDI.

¹⁸⁷ O MEI conta com a participação de lideranças empresariais das seguintes indústrias: 3M, Aché, Altus, Basf, Biolab, Bosch, Braskem, Brasil Foods, Camargo Corrêa, CPFL, Cedro, Coteminas, Cristália, Dow Brasil, Eletrobras, Embraco, Embraer, E.M.S., Eurofarma, Fiat, Ford, General Eletric, Gerdau, Grupo Ultra, Hebron, IBM, Intercement, Johnson & Johnson, Janssen Brasil, Klabin, Kraft Foods, Libbs, Mahle Metais Leve, Marcopolo, Merk, Sharp & Dohme, Microsoft, Nagtura, Nestlé, Novartis, Odebrecht, Oracle, Petrobras, Pirelli, Randon, Rhodia, Romi, SAP, Siemens, Telefônica, Thyssen Krupp, Totvs, Vale, Villares Metals, Vulcabras, WEG e ZF do Brasil.

Considerando as novas tendências tecnológicas internacionais, a pauta central do MEI é inserir a inovação no centro da estratégia de desenvolvimento industrial, de modo a expandir a atuação da empresa brasileira no mercado internacional, torná-la mais competitiva no mercado interno e diversificar sua estrutura produtiva. Para tanto, um conjunto de iniciativas é definido, dentre as quais se destacam a concepção do Programa SENAI¹⁸⁸ de Apoio à Competitividade da Indústria Brasileira, o fortalecimento das ações de internacionalização da indústria brasileira promovidas pela CEB e a formatação de uma política para inovação nos setores produtivos, englobando também instrumentos de financiamento e de sustentação dos investimentos.

Assim sendo, o MEI desenvolve uma agenda política para os processos de inovação e pesquisa aplicada junto à indústria brasileira, por considerar que até então essa temática – de grande relevância para a competitividade da indústria nacional – permanece majoritariamente restrita às discussões da academia e das equipes intermediárias da indústria, a despeito da realização pela CNI de dois Congressos de Inovação da Indústria. Convém destacar que o MEI é concebido pelo Comitê Executivo para Inovação da CNI, configurando-se como um movimento empresarial autônomo, porém secretariado pelo IEL. Com o objetivo de estreitar as relações com o governo e com instituições privadas capazes de influenciar na definição de estratégias que viabilizem o aumento de empresas inovadoras no País, em 2009 o MEI divulga o Manifesto pela Inovação, na ocasião do III Congresso de Inovação na Indústria. Intitulado *Inovação: A Construção do Futuro* (CNI, 2009a), o documento conta com a assinatura de 140 empresas e redefine a inovação como uma das principais pautas da agenda industrial. Dito de outra forma, o MEI emerge como um fórum político privado que lidera a discussão da agenda de inovação na indústria.

Essa iniciativa conta com a parceria de diversas instituições, públicas e privadas, a exemplo do MCTI, MDIC, MEC, BNDES, FINEP, INPI e ABDI, assim como da ANPEI, Apex-Brasil, CGEE, Fundação Dom Cabral, Fundação Nacional de Qualidade, IEDI, Movimento Brasil Competitivo e SEBRAE. Ademais da promoção da pauta de inovação na política industrial, um dos principais resultados da MEI é a formulação de um novo projeto para o SENAI, dando uma nova orientação às ações de desenvolvimento científico

¹⁸⁸ Em alinhamento com os segmentos industriais priorizados pelo Estado nas políticas setoriais para a indústria, a CNI define a criação de Institutos SENAI de Inovação e de Tecnologia, com vistas a melhorar as estruturas de educação profissional e tecnológica, expandir uma rede de prestação de serviços para a indústria, e criar uma rede de institutos de inovação voltados para a pesquisa aplicada e de alta complexidade.

e tecnológico, e de assessoramento às indústrias. A proposta desse novo projeto está centrada na formação de institutos de inovação e tecnologia voltados para a transferência e o desenvolvimento de tecnologias ainda não consolidadas no Brasil, com o objetivo de posicionar o País na fronteira do conhecimento científico-tecnológico.

À medida que avança a discussão acerca de uma nova indústria, capaz de agregar serviços tecnológicos aos seus produtos e alinhada com novas tendências internacionais de uma economia baseada na capacidade de inovação, os empresários vinculados ao MEI assumem uma posição favorável ao capital estrangeiro, contrariando a tendência nacionalista do pensamento neodesenvolvimentista predominante na CNI. Ou seja, se anteriormente já se constatava uma fragmentação na aliança público-privada, decorrente da perda de hegemonia das instituições sindicais de grau superior no processo de formulação política, da predominância dos interesses do capital financeiro e multinacional nos processos de desestatização, bem como da incapacidade estatal para enfrentar os desafios do Custo Brasil. Com o MEI e o fortalecimento da pauta da inovação, o empresariado industrial novamente se posiciona dividido entre grupos nacionalistas, favoráveis à crescente presença do Estado em ações relativas aos processos produtivos e ao mercado; e grupos internacionalistas, favoráveis ao estreitamento da aliança com o capital estrangeiro, tendo em vista a demanda pela transferência tecnológica internacional e pela internalização de tecnologias mais avançadas no País.

Por um lado, com o intuito de fortalecer uma agenda política de competitividade dos diversos setores produtivos, e tendo em vista o risco desnacionalização da produção industrial, a CNI passa a apoiar a crescente intervenção do Estado na economia e no mercado, tanto por meio do empreendedorismo estatal nos setores produtivos, como também da crescente participação acionária do Estado em investimentos privados. Por outro lado, considerando a perpetuação de uma relação econômica semiperiférica no contexto da divisão internacional do trabalho, e a importância da disponibilidade tecnológica do País para reverter essa situação, os grupos de empresários internacionalistas reconhecem a dependência e a relevância da associação com o capital estrangeiro para o desenvolvimento do setor produtivo nacional. De acordo com dados do *World Economic Forum*, divulgados no *The Global Competitiveness Report 2010* (SCHWAB, 2011a), o

Brasil ocupa a 54^a posição no raque de disponibilidade tecnológica¹⁸⁹ e a 58^a posição no raque de capacitação profissional¹⁹⁰ tecnológica, o que corrobora a argumentação de que o País ocupa uma posição semiperiférica, ou de desenvolvimento dependente, em sua relação com os países de economia central.

Muito embora as demandas do empresariado industrial estejam no centro da estratégia para o crescimento econômico e o desenvolvimento produtivo do País, não há uma unicidade no debate acerca do papel do Estado, da extensão de sua intervenção na economia e nos empreendimentos do setor produtivo, e tampouco da participação do capital estrangeiro nessa estratégia de desenvolvimento. Nesse contexto, observam-se as primeiras manifestações ambíguas entre o MEI e as posições assumidas pela CNI, em específico no que se refere às tendências internacionais da inovação e do desenvolvimento tecnológico da indústria. Por um lado, o MEI se posiciona de modo favorável ao capital estrangeiro; à abordagem da inovação como uma política auxiliar à política industrial; e à formatação de fóruns e mecanismos institucionais específicos para discutir a inovação no setor produtivo. Enquanto isso, a CNI se revela mais preocupada com a perda da hegemonia das instituições sindicalizadas de grau superior junto ao Estado e não manifesta qualquer insatisfação com a expansão da atuação empreendedora do Estado em iniciativas do setor produtivo. Dito de outra forma, apesar de se caracterizar como uma camada sobreposta à estrutura institucional da CNI, o MEI consolida uma posição política própria acerca da política industrial, principalmente em sua interface com as questões da inovação. Assim sendo, já ao final da gestão de Armando Monteiro, observa-se o acirramento das divergências do empresariado industrial, entre si e com o Estado, indicando o retorno a uma situação de fragmentação na liderança política da CNI.

Logo, considerando o risco de fragilização da aliança entre o Estado e a CNI, bem como a crescente pulverização das instituições representativas não sindicalizadas, em 2009

¹⁸⁹ De acordo com o *World Economic Forum* (2010), os dados utilizados para mensurar a posição do País no que se refere à disponibilidade tecnológica são: a disponibilidade de tecnologias de ponta; a absorção de tecnologias pelas empresas; a participação do capital estrangeiro nos processos de transferência tecnológica; além de dados referentes aos usuários de internet, assinaturas de banda larga e linhas de telefonia fixa e móvel.

¹⁹⁰ De acordo com o *World Economic Forum* (2010), os dados utilizados para mensurar a posição do País no que se refere à capacitação profissional tecnológica são: a disponibilidade de serviços de treinamento de alta qualidade, tanto no ensino médio, técnico e superior, e a extensão de investimento das empresas em treinamento de empregados.

a CNI inicia a implementação do Programa de Desenvolvimento Associativo (PDA). A proposta é modernizar os sindicatos patronais e fortalecer a representação empresarial sindicalizada, tendo em vista a marginalização das instituições sindicais de grau superior dos processos decisórios do Estado e a pulverização de movimentos representativos não sindicalizados. Desse modo, a CNI busca uma maior coesão entre o empresariado industrial, como também expandir a influência das representações sindicais patronais em âmbito local, regional e junto ao Governo Federal.

A relevância desse programa extrapola a problemática da fragmentação interna da entidade, frente à divergência de posicionamentos dos diversos grupos do empresariado industrial e, inclusive, entre as áreas técnicas e políticas da CNI. De fato, a formulação do PDA decorre do posicionamento do governo favorável a acabar com o princípio da unicidade sindical, sob a justificativa de modernização da estrutura sindical, conforme consta na Portaria 186 do Ministério do Trabalho e Emprego, de 10 de abril de 2008. Ao incentivar a pulverização de instituições representativas, tanto de empregadores como de trabalhadores, esse novo marco legal contribui para a fragilização na liderança da CNI frente ao Estado, enquanto ator protagonista do segmento industrial, e principalmente impacta em sua capacidade de arrecadação orçamentária. Apesar da CNI se posicionar de modo favorável à reformulação do modelo sindical vigente, com vistas a tornar sua estrutura mais flexível às novas tendências produtivas e às negociações trabalhistas, a abertura para o registro de entidade sindical é percebida como prejudicial para o diálogo entre as instituições patronais, de trabalhadores e o Estado. De acordo com a CNI, a reforma da estrutura sindical deve ser feita de modo simultâneo à reforma trabalhista e à construção de um novo ambiente institucional, capaz de criar mecanismos para a convergência de esforços e do diálogo entre as entidades sindicais patronais e trabalhistas.

O Brasil tem o grande desafio de modernizar suas estruturas sindicais, tanto empresariais como laborais. É fundamental aumentar a representatividade e autossustentabilidade dos sindicatos, e fazê-los compreender seus novos papéis frente às mudanças. Do lado laboral, há que se criar mecanismos que possibilitem aos sindicatos compreender as demandas do trabalhador moderno e atuar de forma cooperativa com as empresas, na busca do fortalecimento da competitividade e do empreendedorismo. É preciso que as entidades empresariais ... compreendam a necessidade de participar, cada vez mais efetivamente, na melhoria do ambiente de negócios. Em ambos os casos, ganham relevância a atuação nos processos decisórios e a ação de empresários e trabalhadores contra elementos prejudiciais à competitividade e à geração de empregos. (CNI, 2010, p. 111).

Diante do exposto, Armando Monteiro conclui seu segundo mandato à frente da presidência da CNI e prossegue com sua carreira política junto ao poder Legislativo, sendo eleito Senador por Pernambuco, deixando um contexto institucional diferente daquele herdado no início de seu primeiro mandato. Se anteriormente o momento político favorecia a convergência dos interesses do empresariado industrial, em prol da retomada do pensamento desenvolvimentista e da centralidade da política industrial para as estratégias de desenvolvimento econômico e produtivo do País. Em 2010, a CNI se encontra em uma posição fragilizada, junto ao Estado e em sua liderança frente os empresários do setor industrial, tendo em vista o crescente intervencionismo do Estado no mercado e nos setores produtivos; a perda de hegemonia das estruturas institucionais sindicalizadas de grau superior nos processos participativos junto ao Estado; e conseqüentemente a retirada gradativa do apoio do empresariado industrial ao governo. Essa situação é notada por meio do desalinhamento político entre a CNI e a FIESP, tendo em vista a divergência de posições sobre a tendência de estatização de alguns segmentos produtivos e a crescente interferência do Estado nos mecanismos de mercado. Conforme analisado por Bresser-Pereira e Diniz (2009):

As mudanças ocorridas nos anos de 1990... determinaram um profundo corte em relação ao passado. Tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem desenvolvimentista, tornando anacrônica qualquer perspectiva de retorno à situação anterior ... Entretanto isso não garante que o Brasil venha a adotar um novo desenvolvimentismo menos intervencionista, sem caráter protecionista, porém identificado com uma política industrial estratégica... (p. 97 e 98).

4.6.2. A gestão de Robson Braga de Andrade, de 2010 a 2014

Após o término do segundo mandato de Armando Monteiro, novamente um empresário da região Sudeste assume a presidência da CNI, em outubro de 2010. Industrial do segmento de máquinas e equipamentos, Robson já havia ocupado as posições de segundo vice-presidente da CNI, presidente dos conselhos temáticos de meio ambiente e de assuntos legislativos, além de conselheiro da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB). Eleito por unanimidade entre as federações estaduais, Robson simboliza uma reaproximação dos industriais da região Sudeste na cúpula diretiva da CNI, muito embora conte com uma base de apoio político junto às federações do Nordeste.

Desse modo, a despeito da mudança na representação regional, sua presidência não impacta diretamente em uma mudança na estratégia de condução da entidade.

No período analisado, referente à sua primeira legislatura como presidente, é dado seguimento aos mecanismos de participação e diálogo junto ao empresariado industrial e ao Estado, dentre os quais se destacam o ENAI, a COAL, o FNI, a CEB e o PDA. Também são continuados outros mecanismos de agregação de interesses setorializados, a exemplo dos fóruns executivos, dos conselhos temáticos e do MEI. Essa permanência de estratégias representa uma importante continuidade no posicionamento político da entidade, sinalizando uma continuidade no apoio ao governo, a despeito da crescente divergência de interesses do empresariado industrial acerca da participação do capital estrangeiro na indústria nacional e da extensão da intervenção estatal nos mecanismos de mercado. É importante destacar que a continuidade das iniciativas de diálogo e participação do segmento industrial oportuniza a permanência da CNI em uma posição de protagonismo institucional, a despeito da tendência de marginalização da representação sindical superior.

A crescente participação de empresários na identificação de questões relevantes, de prioridades e na formulação de propostas para a melhoria do ambiente de negócios é decisiva para que a CNI cumpra sua missão e consolide o papel de protagonista no processo de mudanças institucionais e sociais do país. Por isso, a meta é ampliar constantemente o processo de consulta às bases empresariais, avançar na construção de redes sociais, aprofundar os estudos e as pesquisas técnicas além de aperfeiçoar os meios de comunicação e avaliação dos esforços e resultados alcançados. (CNI, 2009c, p. 26).

Esse protagonismo político exercido pela CNI é constatado em sua atuação junto à bancada empresarial no Congresso Nacional. Para a legislatura de 2011 a 2015, a bancada empresarial é ampliada e se torna a maior bancada organizada por classificação de atividade econômica. No total somam-se 253 membros na bancada, sendo 1 industrial, 24 empresários rurais e 252 empresários urbanos, dos quais 84 são da região Sudeste e 38 da região Sul. Já no Senado, a bancada conta com o apoio de 27 senadores, também a maior desde 1988, porém com apenas 1 representante da região Sudeste. Conforme análise do DIAP, *“um em cada três parlamentares é proprietário ou sócio de algum estabelecimento comercial, industrial, de prestação de serviços ou ainda proprietário de fazenda ou de indústria agropecuária”* (QUEIROZ et al., 2010, p. 35).

Assim sendo, a despeito da priorização da política industrial na agenda do Estado, constata-se uma crescente preocupação do segmento industrial acerca de sua

marginalização dos processos de formulação política e da pulverização dos fóruns de participação. O resultado dessa fragilização na aliança público-privada é constatado pela crescente falta de sintonia entre as expectativas do empresariado industrial e as medidas promovidas pelo governo, a exemplo do ocorrido nas proposições acerca da política ambiental, da reforma trabalhista e tributária, e da desburocratização da administração pública. Ademais, considerando o intervencionismo exercido pelo Estado no mercado e a expansão dos processos de estatização de alguns setores produtivos considerados estratégicos para o governo, os empresários do setor industrial se mobilizam junto à sua base política estadual, o que é refletido na nova composição da bancada empresarial, a qual alcança a maior participação em termos quantitativos desde a Constituinte de 1988.

Ainda no âmbito da atuação da COAL, a CNI logra estreitar a colaboração com as associações nacionais para a construção da Agenda Legislativa da Indústria. Tendo em vista a pulverização de instituições representativas não sindicalizadas atuantes junto ao Estado, bem como o eminente risco de desvinculação de importantes segmentos produtivos da estrutura sindical da CNI, os mecanismos de diálogo com as diversas associações nacionais são priorizados. Nesse sentido, os seminários estaduais da RedIndústria e também o PDA contribuem para a continuidade na liderança da CNI junto ao empresariado industrial. Como resultado, um total de 54 associações e sindicatos nacionais¹⁹¹ passam a contribuir diretamente com a construção da Agenda Legislativa, como também assumem funções específicas de construção de redes de relacionamento com representantes do poder Legislativo e junto aos fóruns setoriais do poder Executivo.

Dentre as prioridades apontadas pelo segmento industrial, refletidas na Agenda Legislativa da Indústria de 2010, constam: i) a regulamentação da economia; ii) a burocracia estatal, além de outras questões institucionais relativas à gestão pública e à segurança jurídica; iii) a legislação ambiental; iv) a legislação trabalhista; v) o custo do financiamento da produção; vi) os investimentos em infraestrutura econômica; vii) a

¹⁹¹ A partir de 2011 participam da construção da Agenda Legislativa da Indústria as seguintes associações e sindicatos patronais de âmbito nacional: SINICON, SINFERBASE, SINDITELEBRASIL, SINDIPLAST, SINDIRAÇÕES, SINDIPEÇAS, SINDIFAR, SINDICERV, SINDAG, SIMEFRE, INTERFARMA, IBRAM, IABr, ELETROS, COMPORT, CBIC, BRACELPA, ASIBRAS, ANUT, ANICER, ANFAVEA, ALANAC, ANDEF, AIAB, AGROBIO, AEB, ABTP, ABRINQ, ABRALATAS, ABRAFIX, ABRAFATI, ABRAF, ABRACICLO, ABRITRIGO, ABITAM, ABIT, ABIQUIM, ABIPLAST, ABIPLA, ABIP, ABIOVE, ABINEE, ABIMOVEL, ABIMCI, ABIMAQ, ABIGRAF, ABIFUMO, ABIFER, ABIA, ABES, ABDIB, ABCE e ABAL. Informações extraídas do portal da CNI, em 30/08/2011, pelo link www.agendalegislativa.cni.org.br.

carente infraestrutura social do País; viii) o sistema tributário, além das propostas de desoneração dos investimentos e da produção; e ix) as estratégias setoriais e a urgência de novos mecanismos para a articulação política. Assim sendo, Robson dá prosseguimento à discussão da agenda mínima definida anteriormente, que está centrada na superação de obstáculos para a expansão do setor produtivo e no desenvolvimento das capacidades estatais para a coordenação política.

No que se refere à superação de obstáculos para a expansão do setor produtivo, tendo em vista a forte competição das empresas multinacionais, é reiterada a situação emergencial de redução do Custo Brasil. Após quase 15 anos de disseminação da pauta nominada Custo Brasil, dentre os 9 fatores (CNI, 2010)¹⁹² utilizados para examinar o potencial competitivo das empresas brasileiras, o Brasil se encontra em posição inferior ou intermediária em todos esses fatores, se comparado a outros países como Argentina, África do Sul, China, Coreia do Sul, Índia, México e Polônia. Ou seja, são poucos os avanços que efetivamente impactam na redução do custo de produzir no País, o que torna essa pauta do Custo Brasil atual e prioritária.

Já no que se refere ao desenvolvimento das capacidades estatais para a coordenação política, a discussão remete a um novo conceito de indústria vigente em âmbito internacional. Se anteriormente o desenvolvimento econômico de um país estava vinculado a fatores de eficiência e eficácia na produção; à medida que a inovação passa a ser percebida, em âmbito internacional, como um dos principais fatores para aumentar a produtividade e a competitividade da indústria, constata-se uma mudança estrutural no contexto da divisão internacional do trabalho. Ou seja, a posição de centralidade econômica passa a estar associada a um padrão de indústria capaz de agregar novas tecnologias e inclusive serviços aos seus produtos e processos. Assim sendo, constata-se que as questões relativas à redução do Custo Brasil e à inovação do setor produtivo passam a ocupar o centro da estratégia da CNI para o desenvolvimento da indústria brasileira. Sem que haja uma significativa transformação na estrutura produtiva da indústria nacional, não

¹⁹² Os fatores analisados pela CNI para fins de examinar o potencial competitivo das empresas brasileiras são: i) disponibilidade e custo de mão de obra; ii) disponibilidade e custo de capital; iii) nível tecnológico e capacidade de inovação (incluindo recursos e apoio governamental para ciência e tecnologia, como também investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação em empresas); iv) estrutura logística (incluindo infraestrutura de transportes, alfândega e operações correlatas); v) carga tributária; vi) ambiente macro e microeconômico; vii) infraestrutura econômica; viii) nível educacional da população; e ix) ambiente institucional do País (incluindo marcos legais e jurídicos, além de práticas do governo).

será viável uma mudança no posicionamento semiperiférico do Brasil no contexto dessa nova divisão internacional do trabalho.

A inovação não é apenas um exercício de vontade. É uma decisão econômica que envolve riscos para conquistar mercados. Ela depende do contexto macroeconômico – ritmo de crescimento, custo e disponibilidade de capital, câmbio, juros e tributação – e da disponibilidade de vários ativos: mão de obra qualificada, boas instituições de pesquisa, bons fornecedores, serviços técnicos e tecnológicos. As maiores dificuldades são atribuídas aos custos elevados, ao risco econômico e à escassez de fontes de financiamento. (CNI, 2010, p. 167).

Diante desse novo contexto internacional da divisão do trabalho, o MEI ganha força institucional e se consolida como o principal protagonista na mobilização do empresariado industrial e do Estado para a construção de uma política de inovação para o País. Configurado como uma nova camada institucional estabelecida sobre a estrutura da CNI, o MEI se especializa na pauta da política de inovação e direciona sua atuação para a difusão do tema da inovação; a ampliação da base de empresas inovadoras instaladas no País; e a formatação instrumentos estatais de apoio à inovação, a exemplo de incentivos fiscais, subvenção e encomendas governamentais.

Nesse sentido, é dada continuidade à organização bianual dos Congressos de Inovação na Indústria, realizados em 2011 e 2013, nos quais a discussão acerca da inovação é ampliada para a formação de um ecossistema favorável à inovação empresarial. Novas temáticas são inseridas na pauta da política de inovação, a exemplo do financiamento para a inovação, da propriedade intelectual, da formação de recursos humanos e da criação de startups no Brasil. Em alinhamento a essa nova frente de atuação institucional, o SENAI inaugura a criação de centros tecnológicos de alta performance¹⁹³, com o objetivo de formatar uma rede de atendimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica para atender as novas demandas de tecnologia e inovação da indústria brasileira.

Diante do exposto, a discussão acerca do papel do Estado para o desenvolvimento econômico e produtivo do País ganha novos elementos de análise. O discurso acerca das mudanças institucionais e da modernização dos mecanismos burocráticos do Estado – seja

¹⁹³ A partir de 2012, os novos centros tecnológicos de alta performance são renomeados como Instituto SENAI de Inovação (ISI), cuja incumbência é desenvolver novas tecnologias e outras soluções aplicadas para os desafios da indústria nacional. Já os centros tecnológicos são renomeados como Instituto SENAI de Tecnologia (IST), sendo majoritariamente destinados a prestar serviços de assessoria técnica e tecnológica, serviços laboratoriais e certificações de processos e produtos.

no poder Executivo, Legislativo ou Judiciário – é novamente introduzido na agenda da CNI. A ênfase do debate agora dá destaque à constitucionalização das políticas no País, ao descompasso entre o rito legal e as transformações econômicas e tecnológicas ocorridas em âmbito global, e ao arranjo de atores estatais envolvidos na política industrial, cada vez mais hierarquizado, complexo e pulverizado. As principais críticas residem no baixo grau de coordenação desse arranjo de atores institucionais, como também na baixa capacidade de implementar de forma articulada as diversas políticas.

No que se refere à tendência do Estado de estatizar alguns setores produtivos e retomar sua atuação como empreendedor, a CNI assume uma posição ambígua. Por um lado, são apoiadas medidas de proteção à indústria nacional e de intervenção estatal para fins de regulação da concorrência internacional. Nesse sentido, as ações de financiamento, a criação de regimes tributários especiais e a desoneração de alguns setores industriais, a concessão de créditos para a iniciativa privada, a subvenção econômica para as atividades de pesquisa e desenvolvimento, a desoneração sobre pagamentos de transferência de tecnologia, a utilização do poder de compra do Estado e a priorização das ações de regionalização da produção são algumas das ações apoiadas pela CNI. Por outro lado, são questionados o ressurgimento do caráter empreendedor do Estado, em atividades concorrentes àquelas da iniciativa privada, bem como a crescente intervenção estatal por meio da participação acionária em empreendimentos privados. São ainda questionadas medidas como o término da unicidade sindical, a tendência de sindicalização das instâncias deliberativas da política pública, o impacto da burocracia estatal na competitividade da indústria brasileira e a crescente participação do Estado em empreendimentos privados, por meio da aquisição de títulos e ações comercializados no mercado de capitais.

Diante desse novo cenário, em que o Estado retoma um caráter empreendedor e expande sua intervenção sobre os setores produtivos, a CNI divulga um novo conjunto de prioridades políticas da indústria, resultante dos debates ocorridos no âmbito do VI ENAI, em 2011. As principais demandas apresentadas são: i) a melhoria nos processos burocráticos de concessões e outras parcerias público-privada; ii) a revisão de marcos regulatórios afetos diretamente à competitividade da indústria, a exemplo das legislações trabalhista, tributária e ambiental; iii) as questões de segurança jurídica em contratos de investimento no País e o fortalecimento da participação do poder Judiciário; iv) a ampliação do apoio a micro, pequenas e médias empresas, com ênfase nos processos de

inovação e na recuperação de elos das cadeias produtivas; v) a ampliação da oferta de crédito e de financiamento para ações de inovação e de pesquisa aplicada; vi) a modernização da infraestrutura econômica do País; e vii) a priorização da estratégia de inserção internacional da empresa e do produto brasileiro, bem como a promoção comercial e de marca, nas missões para negociação comercial.

Especificamente no que diz respeito à infraestrutura econômica, as críticas apontam para uma falta de investimentos para a modernização da estrutura de geração e transmissão de energia elétrica, além do incentivo para a implantação de projetos de eficiência energética e para o desenvolvimento de outras matrizes energéticas. O setor elétrico concentra grande parte das preocupações da CNI, pois é estimado que o setor industrial seja responsável por 40% do consumo de energia no País (CNI, 2010). Nos investimentos em transporte de cargas e mercadorias, a urgência apontada refere-se à necessidade de uma reforma na gestão estatal, visando modernizar o setor de transportes e deixá-lo competitivo frente às novas demandas do comércio interno e internacional. Conforme apresentado pela CNI, são “*três ministérios, três agências reguladoras e vários entes intervindo no setor*” (CNI, 2010, p. 134), com baixa integração e coordenação institucional, resultando em um precário Plano Nacional de Logística de Transportes. Esse debate faz reemergir também a preocupação com o risco de desindustrialização do Brasil, fato inquestionável quando se analisa a queda¹⁹⁴ da participação da atividade industrial no PIB nas últimas décadas.

Existem razões para preocupação, embora não se possa caracterizar a situação brasileira atual como um caso clássico de desindustrialização. A estabilização econômica dos anos 1990 e a superação da restrição externa na década atual – com o crescimento das exportações com base agroindustrial – criam condições que favorecem a valorização do câmbio e colocam, sob discussão, o papel da indústria na estratégia de crescimento do País. (CNI, 2010, p. 26).

À medida que os indicadores econômicos apontam para uma tendência de queda na participação da indústria no PIB nacional, já a partir de 2011, a CNI define novas estratégias para buscar uma recuperação da atividade industrial. Nesse sentido, além da tradicional agenda de competitividade e de redução do Custo Brasil, são priorizados: o aproveitamento do mercado interno brasileiro; a inserção dos produtos e das empresas brasileiras no mercado internacional; o investimento em processos de inovação

¹⁹⁴ De acordo com dados publicados pela CNI (2010), com base nas informações das Contas Nacionais do IBGE, a participação da atividade industrial no PIB do País cai de 36% em 1985, para 23% em 2008.

empresarial; o foco em grandes projetos do governo¹⁹⁵, como importante ator no fomento às ações da iniciativa privada; e a transição para uma economia de baixo carbono e de eficiência energética. Entretanto, frente aos resultados de participação decrescente da indústria no PIB nacional, aumenta o desconforto do empresariado industrial quanto às decisões políticas do governo e à marginalização de sua participação nesse processo.

No VII ENAI, realizado em Brasília em 2012, cerca de 1.500 lideranças empresariais e sindicais se reúnem e fazem recomendações para criar um ambiente político e institucional que seja favorável aos investimentos do setor privado. São discutidos sete pontos principais para aumentar a competitividade da indústria brasileira: i) revisar a questão tributária, com ênfase no ICMS e no PIS-COFINS; ii) avançar nos programas de parceria público-privada, em especial nas concessões, e reformular os marcos regulatórios; iii) reduzir a insegurança jurídica e os encargos trabalhistas; iv) fortalecer a agenda de produtividade e de inovação; v) aperfeiçoar o marco regulatório das questões relativas à política ambiental e sua interface com o setor produtivo; vi) aprimorar os processos burocráticos do Estado, com vistas a desonerar seu custo e diminuir o excesso de trâmites; e vii) priorizar uma educação de qualidade. Essa insatisfação do empresariado industrial é expressa na Carta da Indústria de 2012, documento consolidado a partir dos resultados do VII ENAI, conforme transcrito abaixo:

O ano de 2012 foi marcado por iniciativas relevantes voltadas para o aumento da competitividade... Esses efeitos não se fizeram sentir e o desempenho de 2012 foi decepcionante. É fundamental que essas iniciativas persistam, de modo a permitir o planejamento de longo prazo das empresas. A agenda de competitividade é a principal prioridade da indústria. Os industriais renovaram a percepção de que o Brasil precisa aumentar a velocidade de suas mudanças pró-competitividade. O mundo não está parado. A maior parte dos países tem buscado enfrentar os problemas de competitividade para melhor enfrentar a crise... A insegurança jurídica tem se espalhado por vários e diversificados canais com impactos sobre o potencial de crescimento do país. Ela nasce em decisões de tribunais que geram incertezas sobre o passado, em leis e regulamentações que escapam ao bom senso e em marcos regulatórios imprecisos ou deficientes.

Um posicionamento similar é observado no VIII ENAI, realizado em 2013 com a participação de cerca de 2.300 lideranças empresariais e sindicais, quando é reiterada a preocupação com os desafios da economia internacional e brasileira. O resultado desse encontro é sintetizado em um conjunto de 42 propostas apresentadas pela CNI para os

¹⁹⁵ Entende-se por grandes projetos do Estado empreendimentos do setor hidrelétrico, de habitação popular, de infraestrutura em transportes e telecomunicações, além de grandes eventos esportivos.

candidatos à Presidência da República¹⁹⁶, estruturadas em torno de 10 áreas principais: i) educação; ii) eficiência do Estado; iii) ambiente macroeconômico; iv) segurança jurídica e burocracia; v) desenvolvimento de mercados, com ênfase no comércio exterior, nas relações bilaterais e no desenvolvimento regional do País; vi) financiamento de empresas, tanto dos processos de desenvolvimento tecnológico, como de novos investimentos para a expansão dos processos produtivos; vii) relações de trabalho; viii) infraestrutura econômica; ix) tributação, com fortes críticas à burocratização da estrutura tributária e no seu impacto para a competitividade do produto nacional; e x) inovação e produtividade.

Diante do exposto, observa-se que nos quatro anos iniciais da gestão de Robson Andrade pouco muda na pauta política proposta pela CNI ao Estado, no que se refere à política industrial e macroeconômica. Similarmente, os projetos prioritários definidos na pauta mínima da COAL ainda em 2010 permanecem vigentes até 2014, a exemplo das discussões acerca das questões trabalhistas, da nova lei de licitações, das matérias ambientais e do novo código florestal, da nova sistemática para as agências reguladoras, da regulação de impostos e tributos incidentes sobre o processo produtivo e a folha de pagamento, da atualização de limites de receita bruta para apuração do imposto de renda, dentre outros assuntos. Ademais desses assuntos, em 2014 a questão da redução dos gastos públicos é integrada à pauta mínima da CNI, em razão de uma crescente preocupação com o desequilíbrio fiscal e os altos custos da burocracia brasileira. Essa situação revela a ausência de alinhamento entre o segmento industrial e o Estado, sinalizando uma tendência de nova ruptura na aliança público-privada, conforme evidenciado na Carta da Indústria de 2014:

A indústria brasileira tem pressa. Pressa para solucionar seu problema de competitividade. Pressa para voltar a ser o centro dinâmico do crescimento brasileiro. Pressa para contribuir para o Brasil avançar no seu desenvolvimento econômico, social e político. Nos últimos anos, a indústria cresceu muito pouco, muito menos que a economia. A manufatura – o segmento que mais sofre com a perda de competitividade – se mantém estagnada desde 2010 e a produção da indústria geral encontra-se abaixo da registrada na pré-crise de 2008. Como resultado, a participação da indústria no PIB é de 25%, dez pontos percentuais a menos que nos anos 90. A indústria de transformação representa hoje apenas 13% do PIB. O Brasil não pode se contentar em ser um coadjuvante no cenário industrial mundial. A participação do Brasil no valor da transformação industrial mundial ficou praticamente estagnada de 2000 a 2013. (CNI, 2014b)

¹⁹⁶ Informações extraídas do portal da CNI, acessado em 30/08/2016, pelo link <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/iniciativas/programas/propostas-da-industria/2014/05/1,40883/introducao.html?parent=Propostas%20da%20ind%C3%BAstria>

Assim sendo, constata-se que em 2014 a insatisfação do segmento industrial é agravada, tendo em vista o desaquecimento da economia brasileira e da produção industrial. Apesar da crescente insatisfação do empresariado industrial, o IX ENAI logra consensuar um conjunto de 6 grandes metas orientadas para melhorar os indicadores de competitividade do Brasil: i) a reforma do sistema tributário, com ênfase na resolução dos marcos legais que ocasionam cumulatividade de impostos, oneração das exportações e investimentos, descasamento entre prazos de pagamento de tributos e vendas; ii) a modernização da legislação trabalhista, no sentido de flexibilizar as regras para as atuais condições de trabalho, sem perder a segurança jurídica; iii) a criação de um ambiente institucional e macroeconômico favorável a uma maior participação do setor privado em investimentos de infraestrutura, requerendo portanto uma revisão dos marcos legais de parceria público-privada; iv) a redução das taxas de juros e a estabilidade da taxa de câmbio, de forma a consolidar uma política fiscal atrativa para o investimento produtivo; v) a desburocratização da política comercial, com foco em mercados internacionais estratégicos e na predominância dos interesses comerciais das empresas brasileiras; e vi) o investimento na melhoria da qualidade da educação.

Enquanto, por um lado, a CNI busca conciliar as expectativas do empresariado industrial com a estratégia definida pelo governo para a política industrial no País. Por outro lado, a FIESP e um grupo de empresários favoráveis a um maior protagonismo político da iniciativa privada se posicionam em aberta oposição ao governo, dando início a uma ampla campanha em prol de uma mudança na gestão pública. Há ainda um terceiro grupo de empresários, constituído majoritariamente por empresários vinculados a empresas públicas, que compõem uma base de apoio do governo. Dito de outra forma, ao término do primeiro mandato de Robson Andrade à frente da CNI, o empresariado industrial se mostra novamente dividido entre três grupos, o que leva a entidade a se manter, na medida do possível, em uma posição de conciliação desses distintos grupos de interesse.

Capítulo 5. Intersecção das trajetórias da política industrial e da Confederação Nacional da Indústria

A proposta deste capítulo é analisar a trajetória da política industrial brasileira e sua relação com a CNI. Essa relação tem caráter dialético na medida em que a CNI tanto influencia a política industrial, como também sofre sua influência. Essa influência ocorre diretamente, por meio da participação em conselhos e fóruns estatais, consultivos ou deliberativos; ou ainda indiretamente, por meio de representantes da Bancada Empresarial junto ao Congresso, de instrumentos institucionais para discussão e disseminação de prioridades políticas para o segmento industrial, ou ainda por meio da mobilização de base realizada por meio de federações estaduais. Assim sendo, valendo-se da discussão apresentada nos capítulos anteriores, são identificados os seguintes fatores: i) os interesses do segmento industrial brasileiro; ii) a agenda temática priorizada pela CNI em sua articulação junto ao Estado, resultante dessa agregação de interesses que em diversos momentos se revelam difusos; iii) a correlação entre o discurso formal da política industrial e as propostas formuladas pela CNI; e iv) os principais resultados do processo de industrialização do País.

Para a análise dos resultados do processo de industrialização são consideradas as informações empíricas registradas no capítulo 2. Adicionalmente, são utilizados dados relativos ao PIB nacional, à participação da indústria de transformação na composição do PIB total, e à variação real anual do PIB da indústria de transformação disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também são consideradas as informações sistematizadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, acerca das estatais federais, de acordo com o seu ano de criação e o perfil econômico da empresa. Nesse sentido é dada ênfase às empresas federais do setor produtivo¹⁹⁷, sendo as empresas do setor financeiro mencionadas pontualmente, de acordo com sua participação no financiamento do setor produtivo ou na compra de ações. E, ainda, são utilizados os dados da evolução do emprego industrial e, especificamente, da indústria de transformação, conforme informação divulgada pelo Ministério do Trabalho sobre a Relação Anual de

¹⁹⁷ Para fins de análise, é utilizada a classificação da SEST sobre quais empresas são enquadradas como estatais do setor financeiro e quais são do setor produtivo. A relação completa das estatais federais criadas entre 1938 e 2014 consta nos Anexos I e II, separadas por setor produtivo e financeiro, respectivamente.

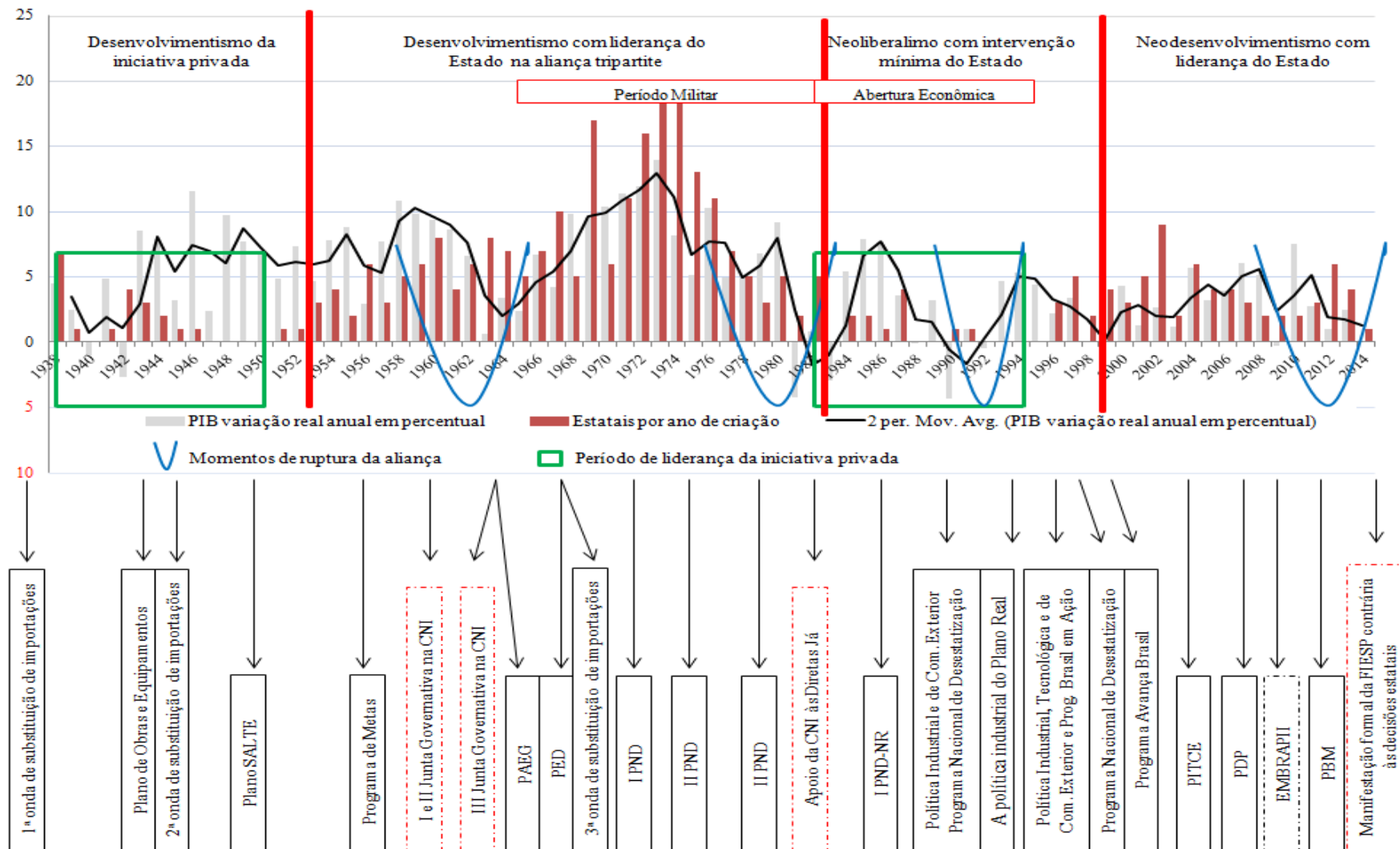
Informações Sociais (RAIS). Todas essas informações e dados estão detalhados nos Anexos 3, 4 e 5 da tese.

A partir desse cruzamento das trajetórias da política industrial e da atuação da CNI, podem ser identificados alguns padrões de comportamento institucional. O primeiro padrão diz respeito ao posicionamento político-econômico adotado pelo governo para o planejamento de uma estratégia de desenvolvimento produtivo e a orientação da própria política industrial. Esse posicionamento estatal reflete as discussões formuladas no capítulo 1, acerca da abordagem teórica. Porém, frente ao cruzamento de informações, torna-se possível aprofundar as nuances quanto à predominância de influências e interesses, bem como os pontos de transição dessa abordagem e os fatores que impulsionam essa mudança.

O segundo padrão identificado remete à configuração da aliança público-privada, os fatores que levam à aproximação entre o segmento industrial e o Estado, bem como aqueles que provocam uma ruptura. Nesse caso, o ponto central analisado remete à discussão do papel do Estado na economia; à extensão de sua intervenção no mercado e no setor produtivo; ao grau de autonomia do empresariado industrial nos processos políticos; e ao papel do capital estrangeiro na industrialização brasileira, considerando a relevância e a dependência de sua presença do País. Ao analisar os quatro períodos nos quais a tese se estrutura, constata-se que essa discussão acerca da aliança público-privada indica uma situação de conflito permanente entre as partes envolvidas. Esse conflito, por sua vez, induz à oscilação entre diferentes pontos de equilíbrio, cujo impacto é percebido no ritmo das atividades do setor produtivo.

Diante do exposto, e a despeito da limitação da pesquisa, essa análise de intersecção de trajetórias permite inferir resultados acerca da interação entre o Estado, enquanto representante do setor público, e da CNI, enquanto representante da iniciativa privada do setor industrial, no contexto do processo de industrialização no período de 1938 a 2014, conforme Figura 5.1, acerca das principais variações na aliança público-privada. Na parte superior da figura estão destacados o quantitativo de empresas estatais criadas por ano (Anexos 3 e 4), os dados de variação real anual do PIB nacional (Anexo 5), os períodos de aliança público-privada e de sua ruptura, bem como as abordagens teóricas predominantes na política industrial. Já na parte inferior da figura, estão destacados os principais fatos da política industrial e também da trajetória institucional da CNI.

Figura 5.1: Principais variações na aliança público-privada



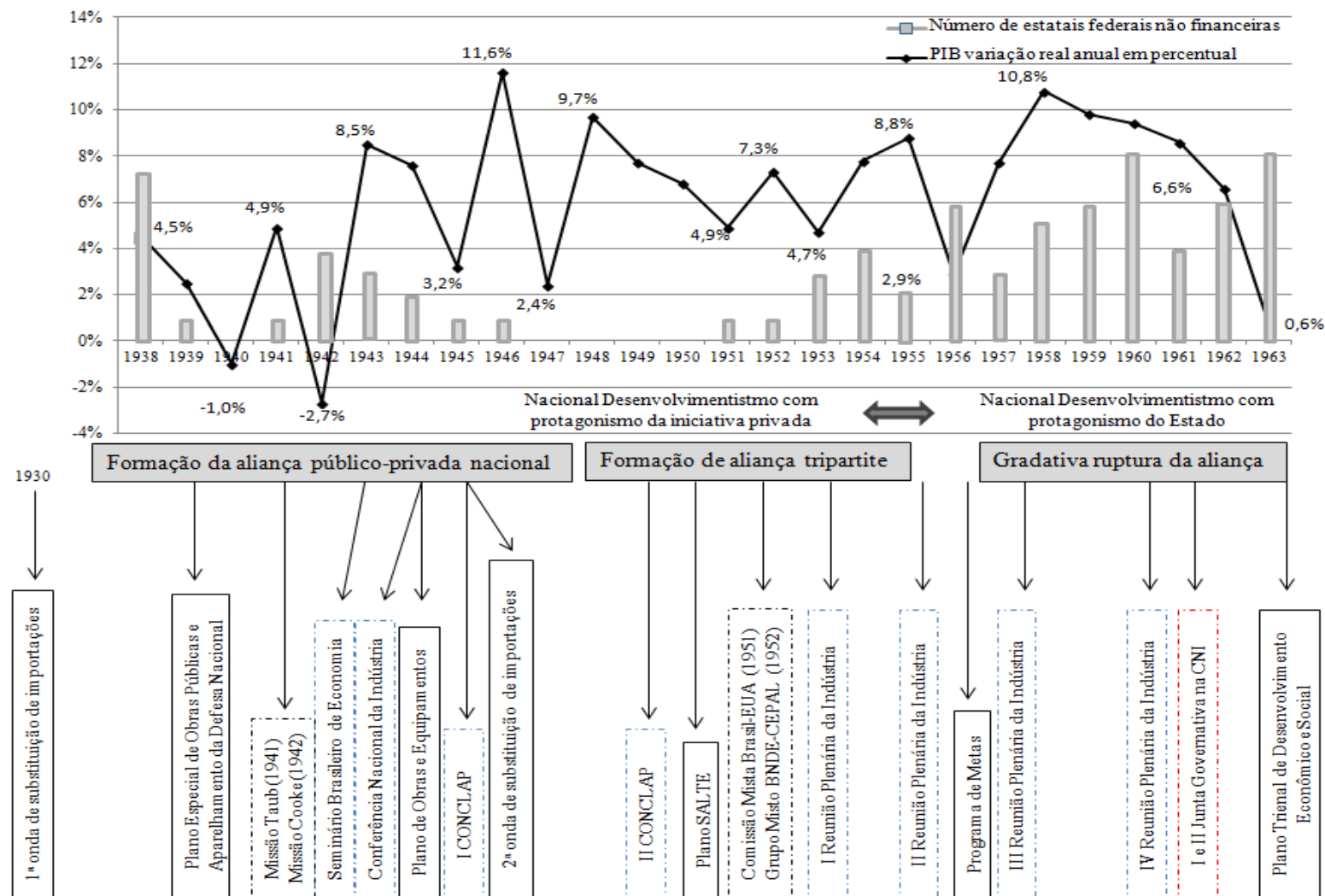
5.1. O estrelecimento da aliança público-privada no período de 1938 a 1963

Desde a constituição da República Nova, em 1930, o Estado brasileiro passa a se pautar por uma abordagem tipicamente nacional desenvolvimentista, segundo a qual o setor industrial adquire uma posição privilegiada nas políticas públicas enquanto principal estratégia para superar uma condição de subdesenvolvimento e de pobreza. Todavia, é apenas com a criação da CNI que a aliança público-privada se concretiza em prol da expansão da indústria nacional e da formulação de políticas para esse crescimento. Nesse período, o pensamento econômico predominante junto ao Estado adquire dois padrões diferenciados. Até meados da década de 1950, prevalece uma abordagem protagonizada pela iniciativa privada. Posteriormente, com o esgotamento da segunda onda de industrialização, gradativamente o Estado assume o protagonismo político, adquirindo características mais centralizadoras e intervencionistas.

Nesse mesmo período, em que são constatados dois padrões do pensamento econômico junto ao Estado, podem ser identificadas três formatações diferenciadas na aliança público-privada. De início, é formada uma aliança majoritariamente bilateral, entre o segmento industrial e o Estado, que perdura até 1950. Ao longo desses anos, a iniciativa privada concentra seus esforços no processo de substituição de importações; o Estado provê o apoio à expansão da atividade industrial, por meio da adoção de medidas protecionistas e do investimento em infraestrutura econômica; e o capital estrangeiro é percebido como complementar, sendo externo ao arranjo dessa aliança. Porém, a participação do capital estrangeiro gradativamente se torna estratégico para o crescimento e a diversificação da indústria nacional, tendo em vista a evidente dependência e relevância da associação entre empresários brasileiros e estrangeiros em um cenário de cadeias globais de fornecedores.

Essa mudança no papel exercido pelo capital estrangeiro no processo de industrialização brasileira ocorre majoritariamente após o término da II Guerra Mundial, quando se constata a dependência pela importação de insumos produtivos e bens de capital, ademais do atraso tecnológico para competir com produtos concorrentes internacionais. Dito de outra forma, a partir da proposição de uma segunda onda de industrialização por substituição de importações, esse arranjo bilateral é substituído por uma aliança tripartite, que engloba o Estado, o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro. Ainda

Figura 5.2: Intersecção das trajetórias entre 1938 e 1963



assim, o segmento industrial permanece como ator secundário no planejamento do processo de industrialização e na política industrial.

Entretanto, à medida que essa percepção de dependência econômica e tecnológica é disseminada junto à classe política e aos burocratas estatais, o nacional-desenvolvimentismo do setor público é fortalecido e o Estado adquire a liderança política e decisória nesse contexto da aliança tripartite. Pouco a pouco, a partir de 1956, essa liderança se transforma em centralização decisória e intervencionismo estatal, provocando um impacto significativo na formação da aliança tripartite. Por um lado, o segmento industrial é gradativamente marginalizado dos processos decisórios. Por outro, o capital estrangeiro estreita sua relação com o Estado, deixando de ser percebido como assessorio e tornando-se protagonista de investimentos em segmentos industriais nos quais o Estado não dispõe de recursos financeiros, de *know-how* ou da capacidade tecnológica requerida. Ou seja, gradativamente a aliança tripartite é redefinida e resulta em um novo formato para o equilíbrio de poder, com o protagonismo predominante do Estado.

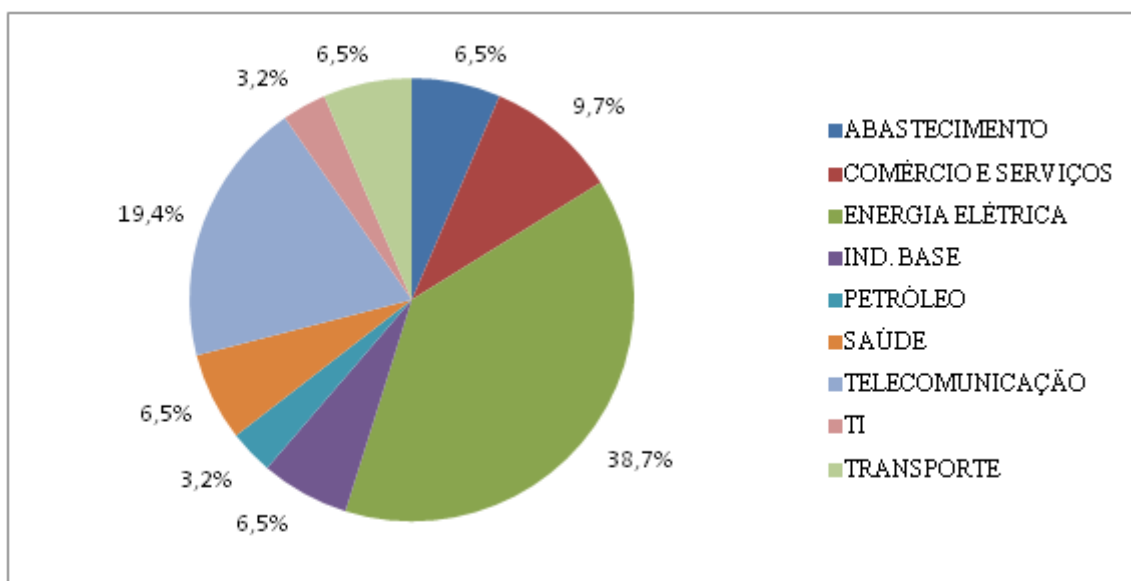
Considerando o exposto, convém apontar o resultado diferenciado da expansão industrial, com base em cada formação da aliança público-privada tripartite. Entre 1938 e 1947, período em que predomina a atuação do empresariado industrial brasileiro no contexto da aliança com o Estado, a estrutura industrial brasileira é consolidada valendo-se do protagonismo da iniciativa privada. Mas a dinâmica de industrialização também se depara com os limites do empresariado nacional, no que tange à capacidade financeira e tecnológica, e resulta na formação de um parque industrial pouco diversificado. Ao longo desses anos, as atividades estabelecidas pela iniciativa privada estão majoritariamente centradas na indústria de bens de consumo, duráveis e não duráveis. Já o Estado concentra seus investimentos correlacionados à área de infraestrutura econômica, em especial no setor de transportes, além da criação de estatais nos segmentos de mineração e siderurgia.

Nesse período, o número de empresas estatais do setor produtivo permanece bastante reduzido. Entretanto, tendo em vista as restrições de capital nacional para investimento e o evidente atraso tecnológico das empresas brasileiras, ademais do impacto da II Guerra Mundial na variação real anual do PIB do País, o Estado passa a ser percebido como estratégico e necessário para impulsionar o desenvolvimento produtivo do País. Assim sendo, a primeira onda de substituição de importações rapidamente alcança seu

limite, o Estado gradativamente assume um papel protagonista no contexto da aliança público-privada, e insere o capital estrangeiro nessa aliança bipartite.

A partir de 1950, com a realização da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a entrada em definitivo do capital estrangeiro na aliança público-privada, constata-se a ampliação e a diversificação do parque industrial. Por um lado, o Estado expande seu papel empreendedor ao criar 57 novas empresas estatais do setor produtivo, sendo majoritariamente dos segmentos de abastecimento de alimentos, energia elétrica, transporte, telecomunicações e siderurgia. Ou seja, o número de novas empresas estatais indica uma trajetória ascendente, o que sustenta a argumentação acerca do crescente empreendedorismo do Estado no setor produtivo e a gradativa perda do protagonismo do empresariado industrial brasileiro.

Gráfico 5.1: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 1950 e 1963



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Por outro lado, a presença do capital estrangeiro no País também aumenta, o que é percebido pela instalação de empresas multinacionais em diversos segmentos, como o de eletroeletrônicos, automotivo, transporte portuário e ferroviário, siderurgia e metalmeccânica. Essa intervenção é orientada de forma a complementar a carência de capital e de *know-how* da indústria nacional, o que oportuniza um impulso para o crescimento e a modernização tecnológica no setor industrial. Assim sendo, o resultado dessa aliança tripartite é evidenciado na elevação do PIB nacional como um todo, mas em

especial aquele da indústria de transformação. Todavia, se anteriormente o empresariado industrial brasileiro era protagonista do processo de industrialização; a partir da consolidação de tal aliança tripartite, o Estado se posiciona na liderança desse processo de expansão do setor produtivo.

Essa tendência de estatização da economia e de protagonismo do Estado é confirmada em 1956, com o Programa de Metas, uma vez que seu processo de formulação é centralizado e preconiza a atuação empreendedora do próprio Estado nos investimentos produtivos. Embora de início a atividade industrial receba um impulso, como resultado desse empreendedorismo estatal; à medida que os gastos públicos aumentam e se mostram excessivos, em especial com a construção da nova capital, a inflação aumenta e a situação econômica do País se agrava. Como resultado, a economia do setor produtivo é desacelerada e dá-se início à trajetória de declínio do PIB nacional. Entre 1958 e 1963, o PIB apresenta uma retração anual e cai de 10,8% para 0,6%. Para agravar essa situação, a atuação de empresas estatais do setor produtivo passa a conflitar com os interesses da iniciativa privada, o que leva o empresariado industrial a se perceber marginalizado e, aos poucos, pode-se identificar uma propensão de ruptura na aliança com o Estado.

5.1.1. A formação de uma aliança entre a CNI e o Estado

A década de 1930 caracteriza-se pela formação de um arranjo de atores institucionais, estatais e privados, que é determinante para a expansão do processo de industrialização no Brasil. Por um lado, tem-se a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a atribuição de definir estratégias e fazer planejamentos para o desenvolvimento produtivo do País; e a sindicalização das relações trabalhistas e produtivas incentivadas pelo próprio Estado. Por outro lado, a exaustão do CIB e criação da CNI, em 1938, simbolizam uma reorganização política do empresariado industrial em âmbito nacional. E, principalmente, consolidam a pauta de interesses do setor industrial junto ao Estado. Esse novo arranjo institucional caracteriza um marco na concepção de uma política para o desenvolvimento da indústria nacional.

Durante a gestão de Euvaldo Lodi à frente da CNI, entre 1938 e 1954, os interesses do empresariado industrial estão centrados na liberdade e no protagonismo dos empreendimentos realizados pela iniciativa privada. Ainda assim, é compreendida como

necessária uma intervenção limitada do Estado nas questões de planificação da economia e na formulação de políticas e outras medidas em prol da expansão da atividade industrial no País. Tais posicionamentos do empresariado industrial podem ser constatados por meio das conferências e reuniões realizadas nesse período, a saber: o Seminário Brasileiro de Economia, a Conferência Nacional da Indústria, as duas Conferências Nacionais das Classes Produtoras e a I Reunião Plenária da Indústria.

Primeiramente, uma das principais questões inseridas na agenda da CNI diz respeito à sua participação nos fóruns tripartites do Ministério da Indústria, concebidos para discussão e deliberação das questões trabalhistas e salariais entre empregados e patrões. Com a sindicalização das relações de trabalho e a tendência assistencialista das medidas adotadas pelo Estado nesse período, grande parte dos empresários brasileiros passam a se preocupar com a elevação dos encargos trabalhistas cobrados pelo Estado para fins de prover o bem estar e a assistência social aos trabalhadores. Nesse sentido, a entrada do empresário Jorge Street para o Ministério do Trabalho assegura essa representatividade dos interesses do empresariado industrial nas negociações implementadas pelo Estado, muito embora não tenha representado uma ruptura na tendência assistencialista da legislação trabalhista em formação. Em parte, essa formatação assistencialista da legislação decorre do posicionamento de Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen, que defendem a proposta de uma construção social em bases mais justas, por meio da democracia econômica e da justiça social, em consonância com a argumentação nacional desenvolvimentista. Porém, esse resultado se deve majoritariamente à característica do próprio Estado nesse período.

Uma segunda questão da agenda da CNI diz respeito à organização do ensino industrial, voltado para a formação básica e profissional dos trabalhadores da indústria. Essa questão se torna emergente a partir do momento em que os processos industriais passam por uma gradativa modernização, levando à escassez de trabalhadores qualificados. Assim sendo, à luz da experiência anterior da Escola Noturna, em 1942 é criado o SENAI e, pouco depois, em 1946 é criado o SESI, ambos contando com o apoio indireto do Estado, por meio da destinação de orçamento proveniente da arrecadação tributária sobre a folha de pagamento de trabalhadores da indústria, que é assegurada e regulamentada por lei. Ou seja, embora ambas as instituições se configurem como uma camada institucional adicionada à estrutura da CNI e, portanto, de caráter privado; elas nascem a partir de uma

estreita aliança entre o Estado e o segmento industrial no que tange o provimento de serviços assistenciais, educacionais e de formação profissional.

Uma terceira questão priorizada pelo empresariado industrial diz respeito à demanda por maiores incentivos estatais para ampliar e diversificar o parque industrial brasileiro. O acesso facilitado ao crédito, a disponibilização de recursos para o financiamento da atividade industrial e a criação de incentivos para investir no desenvolvimento científico e tecnológico da indústria nacional configuram-se como as principais expectativas do segmento industrial por incentivos estatais. Convém citar que essa demanda em específico decorre da constatação da situação de desenvolvimento periférico no qual o Brasil se encontra, confirmado tanto pela restrição de capital nacional para investimento, como também pela dependência externa por tecnologias mais avançadas e por capital estrangeiro para complementar investimentos no setor produtivo. A questão do desenvolvimento científico e tecnológico se torna mais presente na agenda política do empresariado industrial principalmente quando da eclosão da II Guerra Mundial.

No que tange a essa demanda, as medidas adotadas pelo governo são também convergentes com as expectativas do empresariado industrial, dentre as quais cabe destacar: i) os incentivos tributários para a importação de máquinas e equipamentos; ii) a criação da CAPES e do CNPq, com o objetivo de alavancar a formação científica e a produção de pesquisas tecnológicas; iii) a criação de fundos estatais para investimentos setoriais, a exemplo dos fundos de marinha mercante, de eletrificação, de rede ferroviária e de pavimentação; e iv) a organização das missões Taub e Cooke, bem como da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, reunindo representantes do Estado, do segmento industrial brasileiro e do capital estrangeiro, com o objetivo de formar uma agenda comum para a superação dos gargalos ao desenvolvimento nacional e articular novos investimentos para o País. Todavia, à medida que a poupança interna – seja ela estatal ou privada – mostra ser insuficiente para atender às expectativas de expansão regional e diversificação da atividade industrial no País, a parceria com o capital estrangeiro se torna estratégia para alcançar os resultados esperados.

Dito de outra forma, a despeito da defasagem tecnológica do Brasil, o segmento industrial e o Estado compreendem que o capital estrangeiro pode complementar os investimentos já realizados. Assim sendo, impulsionado por essa nova aliança com o

capital estrangeiro, é formatada a segunda onda de industrialização por substituição de importações, cuja implementação conta com a parceria do empresariado industrial brasileiro, como também com o apoio do capital estrangeiro. Valendo-se do diagnóstico das missões Taub e Cooke, que é posteriormente aprimorado pela Comissão Mista, a segunda onda está orientada para a diversificação do parque industrial, com ênfase na indústria de bens de capital e de transformação, além da expansão dos investimentos em energia, combustíveis, telecomunicações e infraestrutura em transportes.

Uma quarta questão da agenda da CNI remete à regionalização da produção e, conseqüentemente, aos desafios logísticos de transporte, geração e distribuição de energia, e de telecomunicação. Nesse período, são constituídas 15 federações estaduais da indústria, as quais tanto impulsionam como são impulsionadas para expansão geográfica do parque industrial brasileiro. Para atender a essa demanda, as ações empreendidas pelo Estado são majoritariamente voltadas para a formulação de grandes planos de desenvolvimento, enfocados no investimento em infraestrutura econômica, a exemplo do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional e o Plano de Obras e Equipamentos. Logo, constata-se uma complementaridade entre os investimentos do Estado e da iniciativa privada, no que tange a regionalização da produção industrial. Enquanto o Estado exerce o protagonismo na promoção de investimentos em infraestrutura econômica e no provimento de serviços industriais de utilidade pública; o empresariado industrial se mantém protagonista dos empreendimentos produtivos, em especial no que se refere à indústria de bens de consumo voltados para o abastecimento do mercado interno e a substituição de importações, além das atividades de construção civil resultantes da parceria com o Estado nas obras de infraestrutura no País.

Por fim, uma quinta demanda do empresariado industrial diz respeito à sua participação nos processos políticos, seja na política industrial ou no planejamento da economia nacional. Essa posição reflete a predominância do pensamento nacional desenvolvimentista junto ao empresariado industrial, que argumenta acerca da centralidade da atividade industrial para a superação da pobreza e o alcance de um estágio de desenvolvimento mais próximo àquele dos países de economia central. Muito embora o governo também valorize a centralidade da atividade industrial para o desenvolvimento do Brasil, as estratégias para alcançar esse fim não são convergentes. Se por um lado o empresariado industrial da iniciativa privada pretende se manter como ator protagonista da

atividade produtiva no País, encontrando no governo o apoio político e orçamentário para alcançar essa meta. Por outro lado, os burocratas estatais atribuem esse protagonismo ao próprio Estado, enquanto ator central para a concepção de planejamentos econômicos, a formulação de políticas para a indústria, e para a alocação de recursos em segmentos industriais considerados estratégicos para o desenvolvimento do País ou ainda em infraestrutura econômica do País.

Esse conflito de posições é constatado em diversos momentos nesse período, a exemplo da contraposição da Comissão de Planejamento Econômico às proposições do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial; e da gradativa setorialização da política industrial no âmbito do Conselho Nacional de Economia, que constitui comissões especiais para analisar setores produtivos ou temas específicos, em contraposição à atuação centralizada da Comissão de Desenvolvimento Industrial e sua proposição de um Plano Geral de Industrialização. Ademais, corroborando essa afirmação, a II CONCLAP aponta para uma crescente perda de influência do segmento industrial nas decisões tomadas junto ao Estado, à medida que revela uma urgência por estreitar a aliança com o governo e o capital estrangeiro para tornar a indústria nacional mais competitiva e obter o investimento necessário para sua modernização. Ou seja, é apenas a partir de meados da década de 1950 que o protagonismo do empresariado industrial é superado pela liderança política do Estado e pela dependência econômica do capital estrangeiro.

Diante do exposto, constata-se que nesse período há uma estreita aliança entre o empresariado industrial e o Estado, estruturada a partir do pensamento nacional desenvolvimentista e da compreensão comum acerca da centralidade da atividade industrial para o desenvolvimento do País. Apesar do conflito de posições quanto à extensão do protagonismo da iniciativa privada e do Estado nos empreendimentos produtivos, entre 1938 e 1954 pode ser observada certa complementaridade dos esforços públicos e privados, além de uma correspondência entre as expectativas da agenda política do segmento industrial e as formulações políticas elaboradas pelo governo. Sob a liderança institucional da CNI, o empresariado industrial se mantém organizado e politicamente articulado, orientando seus investimentos em indústrias de bens de consumo e de bens de capital; enquanto o Estado mantém uma estratégia de proteção à indústria nacional e de intervenção restrita nos mecanismos de mercado. Com o apoio do governo, a iniciativa

privada expande sua atuação em segmentos que demandam maior investimento, a exemplo dos segmentos de mineração, siderúrgica, petroquímica e de geração de energia.

Já o Estado concentra seus esforços nos investimentos em infraestrutura econômica, em grande parte por meio de parcerias com a iniciativa privada e com o capital estrangeiro. Nesse período, o número de empresas estatais permanece reduzido e concentrado em segmentos do setor produtivo nos quais não há presença significativa do capital privado. Dito de outra forma, os investimentos empreendidos pelo Estado não são concorrentes com aqueles da iniciativa privada. Todavia, a partir da década de 1950, com realização da Comissão Mista e a criação do BNDE, o pensamento desenvolvimentista do setor público é fortalecido e o Estado é induzido a se comportar como um ator empreendedor. Assim sendo, o Estado não apenas supre as deficiências do mercado, mas também age de forma a regular a atuação do setor privado, seja por meio de incentivos tributários ou por uma intervenção direta no mercado via empresa estatal.

Por fim, no que se refere ao capital estrangeiro, constata-se uma expansão de empresas multinacionais no País a partir da década de 1950. Em parte essa expansão é motivada pela segunda onda de substituição de importações, que provê incentivos para a formação de indústrias de base, nas quais o capital e o *know-how* estrangeiros são indispensáveis. Mas essa expansão também se deve à aproximação do governo brasileiro com parceiros internacionais norte-americanos, europeus e japoneses, o que resultou na consolidação de uma aliança tripartite. Dito de outra forma, à medida que o capital estrangeiro se amplia sua participação no processo de industrialização do Brasil, a tradicional aliança público-privada é modificada.

O impacto da entrada de multinacionais é evidenciado pela diversificação do parque industrial, a exemplo dos segmentos automobilístico, aeronáutico, eletroeletrônico e siderúrgico, auxiliando na recuperação da indústria de transformação após a desaceleração econômica provocada pela II Guerra Mundial. De acordo com dados do IBGE, acerca do valor adicionado a preços básicos, entre 1947 e 1950 a indústria de transformação recebe um novo impulso e a variação real de seu PIB cresce para cerca de 12% ao ano, mantendo-se em taxas elevadas ainda nos anos seguintes. Paralelamente, a exportação de bens e serviços aumenta e se mantém equilibrada com as importações decorrentes da segunda onda de industrialização, mantendo equilibrado o balanço de pagamentos. Assim sendo, a

despeito da crescente entrada de empresas multinacionais no País e do fortalecimento da aliança entre o Estado e o capital estrangeiro para investimentos conjuntos, o empresariado industrial brasileiro permanece protagonista no processo de industrialização brasileira e encontra no capital estrangeiro um parceiro estratégico para oportunizar os investimentos de capital e tecnológico requeridos na expansão da atividade industrial.

5.1.2. O crescente protagonismo do Estado na política industrial e a intervenção estatal na CNI

Com o esgotamento da segunda onda de substituição de importações e o reconhecimento da dependência brasileira por capital e tecnologia estrangeiras, o pensamento nacional desenvolvimentista do setor público se fortalece junto ao Estado. Como resultado, o protagonismo estatal no planejamento econômico e na política industrial é oportunizado, induzindo a uma gradativa marginalização do segmento industrial no que se refere à sua participação. A formulação do Programa de Metas e a criação do Conselho de Desenvolvimento junto à Presidência da República concretizam essa tendência de centralização das deliberações estatais em instâncias hierarquicamente superiores, enquanto que os fóruns participativos são reorganizados em torno de grupos executivos, com competências propositivas e atribuições limitadas setorialmente. É nesse contexto que se dá a transição entre o pensamento nacional desenvolvimentista da iniciativa privada para aquele do setor público, no qual o Estado se constitui como ator protagonista do desenvolvimento econômico e produtivo do País.

Assim sendo, à medida que o Estado se reposiciona e cria mecanismos descentralizados para participação, o empresariado industrial também se reorganiza para alcançar uma atuação mais efetiva nos grupos executivos setoriais. O fortalecimento da discussão política setorial impacta na pulverização dos esforços do segmento industrial, que cada vez mais se articula em torno de interesses setoriais comuns. Essa dispersão dos interesses políticos dos empresários do setor industrial é evidenciada nas Reuniões Plenárias da Indústria, cujo foco está centrado na discussão acerca do papel do Estado e da iniciativa privada, bem como nas expectativas de aliança com o capital estrangeiro. Por um lado, concentram-se os interesses de industriais favoráveis à aliança com o capital estrangeiro. Por outro lado, os grupos mais nacionalistas se mostram mais favoráveis às

medidas protecionistas adotadas pelo governo. A III Reunião comprova essa diversidade de opiniões entre os industriais, tendo em vista a constatação de disputas por incentivos setoriais e benefícios regionalizados, além da impossibilidade de alcançar declarações coletivas e consensos.

Essa dispersão dos interesses do empresariado industrial impacta diretamente na estabilidade da liderança político-institucional da CNI, que entre 1954 e 1964 passa por seis gestões diferentes, dentre as quais duas são juntas governativas instituídas sob a forma de intervenção institucional. Augusto Vianna busca uma composição com o governo, porém não consegue articular os interesses difusos do empresariado industrial. Em especial as federações do sudeste se mostram cada vez mais insatisfeitas com a priorização da expansão regional pela CNI e o conseqüente fortalecimento político de representações do norte e do nordeste, em detrimento do aumento dos investimentos em suas indústrias locais.

O mesmo ocorre com seu sucessor Lídio Lunardi que, a despeito de representar os interesses das federações do sudeste, não logra unificar o posicionamento político do segmento industrial no que se refere ao apoio às estratégias intervencionistas do governo e tão pouco à aliança com o capital estrangeiro. Lunardi termina sua gestão sendo afastado sob a suspeita de favorecer indevidamente interesses do capital internacional que exporta para o País e oportuniza a primeira intervenção do Estado em uma entidade representativa da iniciativa privada, em 1961, que conta com o apoio das federações de São Paulo e Rio de Janeiro. A partir dessa ocasião, a CNI retrai seu protagonismo político e inclusive deixa de convocar reuniões plenárias ou outros grandes encontros do próprio setor industrial.

Nesse período, as diversas tentativas de articulação política empreendidas pela CNI falham, tanto com o Estado como também com o empresariado industrial. É nesse contexto de crescente protagonismo e intervenção estatal, acompanhado por uma gradativa dispersão dos interesses do empresariado industrial e pela conseqüente perda de hegemonia das instituições superiores sindicalizadas junto ao Estado, que se deve analisar a defesa dos interesses da iniciativa privada entre 1955 e 1964.

Uma das questões priorizadas pela CNI nesse período se trata da adoção de medidas para o aumento da produtividade e da competitividade da indústria brasileira, em especial diante da crescente concorrência dos produtos importados com similares

nacionais. Sobre essa questão, as estratégias a serem adotadas não são convergentes, o que fragiliza a capacidade de pressão política da CNI junto ao Estado. Entre os grupos nacionalistas a preferência é por medidas protecionistas à indústria brasileira; já entre os industriais de segmentos com maior demanda tecnológica ou por capital para investimento, a facilitação da aliança com o capital estrangeiro se mostra mais favorável. Diante dessa diversidade de posicionamentos entre o empresariado industrial, a situação almejada é de incentivos tributários para implementar reformas empresariais no sentido de abrir o capital de investimento e até mesmo promover fusões com o capital estrangeiro, conforme manifestado na III Reunião Plenária e na Conferência Internacional de Investimentos. Desse modo, a expectativa da CNI é acomodar a pluralidade de interesses e, ao mesmo tempo, certificar um maior controle na atuação do capital estrangeiro no País, em segmentos industriais onde o capital nacional não esteja presente ou requeira investimentos adicionais.

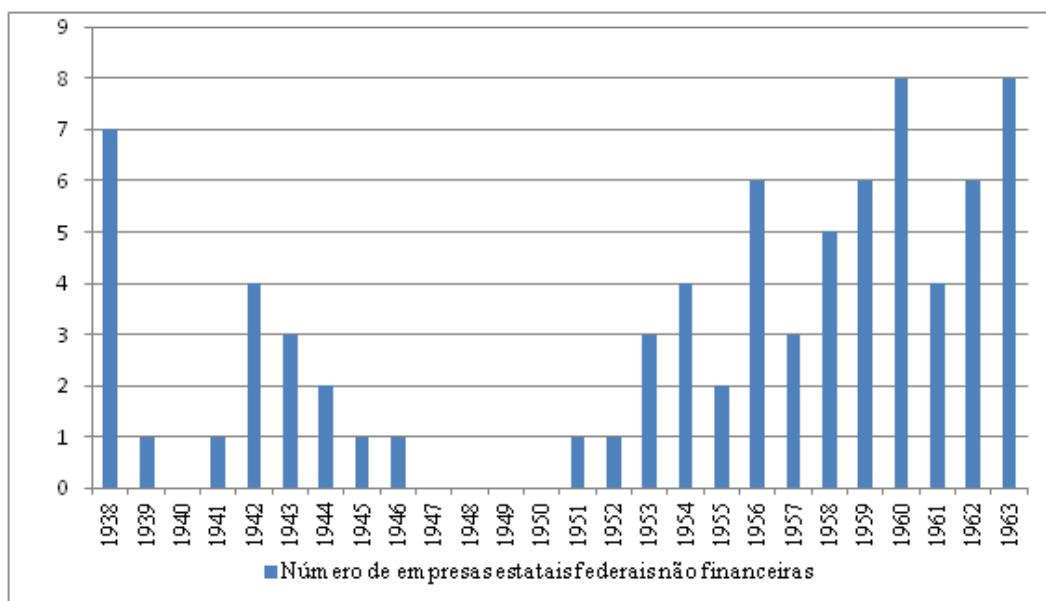
Todavia, a despeito dessa ambiguidade inerente à formatação do segmento industrial, o Estado gradativamente assume uma posição mais protecionista à indústria nacional e de maior controle à atuação do capital estrangeiro, em especial no que tange à remessa de investimentos para o exterior. Esse posicionamento e outras medidas protecionistas são expressas tanto no Programa de Metas e no Plano Trienal; bem como nas ações implementadas por conselhos estatais concebidos para definir políticas setoriais em específico, a exemplo da aplicação do monopólio para a produção de petróleo e o fornecimento de serviços industriais de utilidade pública. Ou seja, com base na análise desses elementos, observa-se que não há uma convergência entre as posições defendidas pela CNI e as ações políticas empreendidas pelo governo no que tange a facilitação da aliança com o capital estrangeiro para fins de aumentar a produtividade e a competitividade da indústria nacional.

Ainda sobre essa questão da produtividade e competitividade, outra demanda do empresariado industrial expressa na II e III Reuniões Plenárias da Indústria remete ao acesso a crédito e financiamento para as atividades produtivas, inclusive no que tange a formação profissional de trabalhadores e administradores de empresas. Quanto ao financiamento e acesso a crédito, os principais fundos públicos são prioritariamente destinados aos empreendimentos estatais, que aumentam significativamente nesse período. Com a intensificação do papel empreendedor, os recursos de investimento oriundos do

BNDE são alocados para o financiamento de obras de infraestrutura econômica, que são majoritariamente executadas pelo Estado por meio de alianças público-privadas. Já os demais segmentos industriais não são contemplados por esses mecanismos estatais de financiamento.

Essa situação de marginalização dos interesses do empresariado industrial é agravada pelo aumento da intervenção do Estado nos mecanismos de mercado, o que é evidenciado pela criação de 55 novas empresas estatais federais não financeiras entre 1953 e 1963. Esse período coincide com o início da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e com o conseqüente fortalecimento da abordagem nacional-desenvolvimentista do setor público. Conforme revelado pela trajetória histórica, esse aumento é expressivo, em especial se for considerada a tendência moderada de criação de estatais observada anteriormente. Assim sendo, essa situação aponta para a confirmação de uma tendência de centralização decisória e de estatização da economia nacional.

Gráfico 5.2: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1938 e 1963



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

*Observação: O dado apresentado em 1938 é acumulado, conforme informação constante do Anexo I.

Já no que se refere aos incentivos para a qualificação profissional e de administradores de empresas, o Estado se concentra na execução direta das metas educacionais previstas no Programa de Metas, em especial na criação de escolas técnicas, como os Centros Federais de Educação Tecnológica, além de universidades e faculdades.

Ou seja, valendo-se da compreensão de que o SESI e o SENAI já recebem recursos públicos para o cumprimento de sua missão institucional, a iniciativa privada deixa de ser beneficiária direta desses investimentos.

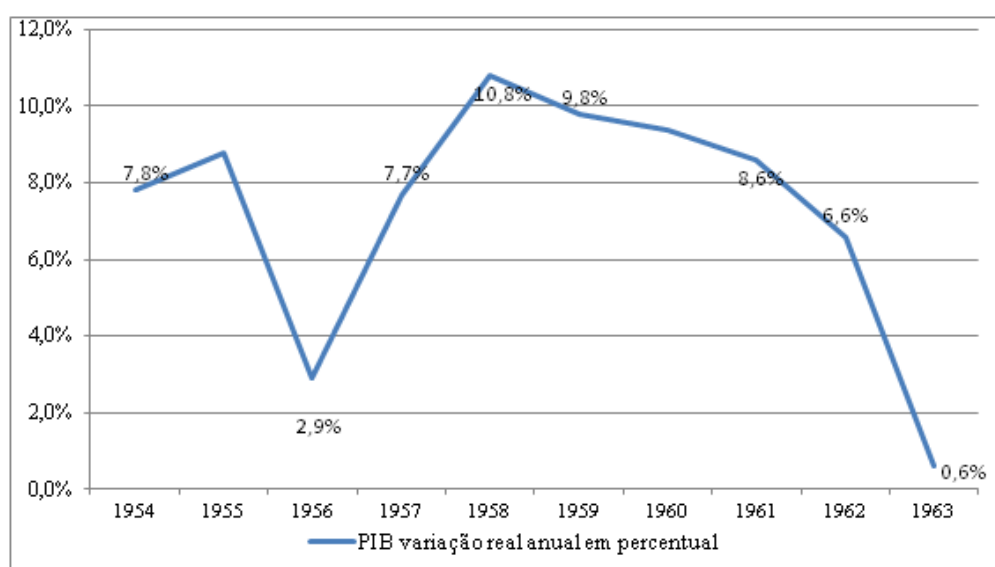
Uma terceira questão priorizada pelo empresariado industrial nesse período diz respeito à expectativa de maior participação e protagonismo da iniciativa privada, frente à tendência de maior intervencionismo estatal e de estatização de alguns segmentos industriais. Com a substituição da Comissão de Desenvolvimento Industrial pelo Conselho de Desenvolvimento, diretamente vinculado à Presidência da República, as deliberações ficam restritas à alta hierarquia do governo. Nesse novo arranjo, a participação do empresariado industrial é apenas consultiva e com influência reduzida no processo de decisão. Todavia, para compensar essa centralização decisória, são criados grupos executivos setoriais, que por sua vez contam com ampla participação de lideranças industriais dos diversos segmentos, mas sem que haja autonomia decisória ou até mesmo uma instância intermediária para a articulação dos interesses dos diversos segmentos industriais. Essa situação agrava a perda de hegemonia das instituições superiores sindicalizadas e corrobora para a fragilização na liderança da CNI, em especial após a intervenção do Estado na entidade.

Uma quarta demanda articulada pela CNI nesse período remete à estratégia de desenvolvimento regional da indústria, iniciada durante a gestão de Euvaldo Lodi. Apesar da pulverização dos interesses do empresariado industrial e da ausência de consenso sobre outros assuntos, a regionalização do processo de industrialização é uma questão que permanece no centro da agenda da CNI. Um dos motivos é a articulação entre as federações do norte e do nordeste do País, que se unem em prol de angariar maiores investimentos para a região, sejam eles estatais ou estrangeiros. Outro motivo que leva a essa priorização decorre da própria mobilização do governo para o desenvolvimento da região nordeste, com a criação da Sudene e a definição de uma estratégia de interiorização do desenvolvimento imbuída na formulação do Programa de Metas. Assim sendo, pode-se dizer que essa questão é um dos poucos pontos de convergência entre a CNI e o Estado, muito embora ela também gere desconforto entre lideranças industriais do sudeste.

Por fim, em especial a partir de 1960, uma nova pauta entra na agenda da CNI e do empresariado industrial como um todo: a preocupação com os excessos nos gastos públicos

incurridos pelo Estado. Ainda durante o Programa de Metas já se torna evidente uma progressiva desaceleração do crescimento econômico e queda no PIB nacional. Pela primeira vez o segmento industrial se preocupa com os impactos da inflação e do desequilíbrio nas contas públicas do Estado nos setores produtivos, extrapolando a tradicional pauta da participação e da extensão da intervenção do Estado na economia nacional. Conforme anais da IV Reunião Plenária da Indústria, realizada em 1960, o empresariado do setor industrial busca uma reconciliação da aliança público-privada e de aceitação do protagonismo estatal, tanto na economia como nos mecanismos de mercado.

Gráfico 5.3: Variação real anual do PIB nacional entre 1954 e 1963



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2014.

Diante de um cenário de desaquecimento da economia, os empresários dos diversos setores produtivos argumentam em prol de uma reforma cambial, para mitigar os impactos provocados pela crise inflacionária; da adoção de concessões para a exportação; e inclusive retoma a pauta de adoção de medidas para uma maior atração do capital estrangeiro ao País. Porém, as medidas estatais adotadas no âmbito do Plano Trienal não correspondem integralmente às expectativas do segmento industrial, visto que o governo se propõe a aumentar sua intervenção junto às concessionárias de serviços industriais de utilidade pública, como uma estratégia para controlar a inflação; e reforça o controle de remessas de capitais para o exterior.

Tendo em vista o exposto, pode-se concluir que a partir de 1955 a aliança público-privada passa por uma profunda modificação. Primeiramente, o Estado assume uma

posição de liderança na condução da política industrial, ao centralizar as decisões na alta hierarquia estatal, bem como expandir sua intervenção no planejamento econômico e nas estratégias produtivas do País. Apesar das tentativas do segmento industrial de reconquistar seu protagonismo político junto ao Estado, buscando uma maior convergência com as propostas estatais e organizando quatro grandes eventos de mobilização empresarial, tais iniciativas não resultam no fortalecimento dessa aliança. Conseqüentemente, a autonomia da iniciativa privada é cada vez mais limitada à participação em fóruns setoriais para discussão da política industrial, o que agrava a percepção de marginalização das instituições superiores sindicalizadas na política industrial e, inclusive, no planejamento para o desenvolvimento produtivo do País.

Uma segunda mudança na aliança público-privada, nesse período, decorre dessa perda de hegemonia das instituições superiores no processo político. À medida que a CNI tem sua influência limitada junto ao Estado, constata-se uma crescente pulverização dos interesses do empresariado industrial em torno de prioridades setoriais, sem que haja uma articulação de interesses coletivos e comuns aos diversos segmentos. Essa pulverização das instâncias representativas não apenas induz à fragilização da liderança política da CNI, mas principalmente impacta na gradativa ruptura de sua aliança com o Estado. Ademais, considerando a prolongada queda no desempenho da economia brasileira, desde 1958, a insatisfação do segmento industrial com o Estado é crescente, levando à retirada parcial de seu apoio às decisões tomadas na condução política e econômica do País. Assim sendo, com o apoio parcial dos empresários do setor industrial e enfrentando uma grave crise econômica, o governo se encontra fragilizado, oportunizando a intervenção militar ocorrida em 1964.

5.2. A retomada da aliança público-privada e sua fragilização no período de 1964 a 1984

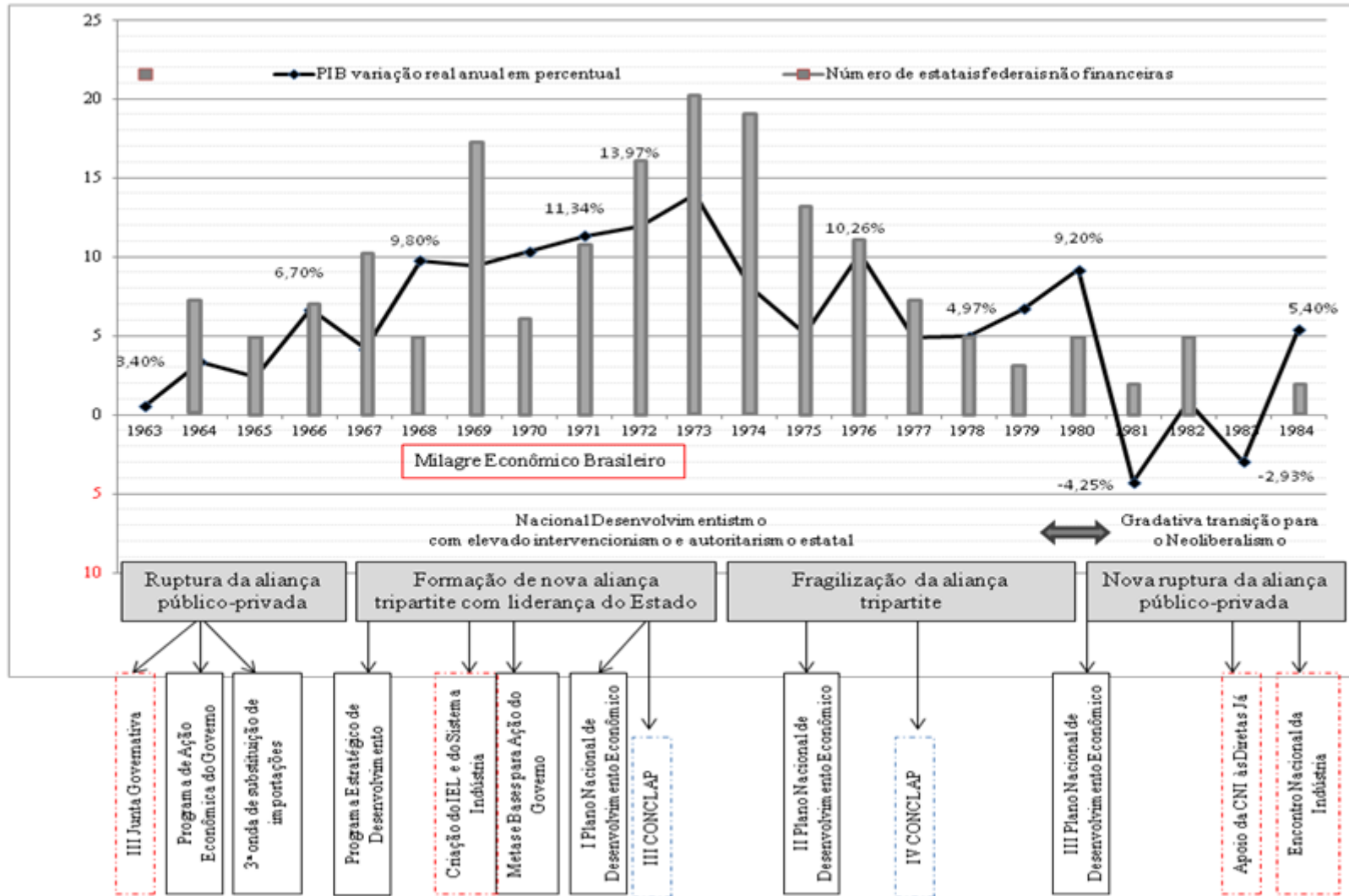
Enquanto no primeiro período analisado, entre 1938 e 1963, constata-se a ocorrência de dois padrões do pensamento nacional-desenvolvimentista, o qual transita do protagonismo da iniciativa privada para a liderança do Estado. No segundo período, entre 1964 e 1984, o Estado permanece sob uma única influência do pensamento nacional-desenvolvimentista, que é caracterizado pelo elevado intervencionismo estatal, pela

crescente estatização da economia e de empreendimentos do setor produtivo, além da perda de hegemonia das instituições superiores sindicalizadas no âmbito das instâncias decisórias do Estado. Já no que se refere à formatação da aliança público-privada, embora tenha sido predominante uma estrutura tripartite entre o setor público, a iniciativa privada nacional e o capital estrangeiro, sob a liderança autoritária do Estado, fica evidenciado que esse período reflete uma grande instabilidade nessa formatação.

Entre 1964 e 1968, com a deposição do presidente da CNI e a instalação da III Junta Governativa, o Estado uma vez mais promove uma intervenção na mais alta entidade representativa do setor industrial. Agravando essa situação, também é realizada uma interfere nas eleições promovidas pela Junta Governativa e indica um militar para assumir o comando da entidade. Essa situação não apenas corrobora com a percepção de marginalização dos interesses do empresariado industrial, como também resulta na ruptura da aliança tripartite. Ou seja, o Estado deixa de ser percebido como uma liderança na condução dos processos políticos, assumindo uma posição de autoritarismo e centralização decisória. Essa instabilidade é evidenciada na oscilação da variação real do PIB nacional. Todavia, à medida que o governo articula medidas de incentivo à indústria nacional que são convergentes com os interesses do empresariado industrial, essa situação de desconforto político é mitigada e uma nova aliança tripartite se estabelece sob novas condições do protagonismo estatal.

Nesse período, o País vivencia um período de elevado crescimento econômico e expansão do setor produtivo, que se consolida regionalmente em torno de polos industriais e, inclusive, avança para o adensamento das cadeias produtivas localmente. Essa situação não apenas converge com as expectativas de diversas federações estaduais da indústria quanto ao desenvolvimento produtivo regional, mas principalmente serve para consolidar essa nova formatação da aliança tripartite. Contudo, essa tendência de crescimento econômico também é acompanhada por um aumento expressivo no número de empresas estatais. Assim sendo, a despeito dos impactos positivos experimentados em decorrência da expansão da atividade industrial, gradativamente reemerge uma percepção de marginalização dos interesses privados e de limitação do protagonismo do empresariado industrial, em especial quando os empreendimentos estatais passam a fazer concorrência com aqueles da iniciativa privada.

Figura 5.3: Intersecção das trajetórias entre 1964 e 1984



Diante desse contexto, quando em 1972 ocorre o primeiro choque da crise do petróleo, os diversos setores produtivos se beneficiam dessa externalidade internacional para retomar sua mobilização política, que se encontra retraída desde a ocorrência da I Junta Governativa. Nesse mesmo ano é realizada a III CONCLAP, depois de mais de 20 anos desde a última mobilização nacional dos setores produtivos. Ademais de buscar uma maior articulação dos interesses econômicos, cada vez mais difusos e pulverizados em torno de prioridades setoriais específicas, a Conferência também traz para a pauta das instituições superiores sindicalizadas a preocupação expressa com a condução política e econômica do País. Em uma situação semiperiférica no contexto da divisão internacional do trabalho, o Brasil encontra-se ainda em uma situação de dependência econômica e tecnológica, estando vulnerável às crises econômicas internacionais. Ou seja, diante de uma eminente trajetória de desaceleração econômica, os diversos setores produtivos se reúnem com a expectativa de exercer maior influência junto ao Estado, em especial no que tange as decisões econômicas e da política industrial.

Tais expectativas são frustradas, uma vez que o agravamento da crise econômica induz o governo a adotar medidas voltadas para o maior fechamento do mercado interno, sob a justificativa de proteger a indústria nacional, e de maior intervenção econômica. Mesmo após a realização da IV CONCLAP, ocasião em que os representantes dos setores produtivos debatem amplamente sobre os riscos de uma economia fechada e de um Estado com elevado grau intervencionista, pouca mudança é percebida na estratégia política e econômica adotada pelo governo. Incapaz de reverter esse cenário de retração econômica e de queda no PIB nacional, o Estado perde o apoio político de grande parte dos empresários, dos diversos setores produtivos, que rompem uma vez mais com a aliança público-privada.

Pode-se observar que esse período é marcado por uma permanente insatisfação do empresariado industrial, muito embora tenha sido formatada uma nova aliança público-privada no momento do milagre econômico brasileiro. As intervenções realizadas no âmbito da CNI, as constantes interferências do Estado nos mecanismos do mercado e, com a expansão das empresas estatais, a concorrência exercida pelo Estado frente aos empreendimentos privados são alguns dos motivos que limitam o protagonismo da iniciativa privada e resultam nessa situação de fragilidade permanente da aliança estabelecida. Quando, em 1982, o País declara moratória e fica constatada a incapacidade

política do Estado para conduzir o Brasil durante esse período de grave crise econômica, o segmento industrial rompe com a aliança público-privada. São adotados argumentos em prol de uma ampla reforma do Estado e da burocracia pública, defendendo a formatação de um Estado mínimo, a renovação da aliança com o capital estrangeiro, bem como a abertura política e econômica do País.

5.2.1. A marginalização das instituições sindicalizadas superiores

Se desde 1958, com a tendência de desaquecimento da economia do País e a crescente marginalização das instituições superiores sindicalizadas no que tange os processos participativos da política, constata-se uma gradativa retirada do apoio dos empresários do setor industrial ao Estado e a sinalização de uma ruptura na aliança público-privada. Com a transição no regime político em 1964 e a realização de uma nova intervenção estatal na CNI, ocorre o rompimento efetivo dessa aliança. Instituída com o objetivo de afastar o presidente da CNI e toda a cúpula política do SESI, cuja indicação é feita pelo Presidente da República, a 3ª Junta Governativa é responsável por conduzir temporariamente a entidade e organizar nova eleição para a escolha do presidente da CNI. De início, essa intervenção é apoiada por parte do empresariado industrial que já havia retirado anteriormente o apoio ao governo. Entretanto, a partir do momento que essa eleição sofre interferência do Estado e um militar é indicado para assumir sua presidência, a 3ª Junta é percebida pelo empresariado como mais uma intervenção do Estado na mais alta entidade patronal do setor industrial.

Pela primeira vez na trajetória da CNI, um militar ocupa o cargo máximo da entidade e lidera o diálogo com empresários da iniciativa privada. Essa situação gera a insatisfação do empresariado industrial que, ao perceber-se novamente marginalizada do processo político e com uma autonomia institucional controlada, rompe com a aliança público-privado. Todavia, esse rompimento não impacta na articulação da CNI com o Estado, visto que seu presidente é de origem militar. Assim sendo, entre 1964 e 1967, a pauta de interesses do segmento industrial é assumida pelo militar Edmundo Soares, que logra alcançar grande convergência com as prioridades definidas pelo Estado.

Primeiramente, a preocupação com o desenvolvimento tecnológico da indústria brasileira passa a ocupar uma posição central na agenda da entidade. Tendo sua trajetória

profissional vinculada à Comissão Nacional de Siderurgia e à criação da Companhia Siderúrgica Nacional, Edmundo reconhece a importância dos avanços científicos e tecnológicos para aumentar a produtividade e a competitividade da indústria brasileira. Convém destacar que essa questão corresponde a um dos principais gargalos identificados anteriormente para expansão da atividade industrial no País. Sobre essa questão, diversas medidas convergentes são adotadas pelo governo, a exemplo das iniciativas contempladas no escopo da terceira onda de substituição de importações, cuja ênfase está justamente na modernização tecnológica do parque industrial brasileiro. Nesse sentido, são providos incentivos tributários e não tributários para a importação de bens de capital com tecnologia mais avançada; a aliança com o capital estrangeiro é resgatada, visando a instalação de novas indústrias voltadas para a produção de bens com maior agregação de valor tecnológico; e a preocupação com a formalização de mecanismos para a transferência de tecnologia para o País, condicionados ao investimento do capital estrangeiro.

Ainda referente à questão do desenvolvimento científico e tecnológico, outras medidas adotadas pelo governo são a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), em 1967, visando incentivar a realização de estudos e projetos para programas de desenvolvimento científico e tecnológico; e da priorização de investimentos estatais para empresas públicas consideradas estratégicas para o desenvolvimento produtivo do País, ou com potencial de expansão da atividade de comércio exterior. O resultado dessa atuação empreendedora do Estado pode ser evidenciado pelo aumento no número de empresas estatais não financeiras criadas nesse período, que em apenas 4 anos aumenta em 29 novas estatais. Em sua maioria, tais empresas estão voltadas para segmentos industriais de maior densidade tecnológica, a exemplo do segmento da siderurgia, metalurgia, petróleo e gás, portuário e naval, química, telecomunicações, informática e processamento de dados.

Uma segunda pauta priorizada pela CNI nesse período, que também corresponde a uma demanda do empresariado industrial já manifestada anteriormente nas últimas Reuniões Plenárias da Indústria, diz respeito ao acesso a crédito para financiamento das atividades produtivas. Ademais da FINEP, que é especificamente direcionada para ações de desenvolvimento científico e tecnológico, outras iniciativas são também implementadas pelo governo para atender a essa demanda. Sob a liderança do BNDE, que ganha um protagonismo nas estratégias de desenvolvimento industrial, diversos fundos de investimento setorial são criados nesse período, a exemplo do FUNTEC, FINAME,

FUNDEPRO e FUNGIRO. Ainda nesse sentido, é constituída a Comissão de Comércio Exterior, vincula ao Ministério da Indústria e do Comércio, com o objetivo formular as diretrizes da política de comércio exterior e facilitar o acesso para financiamento das exportações.

Uma terceira pauta de interesses da CNI à ampliação do mercado interno, como estratégia para recuperar o crescimento da atividade industrial. Essa demanda é associada à estratégia de desenvolvimento regional, já defendida pela CNI e também pretendida pelo Estado, ganhando assim o apoio estatal e inclusive de diversas federações industriais. Nesse sentido, convém reiterar que a terceira onda de industrialização é estruturada em torno de incentivos regionais específicos, voltados para o aproveitamento de vantagens competitivas locais e, principalmente, para o adensamento das cadeias produtivas e a formação de polos industriais em diferentes estados. Essa mesma intenção é partilhada por bancos de desenvolvimento, nacional e regionais, bem como por gestores de outros programas de desenvolvimento regional formulados pelo governo. Essa argumentação é sustentada pela expansão dos investimentos em infraestrutura econômica e social nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, e pela gradativa formação de polos industriais no Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia, além da Zona Franca de Manaus.

Por fim, é resgatada a pauta acerca do descontrole nos gastos públicos e do impacto da alta da inflação na estabilidade macroeconômica do País, que havia sido uma preocupação expressada na IV Reunião Plenária da Indústria. Por se tratar de uma preocupação também compartilhada pelo novo Estado militar, diversas medidas são tomadas no âmbito do PAEG, dentre as quais se destacam a estratégia de controle de inflação; de coordenação dos investimentos privados, nacionais e estrangeiros; e de equilíbrio no balanço de pagamentos, ao impor barreiras às importações de bens com similares produzidos no País. Essas medidas não apenas favorecem o equilíbrio das contas públicas, como também contribuem para a proteção à indústria nacional.

Diante do exposto, e considerando a tendência de crescimento na variação real anual do PIB nesse período, pode-se observar uma correspondência entre os interesses do empresariado industrial manifestados no período anterior, as demandas defendidas pela CNI sob a gestão de Edmundo Soares e as ações priorizadas pelo governo. Essa situação, combinada com a recuperação da atividade industrial no País, agrada o segmento

industrial. Logo, a despeito da ruptura na aliança público-privada ocorrida anteriormente, uma nova aliança é gradativamente consolidada, sob a coordenação estratégica do Estado, e conta com a participação do empresariado industrial brasileiro e também do capital estrangeiro. Diferentemente da configuração anterior, essa nova aliança é caracterizada por um protagonismo controlado da iniciativa privada, que por sua vez é orientada a direcionar seus investimentos a partir dos grandes planos para o desenvolvimento econômico e produtivo do País. Dito de outra forma, a aliança público-privada é formatada em um contexto de autonomia limitada, de autoritarismo estatal e de crescente protecionismo à indústria brasileira.

Em 1968, com a saída de Edmundo Soares da presidência da CNI para permanecer exclusivamente à frente do Ministério da Indústria e Comércio, dá-se fim à situação de instabilidade política da entidade vivenciada desde a formação da I Junta Governativa. Sem a interferência do Estado, a eleição de um industrial para comandar a entidade traz de volta sua autonomia enquanto ator político, muito embora sua participação e influência nas decisões estatais permaneçam limitadas, cabendo-lhe submeter às prioridades estratégicas definidas pelo governo.

Cabe mencionar que essa questão da autonomia da iniciativa privada se torna uma das principais demandas do empresariado industrial, juntamente com a intenção de expandir sua participação junto ao Estado. No que se refere à autonomia, o foco está centrado na liberdade para a condução política da CNI, bem como para o uso do orçamento destinado às atividades de educação básica e formação profissional, de forma a reconstruir a liderança institucional da própria CNI junto ao empresariado industrial e fomentar um ambiente de articulação de interesses entre os diversos segmentos da indústria. Já no que se refere à participação, a expectativa é de reposicionar esses interesses da indústria junto às diversas instâncias e fóruns do Estado, tendo em vista o posicionamento estatal adotado entre 1964 e 1968 que revelou ser favorável aos anseios do segmento industrial.

Contudo, é certo que a autonomia e a participação adquiridas pelo empresariado industrial nesse período são limitadas, como resultado do caráter centralizador e autoritário do Estado durante os governos militares. Primeiramente, as estratégias de investimento são controladas pelo Estado, que permanece dando um direcionamento, tanto ao capital privado como ao estrangeiro, sob a justificativa de maximizar a alocação dos escassos

recursos para investimento. Esse controle se dá por meio de incentivos tributários e não tributários; por estímulos à regionalização da atividade produtiva; por restrições impostas à importação; pela destinação direcionada dos fundos públicos e outros recursos alocados para crédito e financiamento; além da priorização setorial decorrente da política industrial formatada pelo PED, MEBAG e I PND.

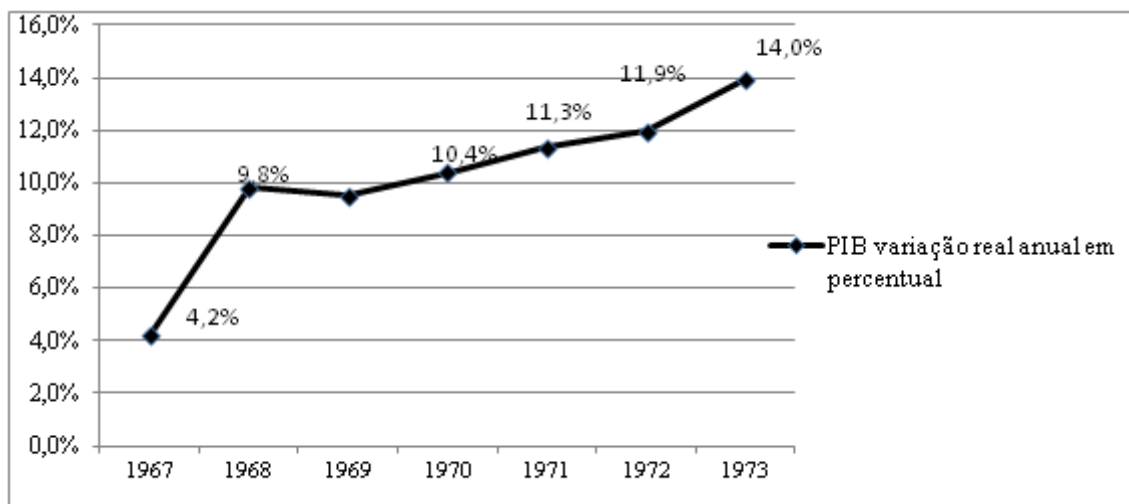
Em segundo lugar, outra forma em que se dá esse controle estatal é por meio dos fóruns de participação para a discussão da política industrial. A exemplo dos grupos de trabalho criados no âmbito do Programa de Metas, nesse período são instituídos grupos executivos vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio, que contam com a participação de representantes do empresariado industrial. Contudo, como essa participação não está condicionada aos representantes das instituições sindicalizadas, percebe-se uma gradativa alienação da CNI na política industrial, o que corrobora com a argumentação de limitar sua atuação institucional.

Por fim, uma terceira questão que aponta para essa autonomia e participação limitadas decorre da mudança no marco legal que rege a formalização da política pública. Se anteriormente havia um menor rigor normativo aplicado à formulação das políticas, com a promulgação do Decreto-Lei 200, em 1967, são instituídas normas para os planos nacionais, os quais passam também a estar vinculados ao orçamento plurianual do Governo. Adicionalmente, os Atos Complementares 43 e 76, ambos de 1969, definem que o planejamento deve ser plurianual e que sua aprovação deve ser feita pelo Congresso Nacional. Assim sendo, são diversas as limitações impostas pelo Estado à autonomia e à participação da iniciativa privada, o que leva à constatação da centralização e autoritarismo estatal, bem como de uma intervenção indireta junto à iniciativa privada.

A despeito dessas limitações, a aliança público-privada permanece formatada, em parte pela expectativa de que essa reaproximação com o governo oportunize uma retomada da influência do empresariado industrial na política industrial. Porém, o principal fator ao qual pode ser atribuído a permanência dessa aliança tripartite, mesmo em um contexto de centralização e autoritarismo político, é o crescimento econômico do País e a conseqüente expansão das atividades produtivas, que torna esse período conhecido como o milagre econômico brasileiro. Essa situação pode ser constatada tanto na trajetória ascendente de

variação real anual do PIB nacional, como também na identificação de uma média anual de 13,29% no valor adicionado da indústria transformação à variação real anual do PIB.

Gráfico 5.4: Variação real anual do PIB nacional entre 1967 e 1973



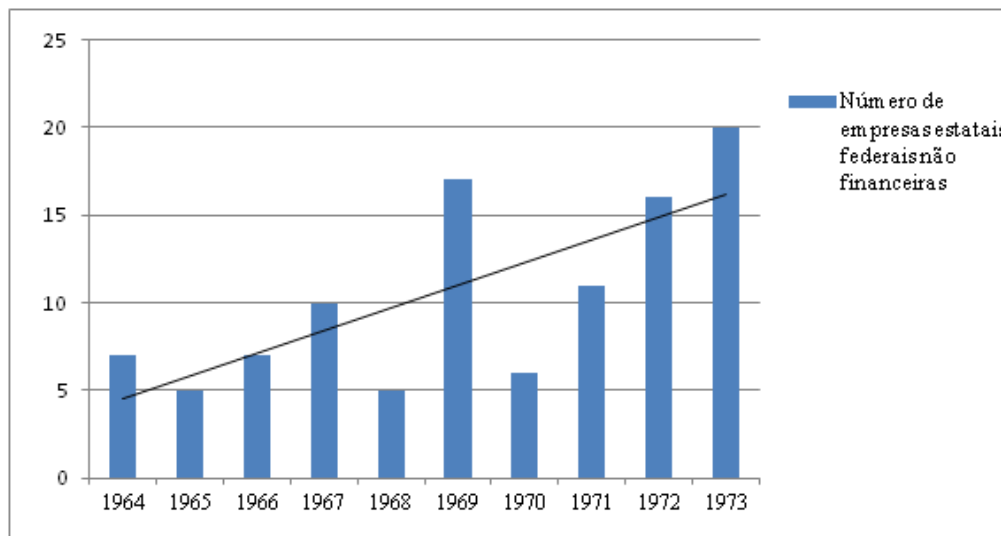
Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2014.

No âmbito da CNI, um dos principais resultados dessa renovação da aliança público-privada é o fortalecimento do Grupo de Assuntos Legislativos. Gradativamente, o GAL se configura como um mecanismo para a articulação política e a defesa de interesses junto ao Estado. Em um contexto político no qual o Poder Legislativo passa a exercer um importante papel no processo de discussão e aprovação da política industrial, o empresariado industrial formata um novo mecanismo para exercer sua influência e participar, ainda que indiretamente, nas políticas afetas ao seu interesse. Essa perspectiva de atuação por meio do Poder Legislativo, por sua vez, induz à crescente politização da entidade, em especial no que se refere à escolha de presidentes e da diretoria.

Ademais da pauta de autonomia e participação, duas outras questões continuam prioridades da CNI: o desenvolvimento científico e tecnológico; e a ampliação dos incentivos para o setor produtivo, seja por meio do financiamento para a expansão da atividade industrial ou do acesso facilitado ao crédito. No que se refere ao financiamento, uma das principais modificações ocorridas diz respeito ao aumento do financiamento provido pelo BNDE para a iniciativa privada, e não apenas para empresas estatais ou públicas de capital misto. Outra importante mudança decorre da promulgação do Decreto-Lei 1.182, em 1971, que concede estímulos às fusões, incorporações e abertura de capital, facilitando assim a ampliação das parcerias empresariais com o capital estrangeiro. Essa

facilitação no acesso ao crédito e financiamento público também leva o Estado a ampliar o número de empresas estatais criadas nesse período.

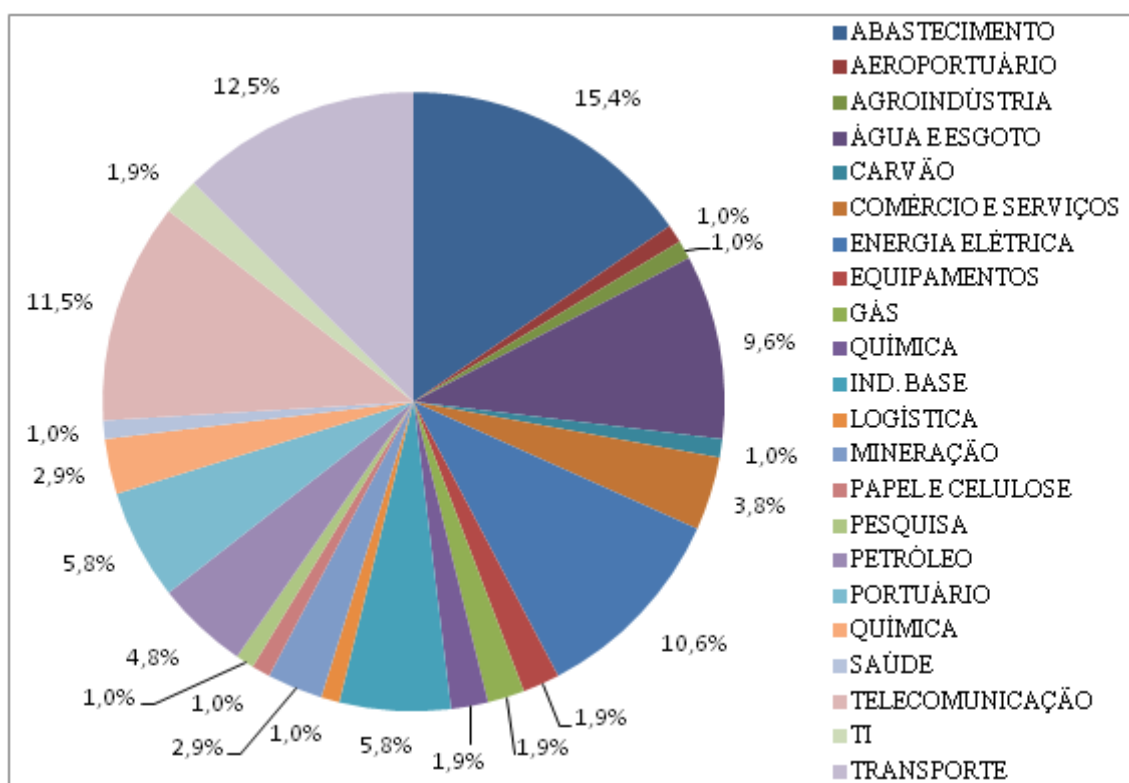
Gráfico 5.5: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1964 e 1973



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Das 104 empresas estatais não financeiras criadas entre 1964 e 1973, no âmbito do Governo Federal, 75 são instituídas nesse período do Milagre Econômico Brasileiro, dando seguimento à trajetória ascendente de estatização do setor produtivo brasileiro. Convém destacar que nesse período o governo não apenas incentiva a diversificação do parque industrial brasileiro, conforme estratégia da segunda onda de industrialização, mas ele próprio se torna um ator empreendedor. Serviços industriais de utilidade pública, tradicionalmente operados por meio de parcerias público-privadas, tendem a ser estatizados. O segmento de petróleo e gás, declarado monopólio estatal, também expande. São criadas centrais de abastecimento de alimentos na maioria dos estados. Ademais, são realizados empreendimentos em segmentos de máquinas e equipamentos, química, logística, e pesquisa. Ou seja, diversas iniciativas empreendidas pelo Estado, embora sejam consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional do País, configuram-se como concorrência para a atuação da iniciativa privada.

Gráfico 5.6: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 1964 e 1973



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Já no que se refere aos incentivos para o desenvolvimento científico-tecnológico da indústria nacional, convém reiterar que esse incentivo legal às fusões, incorporações e abertura de capital tem um impacto que extrapola a questão financeiro-orçamentária, desdobrando-se também na criação de um novo mecanismo para a modernização do setor produtivo brasileiro. Adicionalmente, um novo arranjo institucional é concebido, tanto no âmbito do Estado como também da iniciativa privada. Por um lado, o Estado dá seguimento à criação de escolas técnicas e à ampliação dos cursos profissionalizantes, além da concepção de um sistema nacional de ciência e tecnologia. Por outro lado, o SENAI amplia sua atuação com a formação de laboratórios para pesquisa e desenvolvimento tecnológico industrial, em paralelo com a expansão de sua oferta de formação profissional.

Ademais, em 1969, a CNI cria o Instituto Euvaldo Lodi com o intuito de aproximar a indústria da universidade. O objetivo primordial é incentivar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas aos interesses e desafios da indústria brasileira, além de atender às

expectativas de formação de administradores de empresas e do corpo diretivo empresarial. Todavia, diferente das outras iniciativas, o IEL não conta com o apoio do Estado no que tange a assegurar a arrecadação orçamentária por meio de lei. Ou seja, uma vez mais o Estado corrobora sua estratégia de conceder uma autonomia limitada à iniciativa privada.

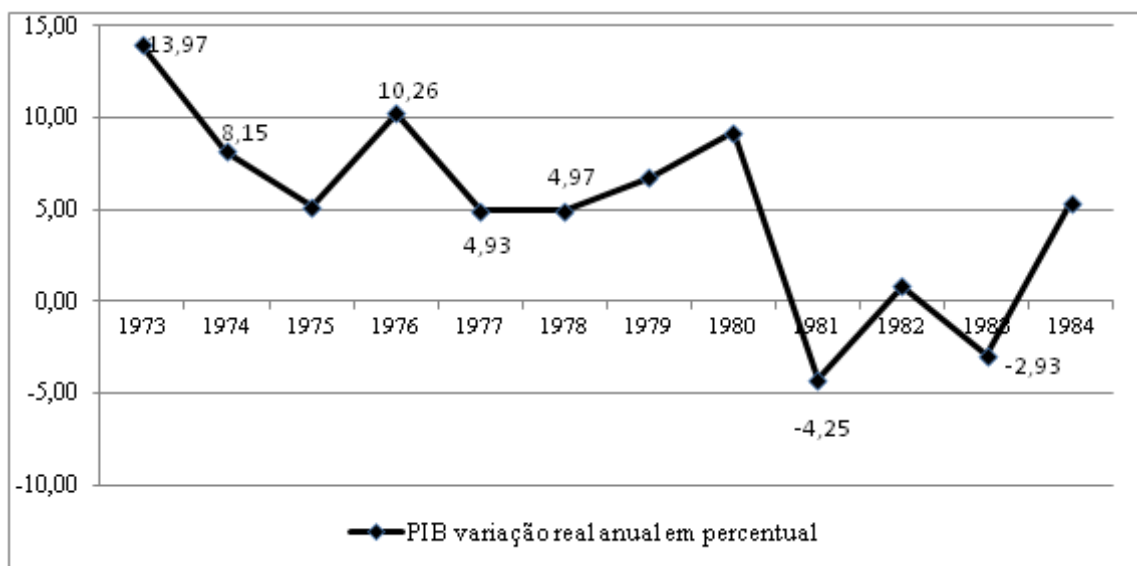
Por fim, uma última questão de grande relevância na agenda da CNI remete à crítica quanto à excessiva burocracia estatal, percebida por meio dos mecanismos de controle exercidos pelo Estado e pela crescente estatização de empreendimentos do setor produtivo. Essa questão é inovadora na agenda da iniciativa privada e, de certo modo, reflete essa percepção de autonomia limitada e de protagonismo controlado pelo Estado. Mesmo diante do crescimento econômico experimentado no período do milagre econômico brasileiro, aumenta a insatisfação com a crescente intervenção do Estado nos mecanismos de mercado e a estatização de diversos empreendimentos do setor produtivo, muitos dos quais concorrentes com as atividades da iniciativa privada. Essa situação leva à reaproximação dos diversos setores produtivos, que culmina na organização da III CONCLAP, em 1972. Nessa ocasião diversas questões são discutidas pelo segmento industrial, apontando para os riscos de um Estado autoritário e centralizador, de uma economia estatizada e cada vez mais fechada, e com grande dependência externa, tanto tecnológica como de capitais, o que é agravado pelo primeiro choque da crise do petróleo. Configuram-se, assim, os primeiros sinais de uma tendência de ruptura da aliança público-privada.

5.2.2. A fragilização da aliança entre a CNI e o Estado

Embora o impacto do primeiro choque da crise do petróleo não tenha sido imediato, haja vista os resultados econômicos alcançados ainda em 1972 e 1973, à medida que a crise econômica internacional contribui para a redução dos investimentos estrangeiros no País, fica evidenciada a vulnerabilidade da economia brasileira. Ademais, considerando a conjuntura político-econômica do Brasil, que é caracterizada pelo autoritarismo estatal e a reduzida autonomia da iniciativa privada, constata-se uma gradativa desaceleração dos setores produtivos, os quais se encontram cada vez mais dependentes de incentivos estatais e de outras garantias para assegurar o investimento realizado. Assim sendo, dá-se início a uma trajetória de queda na produção industrial e também no PIB nacional. De acordo com

dados do IBGE, o valor adicionado da indústria transformação à variação real anual do PIB cai de 16,62% em 1973, para 2,27% em 1977, e – 10,39% em 1981. Enquanto isso, o PIB nacional cai de 13,96% em 1973, para 4,93% em 1977, e – 4,25% em 1981.

Gráfico 5.7: Variação real anual do PIB nacional entre 1973 e 1984



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2014.

Diante desse contexto, o Estado busca corrigir o desequilíbrio do balanço comercial ao dinamizar o mercado interno, incentivar as exportações de produtos brasileiros e, inclusive, adotar medidas tarifárias restritivas para a entrada de produtos internacionais do Brasil. Todavia, esse posicionamento acirra o caráter de intervenção estatal e acelera o processo de fechamento da economia nacional, agravando a situação de insatisfação tanto do empresariado industrial brasileiro, como também do capital estrangeiro participante dessa aliança tripartite com o Estado.

Em 1977, um dos anos de menor desempenho econômico do País, os diversos setores produtivos voltam a se reunir para discutir novos rumos para a política e a economia nacional. Nesse sentido, a IV CONCLAP é marcada por um tom de insatisfação dos setores produtivos privados e de gradativo fortalecimento do pensamento liberal, frente aos resultados negativos obtidos por meio das medidas nacional-desenvolvimentistas. Dentre as principais questões discutidas, convém destacar três pautas de interesse dos empresários dos diversos setores produtivos. Primeiramente, a estratégia de dinamização do mercado interno empreendida pelo Estado, a qual é objeto de críticas e de um apoio

apenas parcial. A segunda questão remete ao reposicionamento do Estado no contexto da aliança com o capital estrangeiro. E, por fim, cabe analisar a expectativa de fortalecimento associativo dos empresários, em prol de um maior protagonismo da iniciativa privada.

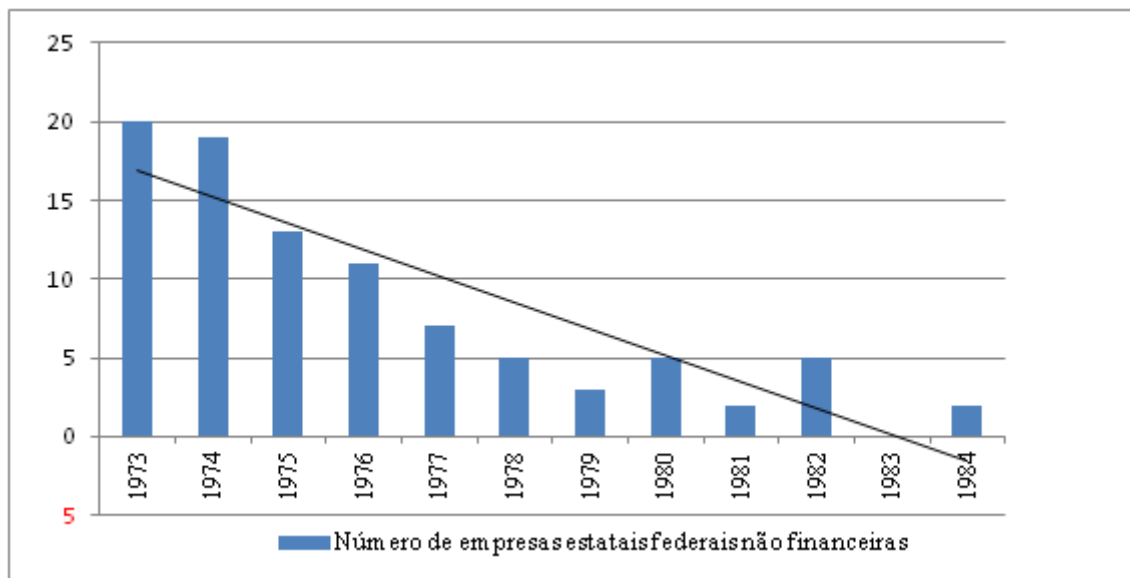
No que se refere à dinamização do mercado interno, essa estratégia é compreendida como positiva, à medida que permite uma rápida recuperação do setor produtivo. Empreendida pelo Estado no contexto do II PND, as ações para dinamização da economia interna do País são associadas a incentivos para o desenvolvimento produtivo regionalizado, levando à formação de um pico em 1976 na trajetória do PIB nacional e também na variação real anual do PIB da indústria de transformação. Em paralelo, são adotadas medidas de controle de preços, sob a justificativa de aumentar o poder de compra do trabalhador. Todavia, tais medidas desagradam o empresariado industrial, que se encontra pressionada pela inflação e pela queda na produção, e são percebidas como uma nova incursão intervencionista do Estado. Ou seja, não é constatado um alinhamento estratégico entre as ações implementadas pelo governo e as expectativas dos setores produtivos.

Convém destacar que, tanto para o governo como para o segmento industrial, o êxito dessa estratégia de aquecimento do mercado interno passa também pelo incentivo à ampliação e diversificação das exportações. Seja pelos limites inerentes à dinâmica do mercado interno, ou pela evidente tendência de desaceleração da economia, o incentivo à inserção internacional dos produtos e das empresas brasileiras é percebido como necessário para o enfrentamento da crise econômica. Portanto, por um lado o governo implementa uma política de redução de juros e de financiamento para as empresas exportadoras. Porém, nesse período o cenário internacional é pouco favorável à expansão do setor produtivo, uma vez que a crise do petróleo não é resolvida e resulta em um segundo choque econômico logo em 1979. Portanto, a despeito dos esforços estatais e do interesse mútuo do segmento industrial, a participação das exportações de bens e serviços na composição do PIB nacional permanece estável e seus resultados não impactam na recuperação da economia do País.

É importante notar que, à medida que a situação econômica do País se desgasta, observa-se uma redução no número de estatais não financeiras criadas pelo Estado. Com uma situação de retração do setor produtivo e de indícios de uma grave crise econômica, o

governo se encontra obrigado a diminuir os gastos e novamente buscar um equilíbrio nas contas públicas. A trajetória de criação de empresas estatais evidencia essa situação.

Gráfico 5.8: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1973 e 1984



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Ainda no contexto de dinamização do mercado interno, uma nova demanda apresentada pelo empresariado industrial diz respeito à criação de incentivos específicos para as médias e pequenas empresas. A relevância dessa pauta decorre da expansão dos polos industriais, em diversas regiões do País, em torno dos quais se consolidaram cadeias de fornecedores de insumos básicos e bens intermediários, que por sua vez é majoritariamente formado por empresas de porte médio ou pequeno. Tais empresas são diretamente afetadas pela queda na produção industrial e, principalmente, pela retração dos investimentos, requerendo um benefício diferenciado do Estado para que possa atravessar esse período de desaceleração da economia. Entretanto, essa proposta não logra encaminhamentos no curto prazo.

Já no que diz respeito à questão do reposicionamento do Estado, no contexto da aliança com o capital estrangeiro, a posição majoritária dos empresários do setor industrial é em favor de uma reaproximação. Se, por um lado, os marcos legais se revelam favoráveis à atração do investimento estrangeiro, a exemplo do Decreto-Lei 1.182 de 1971, que dispõe sobre os incentivos para a fusão e a abertura de capital, e posteriormente da Lei 6.404 de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações. Por outro lado, a atuação estatal

caracterizada pelo elevado intervencionismo político nos mecanismos de mercado e, principalmente, pela intensa estatização da economia e intervenção governamental em empreendimentos do setor produtivo, além do gradativo fechamento do mercado interno provoca uma reação contrária. Essa situação, somada às problemáticas decorrentes da crise internacional do petróleo, resulta na diminuição do investimento estrangeiro no País. Assim sendo, o estreitamento da relação com o capital estrangeiro se apresenta como uma alternativa considerada estratégica pelos empresários do setor industrial, em específico por grupos empresariais de tendência internacionalista e aqueles favoráveis ao pensamento liberal.

E, por fim, acerca da questão de fortalecimento associativo dos empresários, convém destacar que essa iniciativa se estrutura a partir do interesse em expandir o protagonismo da iniciativa privada na política industrial. Porém, à medida que o Estado acirra seu caráter intervencionista e aumenta sua participação direta nos empreendimentos do setor produtivos, essa mobilização do segmento industrial se apropria de propostas liberais. A abordagem liberal conquista defensores junto ao empresariado industrial por conciliar a expectativa de maior autonomia e participação da iniciativa privada, nas decisões políticas e no contexto do mercado interno, com alguns princípios desenvolvimentistas como o planejamento político e a regulação estatal, estrutura a partir de um Estado mínimo.

Cabe mencionar que esse posicionamento favorável ao liberalismo não é partilhado de modo unânime pelos empresários, muito embora essa seja a posição adotada pela FIESP, por importantes empresários de segmentos com forte presença do capital multinacional e, inclusive, pela CNI. Parte dos empresários permanece com um posicionamento nacionalista, fundamentado no pensamento desenvolvimentista com o protagonismo da iniciativa privada; e há ainda aqueles que empresários diretamente vinculados às estatais, mas que são favoráveis a uma maior abertura econômica do País. O fato é que, independente das diferentes posições partilhadas pelo empresariado industrial, o ponto de convergência reside no interesse de reduzir a interferência do Estado na economia e nos mecanismos de mercado, bem como promover medidas para controlar os gastos públicos das empresas estatais e reequilibrar o balanço comercial. Dito de outra forma, a despeito da fragmentação no posicionamento do empresariado industrial, aos poucos a tendência de ruptura da aliança público-privada é concretizada.

Diante da retração dos investimentos estrangeiros; da autonomia limitada do empresariado industrial; do excessivo gasto público, em especial no âmbito das estatais; da influência empreendedora do Estado nos mecanismos do setor produtivo; do esgotamento da terceira onda de substituição de importações; da constatação da permanência do Brasil em uma posição de semiperiferia no contexto do mercado internacional do trabalho; e do fracasso da estratégia política e econômica adotada, principalmente no contexto do II e III PND, a abordagem nacional-desenvolvimentista incorporada pelo Estado entra em descrédito e oportuniza o fortalecimento do pensamento liberal no País. Em 1982 o Brasil declara moratória, em 1983 a CNI adere formalmente ao movimento Diretas Já, e em 1984 é convocada uma eleição indireta, marcando o término da ditadura militar e dando início a um gradativo processo de redemocratização política do País.

5.3. A aliança público-privada no contexto de abertura econômica e o pensamento nacional desenvolvimentista no período de 1985 a 2002

O primeiro período, entre 1938 e 1963, apresenta uma relativa estabilidade na aliança entre o segmento industrial e o Estado, com a predominância do protagonismo da iniciativa privada, inclusive quando o capital estrangeiro entra nessa relação bilateral e induz à formatação uma nova aliança triangular. É apenas nos últimos anos que os primeiros sinais de ruptura dessa aliança são percebidos, como resultado da crescente perda de hegemonia do segmento industrial junto aos processos participativos do Estado. Já no segundo período, entre 1964 e 1984, essa aliança é marcada convergências e divergências de interesses. Nos anos iniciais e finais observa-se uma explícita ruptura entre o empresariado industrial e o governo. Já no período intermediário, à medida que os interesses privados são contemplados pelas estratégias da política industrial, constata-se um período de aliança tripartite entre Estado, o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro, ainda que frágil e motivado principalmente pelo benefício econômico decorrente do “milagre econômico”. Caracterizada pela liderança de um Estado autoritário, centralizador e intervencionista, essa aliança é sustentada pelo êxito experimentado durante os anos do milagre econômico brasileiro, bem como pelo resultado alcançado na expansão industrial e na diversificação da estrutura produtiva. Assim sendo, a despeito do controle exercido pelo Estado e da prolongada marginalização do segmento industrial no que se

refere aos processos participativos do Estado, a aliança é mantida até o momento quando os choques da crise do petróleo impactam na desaceleração da economia brasileira.

Quanto ao terceiro período, constata-se um contínuo conflito de interesses entre as partes envolvidas na aliança público-privada. Diferentemente das situações observadas anteriormente, em que há uma relativa estabilidade na formação da aliança público-privada, entre 1985 e 2002 observa-se que a formação dessa aliança tripartite passa por mudanças permanentes, porém gradativas e sem a ocorrência de rupturas. Até 1990, como resultado da grave crise inflacionária e da instabilidade macroeconômica, o Estado reduz sua intervenção na economia e atribui à iniciativa privada a expectativa de protagonizar a recuperação da produção nacional. Paralelamente, dá-se início à estratégia de privatização de empresas estatais, com o intuito de sanear as contas públicas e retomar o dinamismo do setor produtivo.

Todavia, à medida que ocorre a abertura da economia e do mercado brasileiro, essa expectativa de protagonismo da iniciativa privada nacional é frustrada, em parte pela escassez de capital nacional para investimento, como também pela defasagem tecnológica e pela baixa competitividade de diversos segmentos industriais, se comparados aos seus concorrentes internacionais. Assim sendo, gradativamente o capital estrangeiro passa a assumir um maior protagonismo junto ao setor produtivo brasileiro, provocando um novo equilíbrio de forças e interesses no âmbito da aliança tripartite. Com o Programa Nacional de Desestatização, lançado em 1990 pelo governo, essa aliança tripartite é efetivamente reformatada e passa a ter a liderança do capital estrangeiro, que cada vez mais conta com a participação de investidores do setor financeiro, além das empresas multinacionais.

Essa situação de predominância dos investimentos e, conseqüentemente, dos interesses do capital estrangeiro impactam diretamente na composição da indústria brasileira nesse período. Primeiramente, as indústrias do complexo eletrônico sofrem um grande choque frente à concorrência internacional, ocasionando o fechamento de diversas empresas e, em alguns casos, a perda de elos da cadeia produtiva nacional. Esse segmento industrial passa a ser controlado por grandes empresas multinacionais.

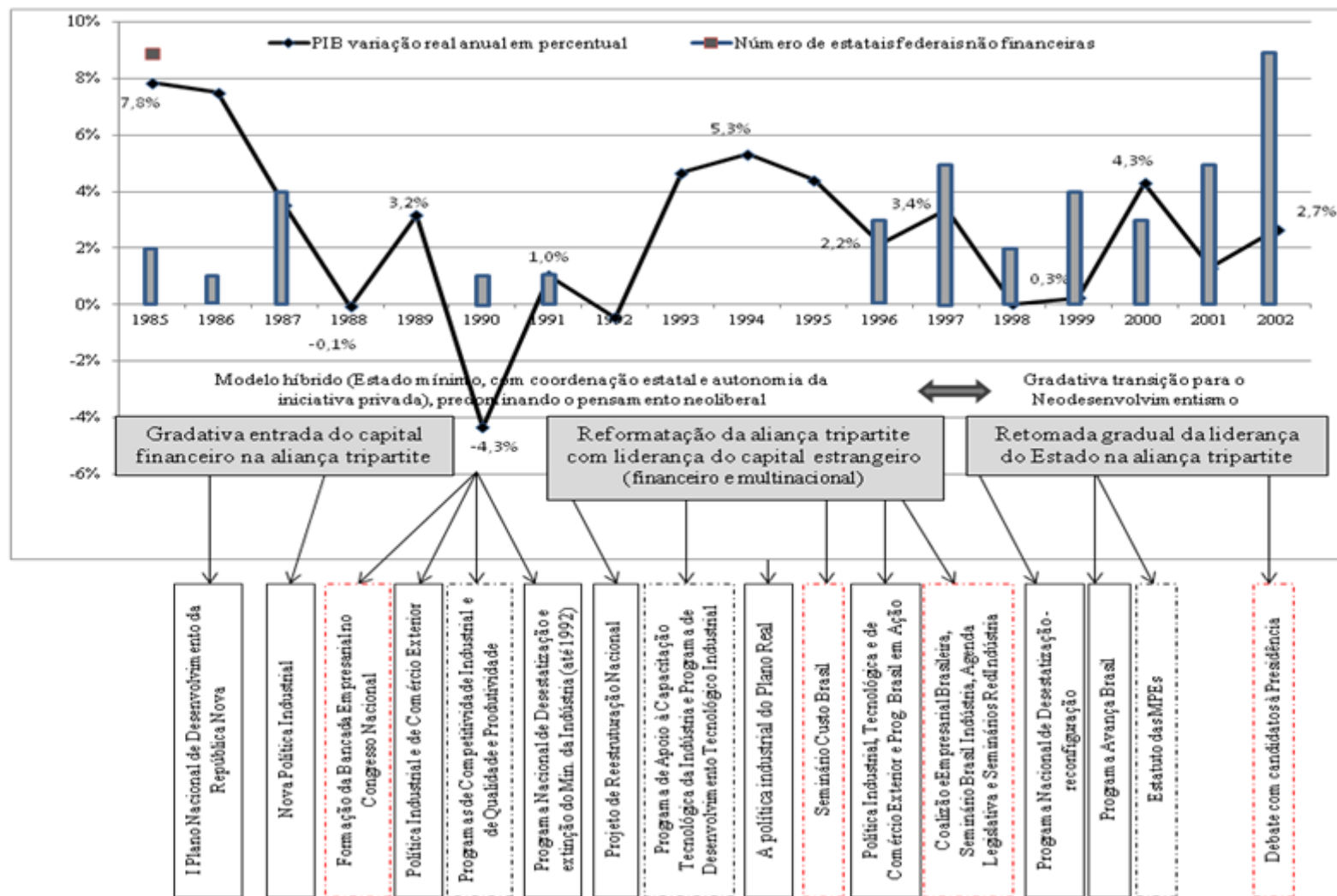
O mesmo ocorre com o segmento automobilístico, de siderurgia, de química fina, e de máquinas e equipamentos. Especificamente no caso da Embraer, após sua privatização e a formação mista de seu capital, o Estado brasileiro se reserva ao direito de manter o

controle de ações *golden share*, o que lhe garante poder de veto frente a mudanças estratégicas na condução da empresa. Entretanto, o controle de investimentos permanece sob a liderança do capital estrangeiro, assim como no caso da Vale. Diante dessa situação, os empresários brasileiros que não fecham seus empreendimentos são induzidos à associar-se ao capital estrangeiro.

É apenas quando se torna evidente o risco de desnacionalização da indústria brasileira e a possibilidade de uma desindustrialização do País, face à sua vulnerabilidade frente aos interesses do capital internacional, que essa posição protagonista do capital estrangeiro passa a ser enfrentada. A partir de 1995, o empresariado industrial brasileiro se mobiliza em prol da defesa dos interesses nacionais e, amparada pelo ideal nacional-desenvolvimentista, identifica no Estado um aliado estratégico para resgatar iniciativas de proteção à indústria nacional e de regulação da presença do capital estrangeiro no País. Desse modo, uma vez mais essa aliança tripartite é reformatada e o Estado, gradativamente, reassume a liderança na formulação de planos para o desenvolvimento econômico e produtivo do País.

Tendo em vista o exposto, constata-se uma transição do pensamento neoliberal para o neodesenvolvimentista. À medida que o Estado assume características político-econômicas híbridas, ao combinar a estratégia de desestatização e de liberdade de mercado, com o planejamento para o desenvolvimento econômico e produtivo do País, a aliança tripartite passa por mudanças gradativas e contínuas. Partindo de uma formação inspirada no ideal de um Estado mínimo, o Estado retoma o protagonismo na promoção de incentivos para os setores produtivos do País.

Figura 5.4: Intersecção das trajetórias entre 1985 e 2002



5.3.1. A redefinição da aliança público-privada no contexto neoliberal de abertura econômica

A redemocratização política e a abertura econômica, uma vez mais o empresariado industrial brasileiro retoma sua aliança com o Estado. Todavia, diferentemente das formatações anteriores, a partir de 1985 a aliança público-privada é identificada pela predominância do pensamento neoliberal. Por um lado, o Estado redefine sua estrutura administrativa e, com base no ideal de Estado Mínimo, passa a exercer uma intervenção estatal restrita. Frente aos impactos da crise econômica, a prioridade está centrada no saneamento das contas públicas e na estabilização macroeconômica, dando assim início ao processo de desestatização da economia. Por outro lado, existe a expectativa que o empresariado industrial assumira um maior protagonismo para a recuperação da atividade produtiva nacional.

No que se refere à política industrial, de início o governo mantém a rotina de conceber grandes planos de desenvolvimento nacional, a exemplo da experiência desenvolvimentista anterior, porém promove uma maior aproximação com o segmento industrial brasileiro. O Conselho de Desenvolvimento Industrial é reorganizado, estando vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio, e atribui uma função consultiva às instituições representativas da iniciativa privada. A participação efetiva do empresariado industrial se dá no âmbito dos grupos executivos formatados para a discussão setorial da política industrial. Apesar dos limites impostos pelo governo, o protagonismo adquirido nesse período pelo segmento industrial se assemelha àquele da década de 1940, quando as instituições representativas da iniciativa privada participavam efetivamente no planejamento do processo de industrialização e na política industrial, em especial no que se refere às questões de interesse setorial. Dito de outra forma, embora a expectativa estatal seja incentivar um maior protagonismo do empresariado do setor industrial, com maior participação política e liberdade de atuação no mercado, esse protagonismo permanece limitado pelo próprio governo.

Diante do exposto, observa-se uma caracterização singular do pensamento neoliberal no âmbito do Estado brasileiro. Ou ainda, conforme argumentado por Schneider (1994), o Brasil dá início à formação de um modelo institucional híbrido, que agrega características desenvolvimentistas de planejamento econômico e de coordenação do

mercado pelo Estado, com fundamentos neoliberais de abertura econômica, liberdade de mercado e aliança com o capital estrangeiro. É nesse contexto de transição política e de redefinição dos princípios econômicos do País que se forma a nova aliança público-privada.

No âmbito da CNI, essa transição é conduzida por Albano Franco, que se encontra à frente da entidade desde 1980. Tendo apoiado o movimento Diretas Já e liderado o Encontro Nacional da Indústria, em 1984, Albano adota uma posição ambígua. Favorável à transição democrática e à abertura do mercado, tendo em vista a escassez de capital nacional para investimento e a defasagem tecnológica da indústria nacional, a CNI se posiciona favoravelmente à visão neoliberal e internacionalista que permeia o empresariado industrial. Porém, ao mesmo tempo, é favorável à regulação do mercado e à intervenção moderada do Estado, sempre que for necessário defender os interesses da indústria nacional.

Se por um lado essa ambiguidade converge com a formação de um modelo institucional híbrido junto ao Estado. Por outro lado, ela aponta para divergências internas entre o empresariado industrial, no que tange a predominância do pensamento neoliberal. As principais questões sobre as quais não há uma posição unânime são: a estratégia de condução do processo de abertura econômica do País; a intensidade da entrada do capital estrangeiro; a extensão da proteção e da intervenção estatal; e o grau de coordenação estatal dos mecanismos de mercado. Ou seja, fica evidenciada a discordância entre industriais neoliberais e desenvolvimentistas; nacionalistas e internacionalistas; e nacionalistas favoráveis ao protagonismo do empresariado industrial e aqueles com expectativas de maior intervenção Estatal. A partir das informações analisadas, pode-se constatar que entre 1985 e 1995 predominam os interesses neoliberais, internacionalistas e orientados para um maior protagonismo do empresariado industrial.

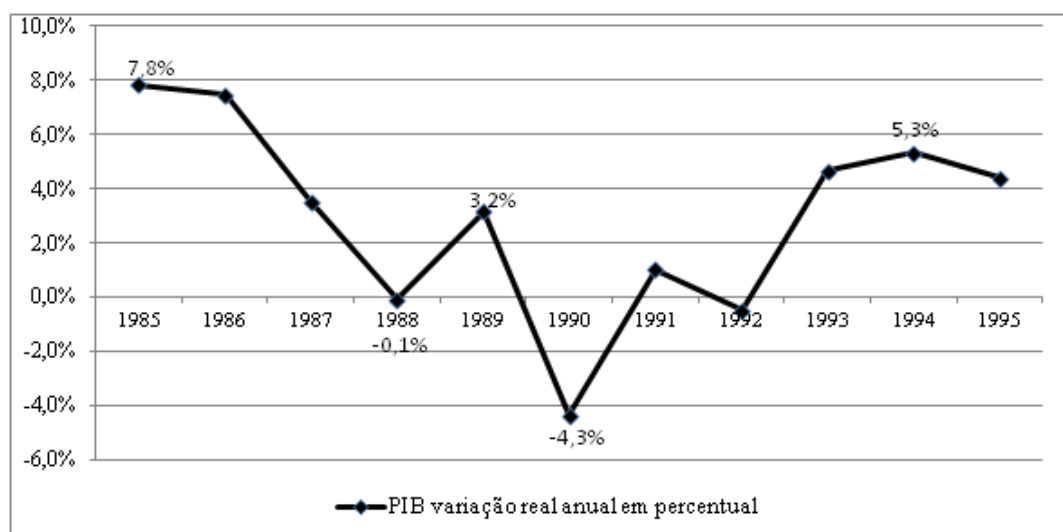
Assim sendo, uma das questões prioritárias na agenda da CNI é a adoção emergencial de medidas para o controle da inflação e a estabilização macroeconômica do País, sem a qual fica prejudicada a recuperação da produção industrial brasileira. Embora seja uma pauta de interesse comum entre os diversos grupos de interesse empresarial, os mecanismos defendidos para se alcançar esse mesmo objetivo são distintos. Enquanto grupos nacionalistas e desenvolvimentistas argumentam em prol de um reposicionamento

do Estado no contexto da aliança público-privada, liderando a articulação de novos planos para o desenvolvimento nacional. Os grupos internacionalistas e neoliberais, abordagem político-econômica predominante junto ao segmento industrial, posicionam-se em prol de um Estado mínimo, com ênfase no controle dos gastos públicos e na promoção de incentivos para o protagonismo da iniciativa privada, cabendo-lhe um papel de maior coordenação e controle nos casos relativos à segurança e à soberania nacional.

Sobre essa questão, cabe destacar que os primeiros planos organizados pelo Estado buscam conciliar as diversas expectativas do empresariado industrial. Observa-se que, ao mesmo tempo, o I PND-NR busca estruturar uma estratégia de desenvolvimento econômico e produtivo para o País, com ênfase no protagonismo estatal para o investimento em infraestrutura econômica e o financiamento de iniciativas para a modernização do setor produtivo; a Nova Política Industrial atribui um maior protagonismo ao empresariado industrial vinculado à iniciativa privada para a retomada do crescimento produtivo, oportunizando o estreitamento com o capital estrangeiro; e os planos de estabilização econômica e controle da inflação promovem ações de austeridade fiscal para o controle dos gastos públicos e são acompanhados pela intervenção direta do Estado no que se refere aos limites impostos para o reajuste de preços e salários. Ou seja, a mesma situação de conflito de estratégias e de posicionamentos divergentes identificados junto aos segmento industrial é também observada no âmbito do Estado.

Logo, a despeito de haver uma agenda de interesse comum aos participantes da aliança público-privada, a falta de convergência nas estratégias a serem adotadas induzem ao insucesso das medidas adotadas. Por um lado, acirra a divergência ideológica entre diversos representantes do setor industrial, o que induz à fragilização na liderança política da CNI e à criação de instituições representativas não sindicalizadas. Por outro lado, constata-se uma tendência de queda na variação anual real do PIB nacional, entre 1985 e 1992, ademais de uma média de 0,81% na variação real anual do PIB da indústria de transformação nesse mesmo período.

Gráfico 5.9: Variação real anual do PIB nacional entre 1985 e 1995



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2014.

Uma segunda questão prioritária na agenda da CNI, decorrente desse desafio de articular os difusos interesses do empresariado industrial, é a defesa da unicidade sindical. A divergência ideológica não apenas resulta na criação de diversas instituições representativas e movimentos empresariais não sindicalizados, com atuação autônoma e por vezes divergente da CNI; mas também ocasiona uma gradativa perda de hegemonia das instituições superiores sindicalizadas na articulação com o governo e na sua capacidade de arrecadação orçamentária.

Tendo em vista que a participação dessas instituições superiores no CDI é majoritariamente de caráter consultivo, e que os demais fóruns de participação são concentrados em agendas setoriais, a falta de convergência nas estratégias político-econômicas a serem adotadas no País provoca uma situação de perda de hegemonia das entidades sindicais. Essa situação é agravada quando, com a Constituição de 1988, fica garantido o direito à participação para instituições não sindicalizadas, contribuindo para a pulverização dos movimentos empresariais desvinculados das federações e confederações.

Uma terceira prioridade da CNI é a recuperação da produção industrial do País, que ainda não está recuperada da crise econômica da década de 1970. Nesse sentido, a expectativa de abertura econômica e comercial do País revela ser um ponto de convergência entre os diversos representantes do empresariado industrial. Todavia, enquanto grupos internacionalistas são favoráveis a um processo mais acelerado de

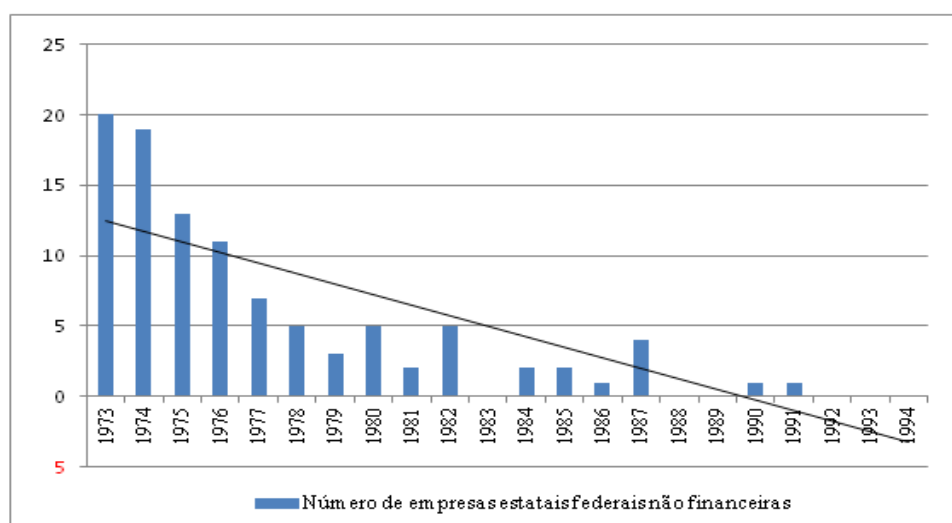
abertura econômica, com maior articulação junto ao capital estrangeiro; os grupos nacionalistas, tanto aqueles favoráveis ao protagonismo do Estado como aqueles da iniciativa privada, almejam por uma maior regulação e proteção estatal, haja vista a evidente desvantagem do capital nacional frente à concorrência do mercado internacional. Ou seja, uma vez mais a divergência sobre o ritmo da abertura econômica e do mercado se torna evidente entre os empresários do setor industrial.

Diante dessa situação, constata-se uma vez mais uma tentativa do Estado por acomodar os interesses difusos do empresariado industrial. A temática das micro e pequenas empresas entra na agenda do Estado e conquista um reconhecimento no âmbito da Constituição de 1988, que prevê a provisão de um tratamento jurídico diferenciado, tendo em vista sua crescente importância na composição da economia do País. Essa iniciativa agrada, majoritariamente, os grupos empresariais nacionalistas e também voltados para o aproveitamento das vantagens competitivas regionais. Pouco depois, em 1990, a CNI passa a participar do Conselho Deliberativo do SEBRAE, quando esse se desvincula da Administração Pública Federal e se torna um serviço social autônomo. À medida que tais empresas são reconhecidas por sua contribuição para o adensamento das cadeias produtivas do País, essa questão se torna prioridade também para grupos empresariais internacionalistas, o que promove uma primeira reaproximação de interesses entre o empresariado industrial.

Ainda no que se refere à recuperação da produção nacional, outra medida adotada pelo Estado é a desestatização da economia. Ao promover a privatização de diversas empresas estatais e redefinir sua posição estratégica na economia, transferindo à iniciativa privada atividades que não correspondem às suas funções essenciais, o Estado não apenas contribui para o saneamento das contas públicas e a abertura de capital, mas também desonera seu orçamento de modo a viabilizar novos investimentos em questões prioritárias ou emergentes. Nesse sentido, no contexto da aliança público-privada com setor industrial, convém destacar a crescente importância atribuída à exportação e à internacionalização de empresas brasileiras; o contínuo desenvolvimento científico e tecnológico do País; além do provimento de novos incentivos para os polos industriais e outras iniciativas de desconcentração regional da produção.

Até 1990, o processo de desestatização compreende, majoritariamente, a redução das iniciativas de operação de socorro financeiro às empresas privadas; a privatização de cerca de 30 empresas estatais federais em condição deficitária ou dependente de elevada alocação orçamentária do Estado; e um maior controle das decisões para criação de novas empresas estatais, dando continuidade à trajetória de queda na criação de empresas estatais não financeiras.

Gráfico 5.10: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1973 e 1994



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Tendo em vista o fracasso dos planos de estabilização econômica adotados até então e a expressiva queda do PIB nacional, em 1990 a estratégia adotada pelo governo para conduzir o processo de desestatização passa por uma mudança significativa. Com a aprovação do Programa Nacional de Desestatização, as privatizações são expandidas também para estatais lucrativas e com alto potencial de retorno econômico para o Estado. Entre 1990 e 1995, mais de 30 empresas federais são privatizadas, sendo em sua maioria dos segmentos da siderurgia, metalurgia, química, petroquímica e aeronáutico. Paralelamente, são incentivadas as concessões ao setor privado para a exploração de serviços industriais de utilidade pública. Adicionalmente, em 1995, são aprovadas emendas constitucionais que determinam o fim do monopólio estatal sobre a exploração mineral no País. Ou seja, constata-se nesse período um fortalecimento da abordagem neoliberal, em que a expectativa de um maior protagonismo da iniciativa privada fundamenta as decisões estatais para promover a recuperação da economia.

Contudo, ao mesmo tempo que a desestatização promove a abertura de capital e alavanca novos investimentos privados para o setor produtivo brasileiro, ao facilitar a entrada de capitais estrangeiros no País, ela também provoca uma gradativa desnacionalização da indústria brasileira. Apesar da limitação legal imposta à venda de ativos estatais aos investidores estrangeiros, que deve seguir uma proporcionalidade do capital votante e, em alguns casos, deve inclusive haver a obrigatoriedade de manter uma parte de capital nacional, seja ele privado ou estatal; grandes investidores estrangeiros, do setor financeiro e de multinacionais, são atraídos para o ambiente de negócios brasileiro. Dito de outra forma, à medida que o processo de desestatização é implementado no País, a aliança tripartite estabelecida entre o Estado, o empresariado industrial e o capital estrangeiro é reconfigurada.

Essa mudança na aliança tripartite se deve, em parte, pelo aumento da participação do capital estrangeiro na composição do capital das empresas brasileiras e, conseqüentemente, pela crescente importância adquirida pelo capital financeiro. Todavia, a maior mudança decorre da percepção do segmento industrial brasileiro quanto à vulnerabilidade da indústria diante dos interesses internacionais e, principalmente, do eminente risco de desnacionalização da produção industrial. Essa percepção é constatada quando ocorre o fechamento de diversas empresas brasileiras, não pela crise econômica experimentada, mas pela incapacidade de concorrer com os produtos e tecnologias internacionais. Ademais do impacto no fechamento de empresas nacionais, a entrada do capital estrangeiro no País também provoca a ruptura de elos da cadeia produtiva, tendo em vista sua conexão com outras cadeias de fornecedores globais e o novo contexto da divisão internacional do trabalho, o qual é transformado pela inovação de processos e produtos industriais.

Diante do exposto, muito embora as medidas estatais tenham surtido o efeito esperado de saneamento das contas públicas e recuperação do PIB nacional e, com a adoção do Plano Real, a estabilidade macroeconômica do País tenha sido reconquistada, para o segmento industrial o resultado não é integralmente satisfatório. Por um lado, o protagonismo assumido pelo capital estrangeiro no contexto da aliança tripartite gera um crescente desconforto junto aos empresários brasileiros, oportunizando o fortalecimento de grupos nacionalistas estruturados em torno do pensamento desenvolvimentista.

Por outro lado, os resultados obtidos pelo governo não impactam na redução da taxa de juros ou na desburocratização da gestão pública, o que induz aos setores produtivos a buscarem por incentivos para impulsionar o investimento interno na expansão e desenvolvimento tecnológico do País, em vez de exercer o protagonismo que lhe é esperado. Assim sendo, ficam postas as condições para um gradativo resgate do pensamento nacional-desenvolvimentista, no qual o Estado assume um importante papel na coordenação econômica, na regulação do mercado e no provimento de incentivos à produção.

5.3.2. A retomada do pensamento nacional-desenvolvimentista e da liderança estatal

Conforme exposto, a estratégia de desestatização implementada até meados da década de 1990 provoca uma transformação significativa na aliança tripartite. Primeiramente, o Estado reduz sua atuação enquanto um ator empreendedor no mercado, ao promover a privatização de diversas empresas públicas concorrentes com iniciativas privadas; e se torna um ator acionista. Conforme o perfil da empresa, o Estado pode ser um controlador majoritário, apenas um acionista minoritário, ou ainda um detentor de ações *golden share*, que lhe conferem poder de veto e posição privilegiada na tomada de decisões empresariais estratégicas. Em segundo lugar, aumenta a presença do capital financeiro na composição do capital das empresas brasileiras. Como resultado, ocorre um aumento no protagonismo do capital estrangeiro, financeiro ou de empresas multinacionais, nas decisões produtivas nacionais, seja no que tange às decisões de investimento ou de modernização tecnológica. Em terceiro lugar, o protagonismo esperado pelo empresariado industrial brasileiro, com a abertura econômica e do mercado, revela-se limitado, tanto pela escassez de capital para realizar empreendimentos de maior risco ou volume de investimento, como também pela constatação da dependência tecnológica internacional.

À medida que essa situação se torna evidente, o segmento industrial brasileiro encontra uma janela de oportunidade para unificar as diferentes posições em torno de um interesse comum, que é a sua reaproximação com o Estado, de modo a contrabalancear o protagonismo exercido pelo capital estrangeiro e expandir sua influência no contexto das decisões tomadas pelo Estado. Ou seja, embora os grupos empresariais tenham permanecido fragmentados entre diferentes posicionamentos sobre a estratégia político-

econômica a ser adotada na política industrial, identifica-se uma pauta de interesse comum que é o fortalecimento do papel do Estado no contexto da aliança público-privada.

Nesse contexto de gradativa retomada do pensamento desenvolvimentista junto ao empresariado industrial, e de consequente reformulação da aliança público-privada, a expectativa é que o Estado combine princípios neoliberais, como a desestatização da economia e a liberdade de mercado, com a expansão dos mecanismos de regulação do mercado e a utilização de instrumentos participativos para o planejamento da política industrial. Dito de outra forma, há uma crescente expectativa de apoio do governo para adotar medidas de proteção à indústria nacional e regular a presença do capital estrangeiro no País, sem que se caracterize uma excessiva intervenção estatal.

Tais expectativas do empresariado industrial, de reformulação da aliança público-privada e de reposicionamento do Estado no desenvolvimento produtivo do País, são consolidadas em 1995, na ocasião do seminário Custo Brasil. Além de discutir uma proposta para a regulação econômica do País, o segmento industrial também aponta para outras questões consideradas indispensáveis para o aumento da competitividade e da produtividade da indústria nacional, tais como: a reforma administrativa do Estado, voltada para a desburocratização da gestão pública, em específico no que remete aos procedimentos para o comércio exterior e a importação de insumos, máquinas e equipamentos; a modernização das regras para as privatizações, concessões e outras parcerias público-privadas; a flexibilização da legislação trabalhista; a reforma do sistema tributário; a disponibilização de recursos públicos para financiamento das atividades produtivas; incentivos específicos para iniciativas de pesquisa e desenvolvimento; o provimento de novas soluções de educação profissional, tendo em vista as transformações ocorridas em âmbito internacional; e os investimentos estatais em infraestrutura econômica e social.

Convém destacar que, com a agregação dos difusos interesses do setor industrial em torno dessa pauta denominada Custo Brasil, a CNI logra se reposicionar junto ao Estado enquanto principal entidade representativa do setor industrial, dando início a um conjunto de novos mecanismos e fóruns institucionais concebidos para assegurar sua liderança política nessa nova aliança público-privada. Primeiramente, a atuação da COAL é reestruturada em torno dessa nova pauta, que se torna um dos principais instrumentos de

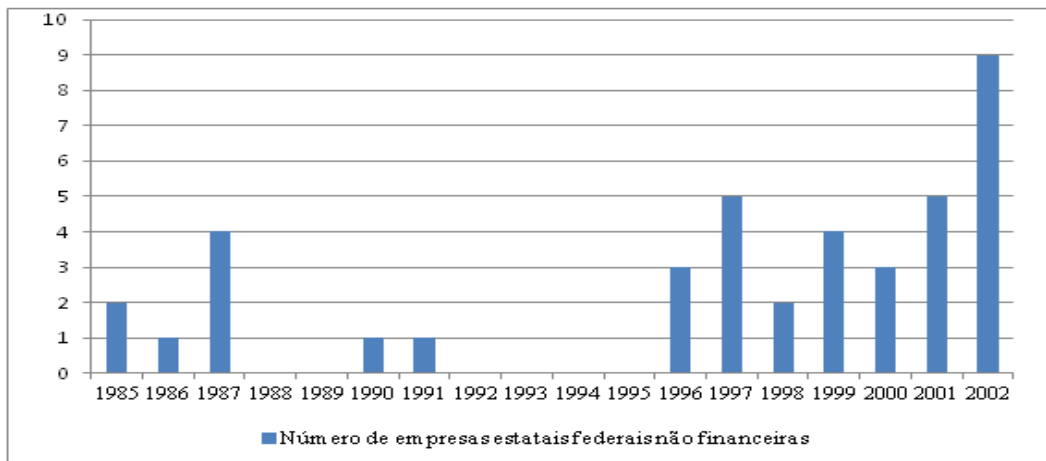
lobby junto à Bancada Empresarial, aos Congressistas em geral e à base política local das federações estaduais. A Agenda Legislativa da Indústria passa a ser estruturada anualmente, como forma para dar sustentação à essa mobilização, assim como os seminários regionais da RedIndústria.

Em segundo lugar, é criada a Comissão Empresarial Brasileira no âmbito da própria CNI, voltada para a discussão das estratégias de internacionalização, exportação e absorção de inovações tecnológicas ou de processos. Por fim, uma terceira mudança promovida pela CNI, com grande relevância para seu reposicionamento político, é a criação de novos fóruns participativos vinculados à presidência da entidade. Organizados por temas específicos, esses fóruns permitem uma reaproximação da CNI com lideranças empresariais de segmentos diversificados, atuantes nas câmaras setoriais e nos fóruns estaduais para discussão da política setorial. Assim sendo, é na gestão de Mário Amato e Fernando Bezerra que a CNI se reposiciona politicamente, junto ao Estado e entre o empresariado industrial, valendo-se da janela de oportunidades formada em torno da discussão sobre o Custo Brasil e o papel do Estado na retomada do desenvolvimento produtivo do País.

Tendo em vista essa nova conjuntura em que se encontra a aliança público-privada, marcada pela gradativa retomada do pensamento desenvolvimentista junto ao Estado e da liderança política da CNI, é que se deve analisar a correspondência entre as demandas e interesses do empresariado industrial, e as ações implementadas pelo governo. No que se refere à desburocratização dos procedimentos para o comércio exterior e a importação, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior prevê um conjunto de incentivos estaduais, convergindo com os interesses do empresariado industrial e em alinhamento com a atuação da CEB. Dentre esses incentivos se destacam: a formação de corredores de exportação, associados aos eixos de desenvolvimento regional; a renovação de incentivos para polos industrial e, especificamente, a Zona Franca de Manaus; a desoneração da produção, privilegiando alguns setores considerados bolsões de eficiência produtiva ou de alta capacidade de competição no mercado externo; e a intensificação da atuação do Estado para a promoção de negociações comerciais internacionais, sob a liderança do Ministério das Relações Exteriores.

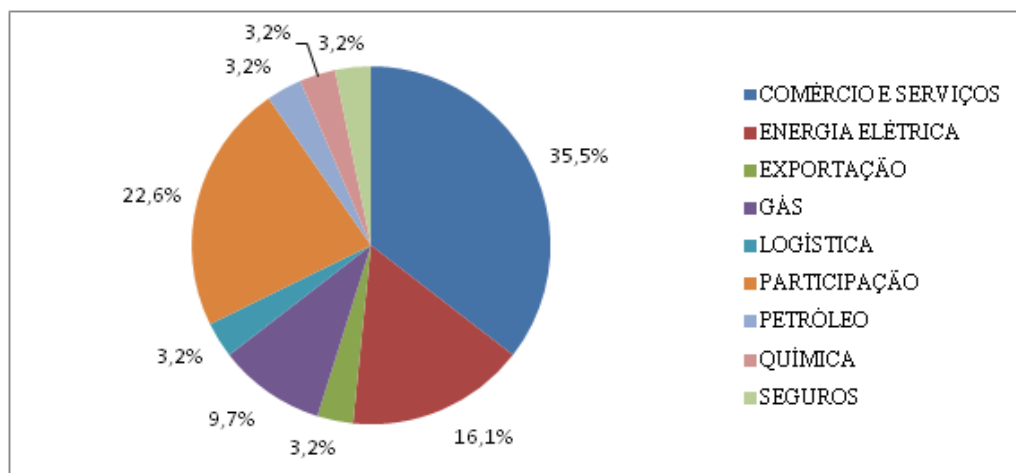
Todavia, em paralelo com esses incentivos políticos direcionados a setores específicos, a partir de 1997 constata-se também uma retomada na formação de novas empresas estatais, além da consolidação de um papel investidor e acionista do Estado, majoritariamente por meio do BNDESPAR e da Eletrobrás Par. Se por um lado as novas estatais criadas estão concentradas nos segmentos de eletrônica, energia, transporte, gás e petróleo. Por outro lado, a compra de ações pelo Estado se mostra diversificada, abrangendo empresas privatizadas do setor de mineração, siderurgia, telecomunicações e energia; como também a aquisição de ativos junto a empresas privadas, em especial nos segmentos de alimentos e bebidas, celulose e papel, metalurgia e energia.

Gráfico 5.11: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 1985 e 2002



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Gráfico 5.12: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 1995 e 2002



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

É importante destacar que, desde 1997, os procedimentos para o Programa Nacional de Desestatização são alterados, de forma a definir opções para a modalidade operacional das privatizações, oportunizando também a transformação, incorporação, fusão ou cisão de sociedade, e ainda a criação de subsidiárias, de modo a viabilizar o processo de venda. Essa flexibilização nas modalidades operacionais facilita ao Estado atuar como um ator acionista em empreendimentos privatizados, o que por sua vez oportuniza a consolidação de uma importante característica neodesenvolvimentista do Estado brasileiro. Já no que se refere à disponibilização de recursos públicos para financiamento das atividades produtivas, nesse período são criados ou ampliados fundos para investimento em capital fixo, capacitação tecnológica e, inclusive, para as iniciativas de comércio exterior. Tanto no âmbito do BNDES, como também da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, o Estado disponibiliza fundos de financiamento e linhas de crédito para micro e pequenas empresas; para iniciativas de competitividade, como o PDTI e o PBQP; e para pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

No que se refere aos investimentos em ciência e tecnologia, o Estado articula as iniciativas do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, com o Plano de Ação para Ciência, Tecnologia e Inovação do Ministério da Ciência e Tecnologia. Tendo em vista a dependência pela importação de *know-how* e tecnologia frente às transformações ocorridas em âmbito internacional, essa iniciativa de buscar uma maior coordenação política se torna estratégica. Posteriormente, em 1999, considerando o fortalecimento das discussões políticas setoriais no contexto dos fóruns de competitividade, são criados junto à FINEP 14 fundos setoriais e 2 fundos transversais, para investimentos em infraestrutura e em ações de aproximação entre universidade e empresa.

Quanto aos investimentos estatais em infraestrutura econômica, é apenas no âmbito do Programa Avança Brasil que o Estado retoma uma maior proatividade. Sob a liderança do Ministério da Fazenda, os incentivos do Programa são estruturados majoritariamente por meio de mecanismos de concessão e outras formas de parcerias público-privadas. Dito de outra forma, enquanto o Ministério da Indústria redefine sua atuação em torno de princípios neodesenvolvimentistas, segundo os quais o Estado participa ativamente da aliança público-privada com o provimento de fundos e outros incentivos para a iniciativa privada; o Ministério da Fazenda permanece sob uma maior influência neoliberal, o que evidencia esse momento de gradativa retomada do pensamento nacional-

desenvolvimentista e da liderança estatal no contexto da aliança tripartite. Por fim, quanto à flexibilização da legislação trabalhista e à reforma do sistema tributário, não são evidenciados avanços nesse período, além de concessões pontuais como a desoneração para empresas de micro e pequeno tamanho, ou ainda para segmentos industriais com alto potencial de comércio exterior ou de absorção de mão de obra.

A partir das informações analisadas e considerando o contexto de transformação da aliança público-privada, resgatando princípios desenvolvimentistas junto ao Estado e ao segmento industrial, constata-se um posicionamento ambíguo entre as diversas ações políticas implementadas. Por um lado, há instituições estatais majoritariamente orientadas pelo pensamento neoliberal, voltado para a parceria com o capital estrangeiro e o crescente protagonismo da iniciativa privada, a exemplo dos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores. Por outro lado, há instituições que já assumem um caráter mais desenvolvimentista, marcado pelo protagonismo da ação estatal na parceria público-privada, a exemplo do posicionamento identificado junto ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, e o Ministério de Ciência e Tecnologia.

Paralelamente, observa-se ainda a crescente atuação das agências reguladoras, orientadas para exercer um maior controle da atuação do capital privado, nacional e estrangeiro, em resposta à percepção de desnacionalização da indústria brasileira e de um eventual risco de desindustrialização. Dito de outra forma, nesse período fica evidenciada a formação de um Estado neodesenvolvimentista, que reúne princípios neoliberais com práticas desenvolvimentistas.

5.4. O neodesenvolvimentismo e a iminente ruptura da aliança público-privada no período de 2003 a 2014

A abertura econômica e comercial ocorrida no período anterior provoca um impacto significativo no parque industrial brasileiro. À medida que o capital estrangeiro amplia sua presença no País, a participação de empresas multinacionais no mercado nacional aumenta e diversas empresas nacionais fecham, em especial aquelas vinculadas ao complexo eletrônico. É certo que o segmento de softwares se caracteriza como uma exceção. Todavia, considerando o progresso científico-tecnológico alcançado internacionalmente, essa situação de protagonismo do capital estrangeiro na aliança

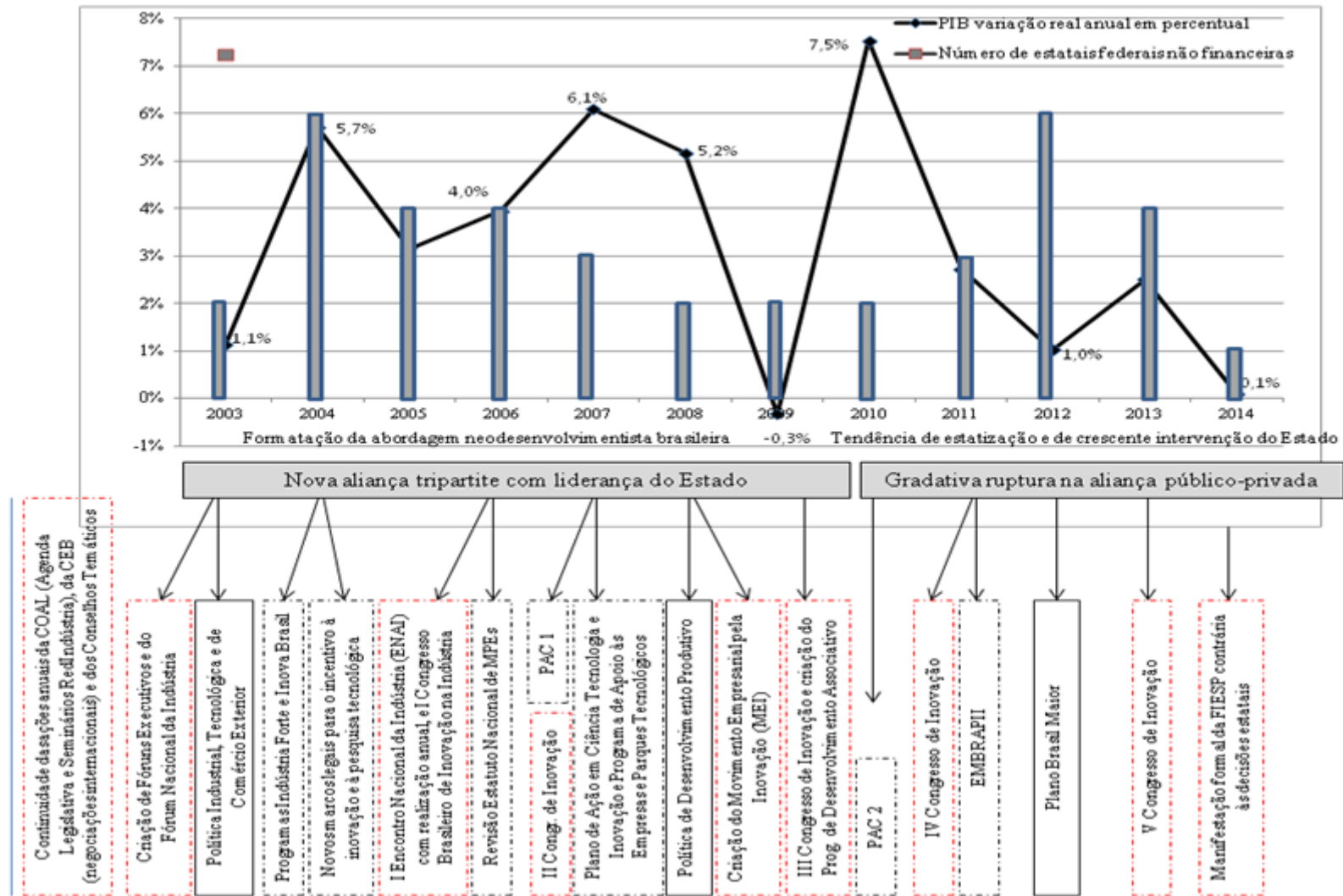
tripartite se torna irreversível. Adicionalmente, cresce a participação do capital financeiro internacional nos investimentos do setor produtivo.

Diante desse cenário, pode-se observar uma nova formatação da aliança público-privada nacional, na qual o segmento industrial brasileira se articula junto ao Estado com o objetivo de mitigar a vulnerabilidade da economia e do setor produtivo frente aos interesses internacionais. A proposta é fortalecer o papel do Estado em sua função regulatória, bem como resgatar sua liderança política para o planejamento de uma estratégia de desenvolvimento econômico e produtivo do País. Como resultado, emerge uma aliança tripartite caracterizada pelo pensamento neodesenvolvimentista.

Entretanto, enquanto no início desse período o caráter neodesenvolvimentista do Estado é convergente com os interesses do empresariado industrial e, inclusive, do capital estrangeiro; a partir de 2008 o posicionamento do governo se gradativamente diferencia e provoca um desgaste nessa aliança. Primeiramente, é aprovado um novo marco legal junto ao Ministério do Trabalho que implica diretamente na flexibilização da unicidade sindical. Sob a perspectiva das instituições superiores sindicalizadas, a saber as confederações e as federações, esse posicionamento do governo aponta para uma tendência de marginalização de seus interesses institucionais e, inclusive, de enfraquecimento em sua capacidade de arrecadação orçamentária, que em parte é dependente das contribuições sindicais.

Essa perspectiva é corroborada pela crescente participação de instituições não sindicalizadas em fóruns estatais, os quais cada vez mais se estruturam em torno de funções consultivas ou executivas. Ou seja, os fóruns deliberativos permanecem reservados ao Estado, tanto na alta hierarquia do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo. Logo, dentre as ações adotadas pela CNI para mitigar esse impacto cabe destacar o lançamento do Programa de Desenvolvimento Associativo, em 2009; bem como a intensificação da atividade de lobby junto à base política estadual, que por sua vez resulta na expansão e no fortalecimento da Bancada Empresarial junto ao Congresso Nacional.

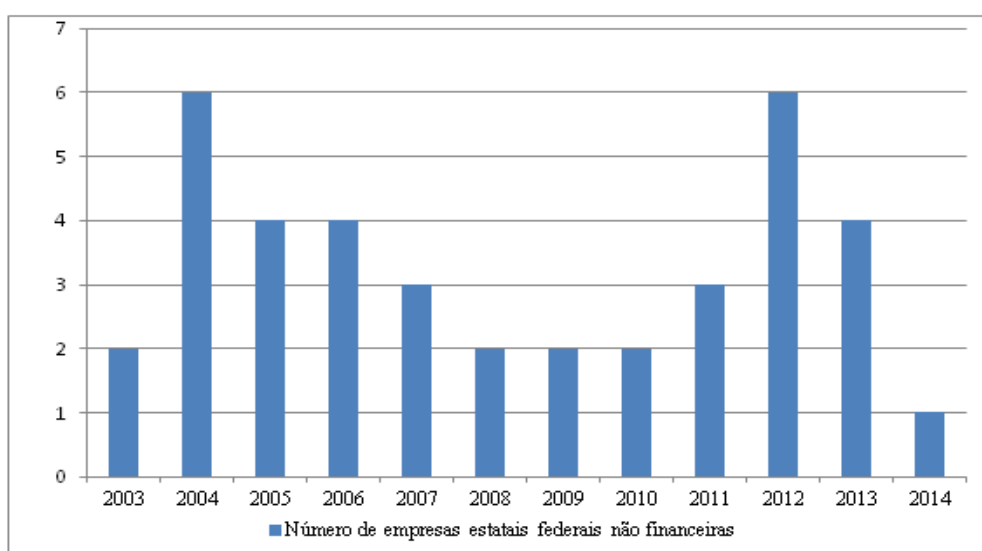
Figura 5.5: Interseção das trajetórias entre 2003 e 2014



Uma segunda situação que também induz a essa propensão de ruptura da aliança público-privada é a gradativa reestatização da economia e a crescente intervenção do governo em empreendimentos do setor produtivo por meio da participação acionária do Estado. Seja por meio da criação de novas estatais com funções essencialmente da iniciativa privada, ou através da ampliação da participação acionária do Estado em empreendimentos públicos e privados, o fato é que essa crescente intervenção do Estado na economia e nos mecanismos do setor produtivo agrava a insatisfação do empresariado industrial com as estratégias de desenvolvimento implementadas nesse período. De acordo com informações da SEST (2015), entre 2003 e 2014 são criadas 39 novas estatais federais não financeiras. Convém destacar que em 2014 não consta a criação de novas empresas estatais criadas, com exceção de uma estatal vinculada ao setor financeiro voltada para a atividade de participação em outros empreendimentos, haja vista a queda no PIB nacional para 0,1% nesse ano.

O resultado dessa crescente atuação acionista do Estado é que, ao final de 2014, das 135 empresas estatais acompanhadas pela SEST, 48 são controladas diretamente pela União e outras 87 são controladas indiretamente. Já no que se refere ao perfil produtivo das estatais criadas, em 2014 tem-se que 86,7% das empresas estatais vinculadas ao Governo Federal são do setor produtivo, das quais 27% são do segmento de petróleo e derivados, 22% de energia elétrica e 11% de comércio e serviços (SEST, 2016).

Gráfico 5.13: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 2003 e 2014

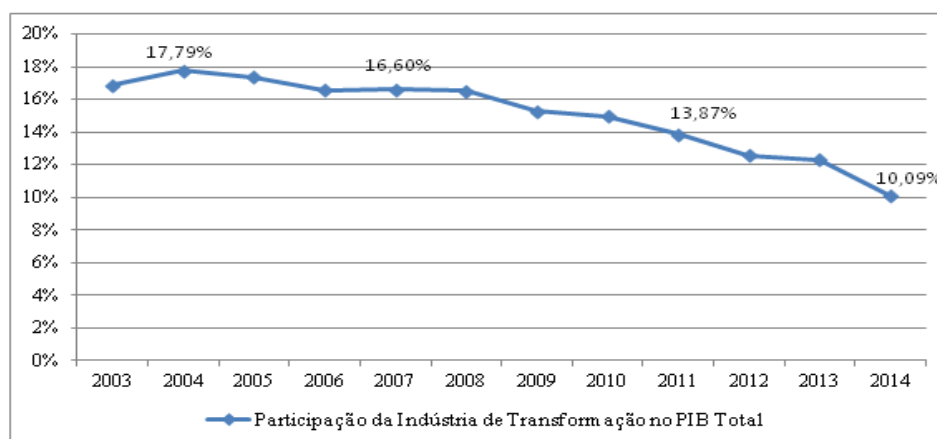


Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento.

Ainda conforme relatório do SEST (2016), em 2014 constata-se que 13,3% das empresas estatais federais são do setor financeiro, cuja atuação contempla ações de investimento no setor produtivo e também a aquisição de ações em empreendimentos públicos e privados. Nesse sentido, convém destacar o papel protagonista exercido pelo BNDES nesse período, com ênfase para sua atuação enquanto um dos principais atores estatais com papel de investidor e acionista de empreendimentos produtivos. Ademais do BNDES Participações, outras estatais ampliam sua atuação enquanto acionistas, a exemplo do Banco do Brasil, da Caixa, da Eletrobrás, da Petrobrás e dos Correios. Dito de outra forma, o Estado intensifica sua atuação como um ator investidor junto ao setor produtivo, tornando-se um acionista majoritário em diversos empreendimentos considerados estratégicos.

Entretanto, à medida que essa tendência de reestatização da economia aumenta e a intervenção do Estado se expande junto ao setor produtivo, inclusive com ações de controle de preços a exemplo do ocorrido nos segmentos de energia e combustível, a insatisfação do empresariado industrial também aumenta e a ruptura da aliança público-privada se torna evidente. Agravando essa situação, os dados econômicos desse período tão pouco favorecem a manutenção dessa aliança. Em especial a partir de 2009, quando ocorre o choque da crise econômica internacional no Brasil, a trajetória do PIB da indústria de transformação entra em queda, sem apresentar quaisquer sinais de estabilidade ou de reversão dessa tendência.

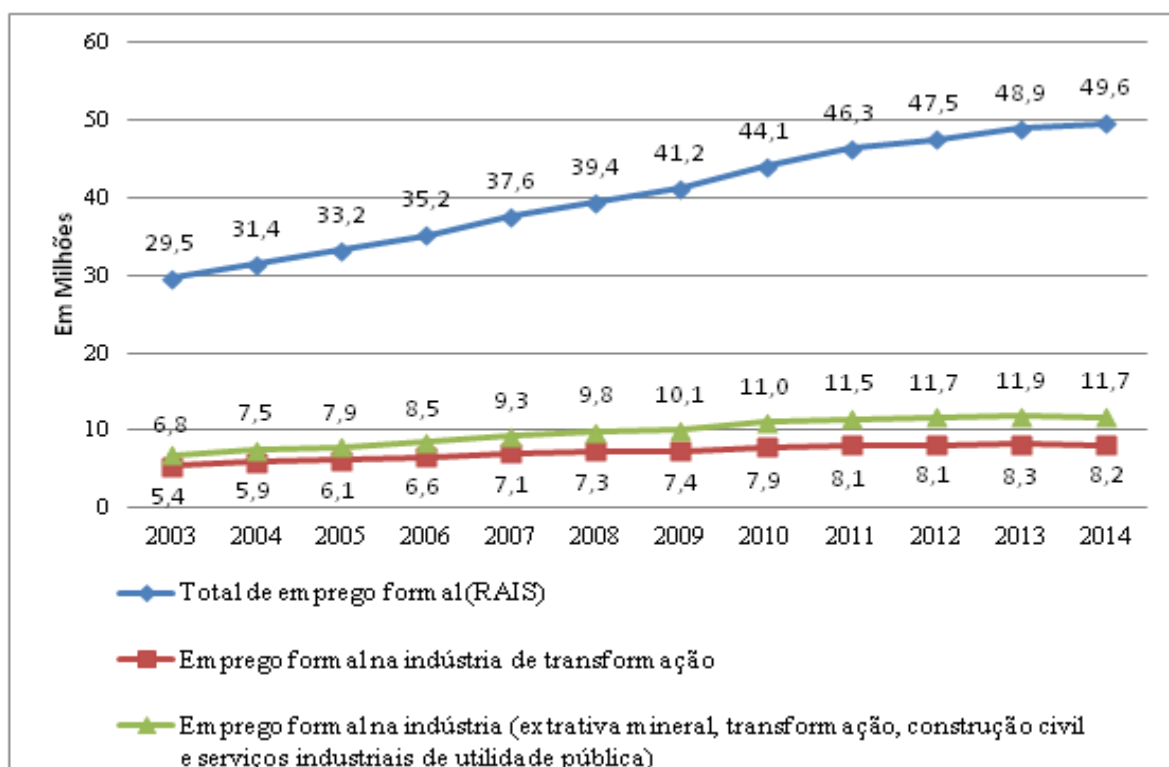
Gráfico 5.14: Participação do PIB da indústria de transformação na composição do PIB nacional entre 2003 e 2014



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2014.

Essa tendência de queda na participação do PIB da indústria de transformação se reflete nos dados de emprego formal. Embora haja um aumento quantitativo no número de empregos registrados entre 2003 e 2013 (Anexo 5), em todos os segmentos da indústria, esse crescimento é expressivamente menor do que aquele observado no total de empregos registrados. Todavia, à medida que a participação da indústria de transformação no PIB nacional cai, os primeiros sinais de retração do setor industrial são apresentados e a taxa de emprego diminui. Diante do gradativo desaquecimento da economia do setor industrial, a insatisfação dos empresários com a estratégia estatal para enfrentamento dessa crise interna aumenta e a aliança público-privada se fragiliza ainda mais.

Gráfico 5.15: Emprego formal na indústria de transformação e na indústria, comparado ao total de emprego formal entre 2003 e 2014



Fonte: MTE, RAIS, 2015 (ver detalhes no Anexo 5).

Com o intuito de buscar uma dinamização da economia nacional, o governo implementa um conjunto de incentivos para fomentar a demanda do mercado interno, seja desonerando a produção e o investimento produtivo, ou ainda aumentando os gastos públicos, em especial frente à proximidade de realização dos grandes eventos esportivos internacionais. Nesse mesmo período, convém ressaltar que o índice de exportação

permanece praticamente estagnado e a importação de produtos aumenta no mercado interno, conforme dados de coeficientes de abertura comercial divulgados pela CNI, em boletim interno de outubro/ dezembro de 2013.

Assim sendo, considerando que esse conjunto de fatores revela uma gradativa desaceleração do setor industrial no Brasil e corrobora a perspectiva de marginalização dos interesses econômicos da iniciativa privada, nacional e estrangeira, em 2014 a ruptura da aliança entre o Estado e o segmento industrial se concretiza. Nesse ano, quando industriais vinculados à FIESP se posicionam contrários à estratégia política e econômica adotada pelo governo, não apenas o empresariado industrial reconhece os limites impostos pelo Estado ao seu protagonismo político, mas ela também se depara com uma conjuntura econômica desfavorável para prosseguir com investimentos no setor produtivo brasileiro. Desse modo, consolida-se a efetiva retirada do apoio político do segmento industrial às iniciativas estatais.

5.4.1. A reformatação da aliança público-privada no contexto do neodesenvolvimentismo

No Brasil, a retomada do pensamento neodesenvolvimentista adquire características peculiares. Ao mesmo tempo, busca combinar princípios neoliberais de autonomia da iniciativa privada e de intervenção limitada do Estado, com práticas desenvolvimentistas historicamente exitosas. Nesse sentido, podem ser citadas as práticas do planejamento nacional para o desenvolvimento econômico, a formulação de políticas industriais horizontais e setoriais articuladas entre si, e a regulação do mercado de modo a assegurar a expansão do setor produtivo no País. Desse modo, no que tange à formatação da aliança público-privada, tanto a iniciativa privada assegura o apoio estatal, sem perder sua autonomia; como também o Estado reassume uma posição de liderança na política industrial.

Quanto à atuação da CNI, constata-se também uma posição ambígua, em parte como resultado dessa nova formatação da aliança neodesenvolvimentista com o Estado. Porém, o motivo principal dessa ambiguidade institucional decorre da própria diversidade de interesses do empresariado industrial, que permanece segmentada entre grupos nacionalistas e internacionalistas, a despeito da convergência de interesses em torno da

pauta referente ao Custo Brasil. Assim sendo, com o intuito de mitigar os impactos da pulverização de instituições não sindicalizadas representativas de grupos empresariais e, portanto, manter-se na liderança do setor industrial, a partir de 2002 a CNI adota uma postura de conciliação. Sob a gestão de Armando Monteiro, é dada continuidade aos fóruns de participação empresarial, estruturados estadualmente por meio dos Seminários RedIndústria; aos mecanismos de consolidação e difusão da Agenda Legislativa, com ênfase na mobilização estadual e de representantes da Bancada Empresarial; e às atividades da Comissão Empresarial Brasileira, orientada para assuntos de internacionalização de empresas brasileiras e expansão da atividade comercial.

Em âmbito nacional, os Conselhos Temáticos reúnem as principais lideranças empresariais organizadas por pautas de interesse comum, que opera em função consultiva para as decisões políticas estratégicas da entidade. Nessa instância, as políticas públicas são analisadas e sugestões são formuladas, com ênfase nas seguintes pautas: i) infraestrutura econômica; ii) integração internacional e comércio exterior; iii) integração nacional e desenvolvimento econômico regional; iv) meio ambiente e sustentabilidade; v) micro e pequenas empresas; vi) política econômica; vii) política industrial e de desenvolvimento tecnológico; viii) relações do trabalho e desenvolvimento social; ix) responsabilidade social empresarial; e x) agronegócios. Cabe notar que a pauta da inovação é integrada à estrutura institucional da CNI apenas em 2008, com a criação do Movimento Empresarial pela Inovação.

Diante desse contexto, de consolidação de um Estado neodesenvolvimentista e de renovação da aliança público-privada, é importante analisar a convergência dos interesses manifestados pelo segmento industrial e sua correspondência, ou não, nas medidas implementadas pelo governo. A partir da trajetória histórica, três pontos são identificados como prioritários para a CNI.

A primeira pauta de interesse do empresariado industrial refere-se ao Custo Brasil, que permanece central na agenda da CNI. Abrangendo uma diversidade de assuntos, a pauta do Custo Brasil se torna o eixo condutor da Agenda Legislativa e coloca a CNI em uma posição de empreendedor político, o que lhe oportuniza liderar a mobilização do segmento industrial e da Bancada Empresarial em prol da redução dos principais fatores que impactam na elevação dos custos de produção no País. Dito de outra forma, a

expressão Custo Brasil ganha uma relevância, por lograr coordenar uma ampla agenda de interesses e demandas do empresariado industrial, as quais são orientadas para o crescimento econômico e produtivo.

Com ênfase na superação dos obstáculos ao desenvolvimento produtivo do País, os principais fatores identificados são: i) o aumento da eficiência burocrática; ii) a flexibilização das relações trabalhistas; iii) a redução da carga tributária; iv) a segurança jurídica, em específico no que tange aos contratos de risco ou de investimento em longo prazo; v) incentivos para o financiamento da produção; vi) a formação de profissionais para a indústria, tendo em vista as novas competências tecnológicas; e vii) o investimento em infraestrutura econômica. Convém destacar que grande parte desses fatores não recebe a abordagem esperada pelo empresariado industrial, muito embora eles tenham sido priorizados pelo governo na política industrial e outras políticas auxiliares.

As ações de educação e de qualificação profissional são objeto de novas políticas do Ministério de Educação, que buscam assegurar o acesso da população ao ensino básico; e, inclusive, de um reposicionamento estratégico de instituições como o SENAI, especializadas na formação técnica e profissional. Entretanto, conforme análise do *World Economic Forum* (2007), a educação brasileira evidencia problemas estruturais, tais como a baixa qualidade da educação pública, as elevadas taxas de evasão escolar e as distorções regionais do desempenho escolar. No que se refere à formação profissional, constata-se uma percepção de desvalorização da carreira técnica, além do acesso restrito à universidade, que tende a beneficiar a população de renda mais elevada. Ou seja, a formação de profissionais técnicos para a indústria não ocorre em extensão suficiente para atender as expectativas de crescimento produtivo do País, em especial entre 2003 e 2008.

No que se refere ao aumento da eficiência burocrática, as principais demandas do empresariado industrial são direcionadas para a desburocratização dos processos envolvidos na importação de insumos e na exportação de bens e serviços; bem como o desenvolvimento de competências estatais voltadas para a regulação econômica e a articulação política. A expectativa de regulação econômica é suprida pelo crescente protagonismo exercido no mercado por agências reguladoras estatais, incumbidas de fortalecer a regulação da concorrência e assegurar medidas *anti-dumping* e *anti-trust*, bem como proteger os interesses de empresas e consumidores brasileiros. Já para a demanda de

exportação, ademais dos incentivos previstos na PITCE para o financiamento da exportação, é criada a APEX-Brasil, que busca coordenar as ações ministeriais instituídas com esse intuito.

Entretanto, a despeito das soluções providas pela Administração Pública, a transição de um Estado neoliberal para o neodesenvolvimentista pouco impacta na desburocratização estatal. Conforme análise do *World Economic Forum* (2007), embora o Brasil possua empresas com elevada capacidade de competir no mercado internacional, consideradas bolsões de eficiência produtiva, o ambiente regulatório não é favorável para essa expansão comercial e produtiva. Seja devido às restrições impostas pela legislação trabalhista; pelas elevadas cargas tributárias; ou por aspectos relativos à segurança jurídica dos investimentos, como as garantias de pagamento, a regulação de direitos autorais e de propriedade industrial; o fato é que o Brasil não se revela competitivo no mercado internacional. As ações de desoneração da produção e do investimento, direcionadas para segmentos industriais específicos, são consideradas pelo segmento industrial como paliativas. Ainda que sejam positivas para alavancar a atividade produtiva de alguns segmentos, elas não impactam na percepção do empresariado industrial acerca da baixa eficiência burocrática e do elevado peso tributário para se produzir no País.

Quanto aos incentivos para o financiamento da produção, os mecanismos concebidos anteriormente são continuados e ganham um novo impulso estatal, em especial os fundos setoriais e transversais coordenados pela FINEP. O acesso à iniciativa privada é facilitado; são providos incentivos específicos para o fomento a parques industriais e a atividades de pesquisa e desenvolvimento; e as ações de inovação ganham fundos específicos. Nesse período, os gastos do Estado com ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação correspondem a 60% do total, sendo que a iniciativa privada responde por apenas 40% desses gastos (Salerno e Kubota, em IPEA, 2014). Entretanto, dos recursos públicos, cerca de 2/3 é destinado às ações de pesquisa acadêmica e outras atividades universitárias, e apenas 1/3 é alocado em editais ou chamadas públicas, o que equivale a 20% do total. Ou seja, considerando que um percentual minoritário do orçamento estatal é destinado à expansão das atividades de pesquisa e desenvolvimento industrial, o segmento industrial não se percebe priorizado nas ações implementadas pelo governo.

Por fim, no que tange à questão de investimento em infraestrutura econômica, as principais demandas dos setores produtivos estão centradas no alto custo da energia elétrica, nos elevados gastos com logística e transporte de cargas, e na falta de investimentos para a modernização tecnológica do sistema de telecomunicação. Esses fatores são considerados básicos para a expansão da atividade produtiva e para a competitividade da indústria nacional. Na comparação global feita pelo *World Economic Forum* (2007), o Brasil ocupa a 66ª posição no ranque de investimentos em infraestrutura. Dito de outra forma, embora esse fator seja uma das prioridades históricas da política industrial, ainda em 2006 o Brasil não apresenta um nível satisfatório de investimentos para posicionar o País em uma situação vantajosa no contexto do mercado internacional.

Diante dessa constatação, em 2007 é formulado o Programa de Aceleração do Crescimento, que é exclusivamente direcionado para os investimentos em infraestrutura econômica do País. Contudo, frente à baixa capacidade de execução do Programa e aos resultados de longo prazo de tais investimentos, a percepção do empresariado industrial é de uma atuação insuficiente por parte do governo.

A segunda pauta de interesse do empresariado industrial refere-se à agenda de competitividade. Nesse sentido, os principais fatores levantados são: i) o fortalecimento das cadeias produtivas; ii) a ampliação dos acordos internacionais; iii) os incentivos para pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor produtivo. No que se refere ao fortalecimento das cadeias produtivas, as iniciativas implementadas pelo governo são direcionadas para a interiorização da produção e o desenvolvimento regional, com o intuito de retomar o dinamismo das cadeias regionais de valor. Esse posicionamento é evidenciado pela orientação regional de alguns investimentos do PAC, bem como pela priorização setorial de segmentos concentrados regionalmente. Assim sendo, constata-se um esforço em recompor e adensar a cadeia produtiva nacional, fragilizada após o processo de abertura econômica e comercial.

Entretanto, cabe destacar que esse movimento incentivado pelo governo não corresponde às tendências globais no âmbito da nova divisão internacional do trabalho. Isso se deve ao fato desse direcionamento ao mercado interno remeter à um posicionamento estatal fechado e protecionista. Enquanto isso, a nova dinâmica internacional prima pela especialização produtiva em âmbito internacional, bem como pela

identificação de parceiros com capacidade produtiva a baixo custo e com alta eficiência logística para o suprimento de tais insumos. As redes de inovação, produção e comercialização cada vez mais são dispersas em âmbito global. Dito de outra forma, o projeto neodesenvolvimentista do governo brasileiro não prioriza a inserção produtiva do País em escalas globais de valor, muito embora tenha colocado a política industrial e o desenvolvimento produtivo como centro da agenda política. Adicionalmente, as barreiras tarifárias à importação de produtos com similares nacionais permanecem, o que dificulta essa inserção autônoma por parte de empresários internacionalistas que almejam estreitar suas relações em âmbito internacional.

No que se refere à exportação, entre 2005 e 2009 constata-se uma expressiva queda na venda de bens e serviços no mercado internacional, com queda de 9,3% para -9,12% na variação real anual. Essa situação é agravada quando se torna evidente o direcionamento político das negociações e acordos internacionais, em detrimento dos interesses econômicos e comerciais do setor industrial. Assim sendo, tem-se que a expansão ocorrida na atividade industrial nesse período deriva majoritariamente da dinamização do mercado interno brasileiro, resultante de incentivos estatais para a valorização do salário do trabalhador e também de medidas para a distribuição de renda. Contudo, se considerado o contexto da divisão internacional do trabalho, o Brasil permanece em uma posição semiperiférica e de baixa competitividade. É apenas em 2008 que o governo lança o Programa de Desenvolvimento Produtivo, com o objetivo de expandir a capacidade produtiva brasileira, por meio do desenvolvimento tecnológico e da inovação. Também é reconhecida a urgência por diversificar as exportações, sem o quê o Brasil permanecerá alheio às transformações ocorridas no âmbito internacional.

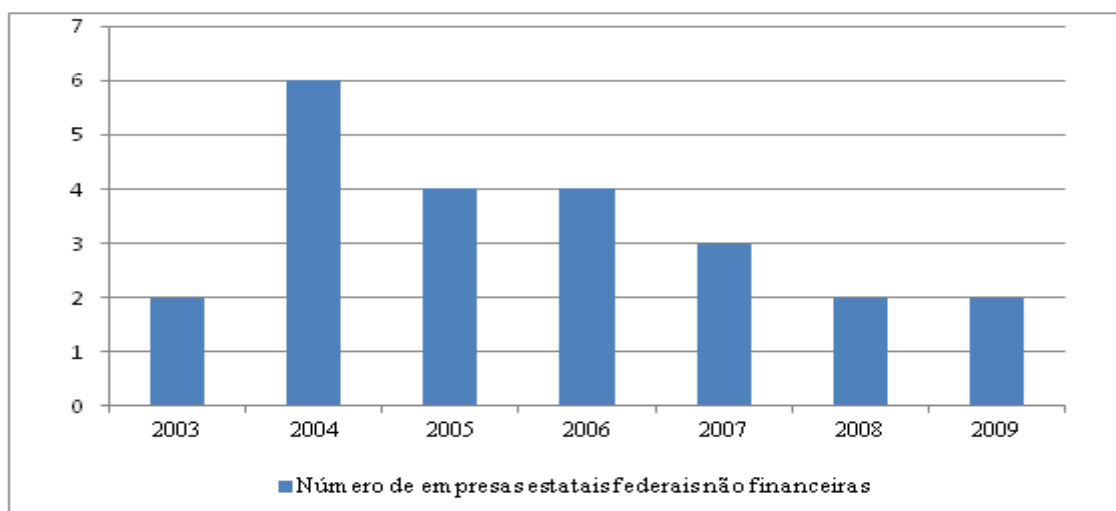
Por fim, a terceira pauta na agenda da CNI remete a seu próprio interesse institucional, que é a defesa da unicidade sindical. Essa questão tem sido sistematicamente discutida desde a Constituição de 1988, que prevê a liberdade associativa, sem contudo alterar a regulação sindical vigente no País. Entretanto, quando em 2008 é aprovada a Portaria 186 do Ministério do Trabalho e Emprego, que flexibiliza a organização sindical, em especial das entidades de sindicalizadas em nível superior, a CNI se percebe marginalizada e cresce a insatisfação das instituições tradicionais de representação de interesses. Convém destacar que essa ocasião representa um primeiro indício de ruptura na aliança público-privada, por fragilizar a liderança política da CNI e das federações

estaduais da indústria, junto ao Estado e também ao empresariado industrial, que busca por outras formas associativas para fazer representar seus interesses. Para enfrentar essa situação, em 2009 a CNI lança o Programa de Desenvolvimento Associativo, com o objetivo de modernizar a atuação em rede dos sindicatos patronais e fortalecer a representação empresarial sindicalizada. A expectativa é retomar a sua influência junto às associações nacionais e outras representações sindicais patronais, de modo a mitigar os impactos da quebra da unicidade sindical.

Entretanto, diante dessa situação de flexibilização da organização sindical, a insatisfação de parte do empresariado industrial com o direcionamento político adotado pelo governo já é evidenciada. Embora a Constituição de 1988 preconize a liberdade associativa, essa mudança no marco legal, associada à crescente marginalização das instituições superiores sindicalizadas em fóruns de deliberação política, fragiliza a aliança público-privada da CNI com o Estado. Enquanto, por um lado, os fóruns consultivos setoriais são pulverizados em diversas instâncias ministeriais, com a crescente participação de novos movimentos sindicais, trabalhistas e patronais. Por outro lado, o governo carece de implementar um mecanismo para a coordenação estratégica dessas diversas propostas setoriais, que tendem a ser executadas de modo fragmentado e com evidentes sinais de conflito entre si. Por outro lado, constata-se uma gradativa centralização do processo decisório na alta hierarquia estatal, no qual a participação das instituições superiores sindicalizadas é apenas consultiva e com influência limitada no posicionamento final.

Contudo, essa incipiente insatisfação do empresariado industrial é agravada pela crescente intervenção do Estado da economia. Convém destacar que tal intervenção não ocorre apenas por meio de mecanismos de regulação do mercado e de controle de preços, que refletem um novo posicionamento do governo frente ao agravamento da crise econômica internacional de 2008-2009. Essa intervenção se dá principalmente através da retomada na criação de empresas estatais do setor produtivo e da expansão no que tange à participação acionista do Estado no capital social de outras empresas, sejam elas públicas, privadas ou de capital misto. No que se refere ao número de estatais criadas, entre 2003 e 2009 constam 23 novas empresas federais do setor produtivo.

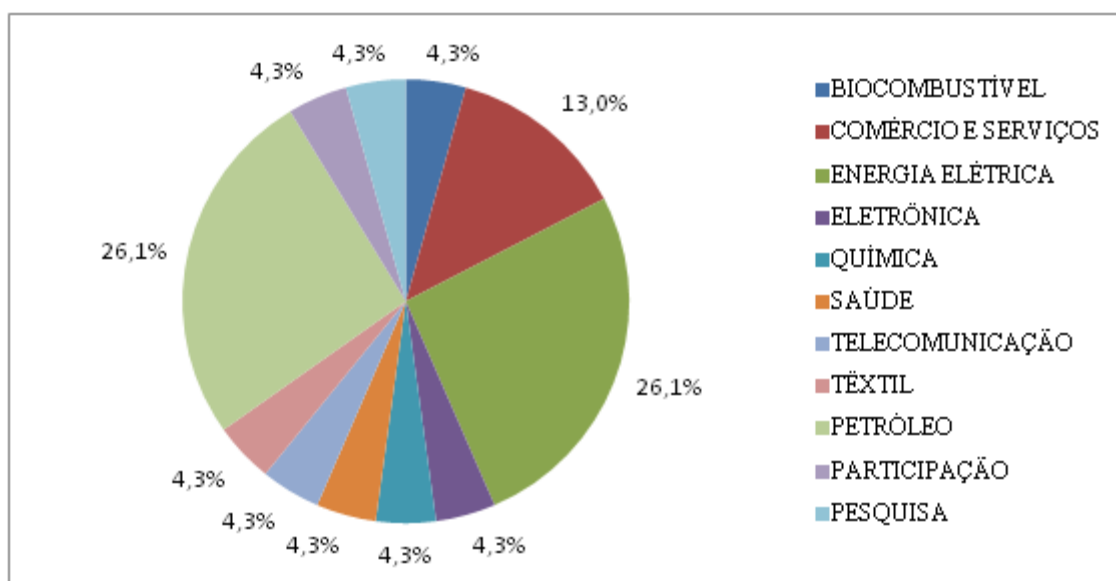
Gráfico 5.16: Empresas estatais não financeiras criadas, por ano, entre 2003 e 2009



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Em sua maioria, as estatais criadas são do segmento de gás e petróleo, e de energia elétrica. Já as empresas relacionadas ao segmento de comércio e serviços são, em maioria, provedoras de serviços industriais de utilidade pública, a exemplo da distribuição e comercialização de gás e energia. Adicionalmente, há também estatais atuantes no segmento de telecomunicações, eletrônica avançada e logística, que são segmentos com atuação predominante da iniciativa privada.

Gráfico 5.17: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 2003 e 2009



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Já no que se refere ao papel acionista do Estado, essa expansão acionista se dá por meio de um grupo pequeno de estatais, que aos poucos aumentam seu percentual acionário junto a empresas de diversos segmentos produtivos. Nesse sentido, cabe citar a atuação do BNDES Participações, da Eletrobrás Participações, da 5283 Participações e da Petrobrás Participaciones, especializadas no segmento de petróleo e gás. Adicionalmente, em 2009 é criada a Caixa Participações. No caso do BNDESPAR, as carteiras de ação estão concentradas nos segmentos de mineração e processamento mineral (Vale e Parapanema), energia elétrica (Rede Energia, Brasileira, Light e Eletrobrás), celulose e papel (Fibria), e de alimentos (JBS e Mafrig)¹⁹⁸. A Eletrobrás Par, por sua vez, apresenta uma carteira de ações concentrada no segmento de energia elétrica, atuando como uma *holding* com participação em diversas empresas, como Furnas, Eletrosul, Chesf, Eletronorte, Cepel, Celg e em Itaipú. De modo similar, a Caixa Par atua majoritariamente em empresas associadas ao setor financeiro. A exemplo das empresas Cibrasec, Tecban, Cielo, Elo Serviços e Habitar, a ênfase da Caixa Par está nas áreas de securitização e serviços bancários.

Diante do exposto e considerando os limites da pesquisa, constata-se que em 2009 o Estado neodesenvolvimentista apresenta características diferentes daquelas observadas em 2003. Ao longo desse período, a característica comum refere-se à centralidade da política industrial, de desenvolvimento produtivo e de inovação na agenda do Estado. Enquanto em 2003 a aliança entre o Estado e o segmento industrial brasileiro está formatada em torno de um interesse comum, que remete ao aumento do protagonismo estatal no contexto da aliança tripartite, tendo em vista a predominância dos interesses do capital estrangeiro. A partir de 2009, com a crescente intervenção do Estado no mercado e a gradativa estatização da economia e de empreendimentos do setor produtivo, o segmento industrial se encontra cada vez mais marginalizado da política industrial e submetido às prioridades definidas pelo governo, o que induz à gradativa ruptura na aliança público-privada.

¹⁹⁸ As empresas citadas correspondem às 10 maiores participações em ação do BNDES Par, em 2010, conforme informação publicada pela Revista Exame, em 28/03/2011, em reportagem de Márcio Juliboni.

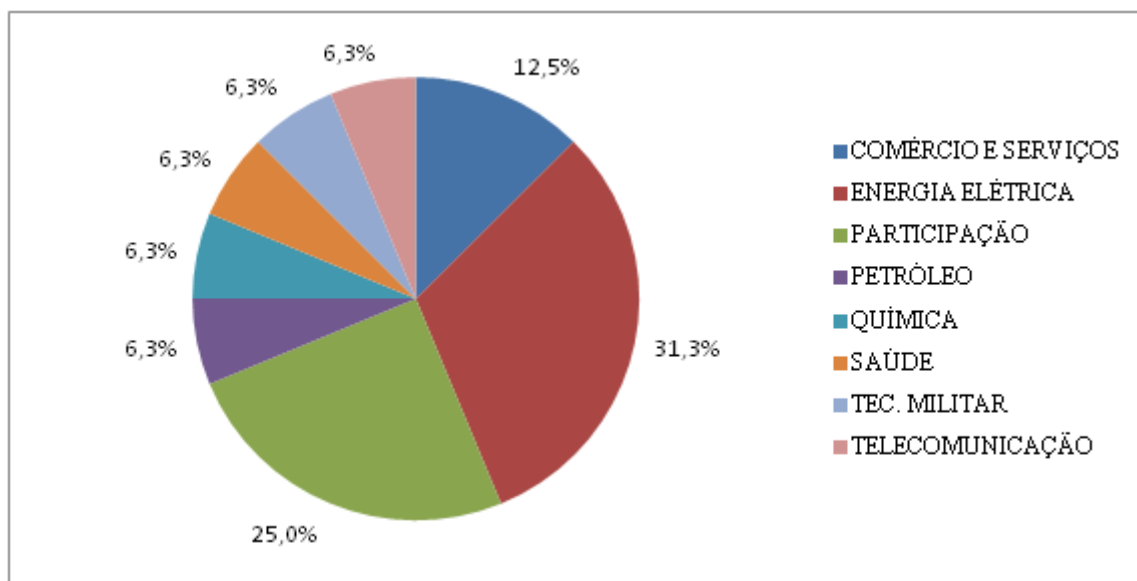
5.4.2. A intervenção do Estado na economia e os primeiros sinais de ruptura da aliança público-privada

Ao analisar a mudança no posicionamento político-econômico do Estado, cada vez mais se torna evidente o fortalecimento de uma abordagem centralizadora dos processos deliberativos, ao mesmo tempo em que há uma crescente pulverização das instâncias participativas de caráter consultivo. A formatação da PITCE e, posteriormente, do Plano Brasil Maior reflete esse posicionamento ambíguo do governo, haja vista o sistema de gestão estruturado pelo Estado para a execução articulada das medidas propostas. No caso do PBM, essa estrutura é composta por um Comitê Gestor, responsável pela aprovação das ações; e por um Grupo Executivo, que agrega Comitês Executivos, Conselhos de Competitividade Setorial e Coordenações Sistêmicas, os quais são responsáveis por ações propositivas e consultivas, bem como de execução das medidas aprovadas.

É certo que, ao buscar articular as estratégias setoriais com os incentivos horizontais, tais políticas revelam um caráter inovador de intersetorialidade e de complementaridade das ações planejadas. Todavia, elas também apontam para a consolidação de um complexo arranjo de atores institucionais envolvidos no processo político, o que aumenta o desafio de coordenação política entre as instituições do próprio Estado, e deste com os atores da iniciativa privada.

Paralelamente, nesse período é reforçado o caráter empreendedor e investidor do Estado. O caráter empreendedor é constatado tanto pela expansão da presença do Estado em empreendimentos de infraestrutura econômica e social, em especial nos segmentos de energia elétrica, de saneamento e de habitação; como também pela criação de 18 novas empresas estatais do setor produtivo entre 2009 e 2014. Nesse caso, convém destacar que diversas dessas empresas se tornam concorrentes à atuação da iniciativa privada, a exemplo dos empreendimentos no segmento de petróleo e gás, de química fina, de planejamento e logística, de energias renováveis e de telecomunicação.

Gráfico 5.18: Perfil econômico das empresas estatais criadas entre 2010 e 2014



Fonte: Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, complementado por informações organizadas por Musacchio e Lazzarini (2015).

Já no que se refere ao caráter investidor do Estado, é importante mencionar que nesse mesmo período há a criação de diversas empresas estatais destinadas à participação em outros empreendimentos, a saber: a BB Seguros Participações, a BB COR Participações, a BB Seguros Participações, a Correios Participações e a Caixa Seguridade e Participações. Ou seja, além da expansão das ações do BNDESPAR, da Eletrobrás Par, da Petrobrás Participaciones e da Caixa Par, o Estado amplia seu leque de estatais atuantes no setor financeiro, com investimentos no Brasil e também no exterior.

Assim sendo, se por um lado a centralidade adquirida pela política industrial junto ao Estado converge com o interesse do empresariado industrial, juntamente com as oportunidades de participação em fóruns consultivos e setoriais. Por outro lado, a crescente intervenção do Estado na economia, seja por meio da atuação direta de empresas estatais ou ainda da participação acionária exercida em empreendimentos do setor produtivo, privados ou de capital misto, agrava a situação de fragilização da aliança público-privada.

Deve ser acrescida a essa percepção de marginalização do segmento industrial, quanto aos seus interesses econômicos e sua participação, a prolongada permanência de velhos problemas relativos ao Custo Brasil, os quais não foram anteriormente abordados pelo Estado de modo satisfatório. Segundo a opinião de industriais brasileiros publicada no *World Economic Forum - The Global Competitvity Report*, os principais fatores que

compõem o Custo Brasil continuam sendo determinantes para a baixa competitividade da indústria. Dito de outra forma, a despeito dos incentivos estatais articulados por meio da política industrial; do aprimoramento da capacidade regulatória do Estado; da expansão do financiamento para o setor produtivo; e inclusive dos investimentos para a modernização das instituições de educação técnica e profissionalizante; os problemas estruturais que retardam o desenvolvimento do Brasil se perpetuam.

Tabela 5.1: Fatores determinantes para a competitividade da indústria no Brasil

Relação de fatores	2006	2010	2014
Regulação e carga tributária	29,1%	37%	33,7%
Infraestrutura econômica	9,6%	13,8%	15%
Legislação trabalhista	11,7%	12,9%	15%
Eficiência burocrática	9,9%	11,3%	12,8%
Educação (básica e profissional)	4,5%	5,1%	6,1%
Acesso a financiamento e crédito	9,2%	5,6%	3,4%

Fonte: *World Economic Forum, The Global Competitiveness Report* (AUGUSTO LOPEZ-CLAROS, 2007; SCHWAB, 2011a, 2011b; SCHWAB et al., 2015)

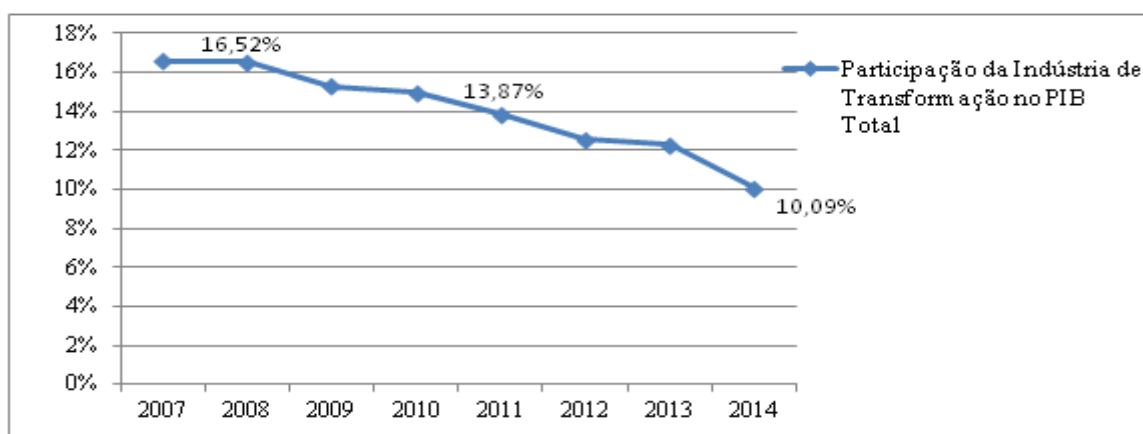
Ao considerar a percepção do empresariado industrial, constata-se que as restrições da legislação trabalhista, o elevado encargo tributário e sua complexidade regulatória, a ineficiência burocrática e a insegurança jurídica, além das debilidades da infraestrutura econômica e social do País, perpetuam-se como os principais gargalos para o aumento da capacidade produtiva e da competitividade da indústria brasileira. Com exceção do acesso a financiamento e crédito, os demais fatores são considerados entraves ao desenvolvimento. Essas mesmas questões são apontadas pela CNI em seus instrumentos de influência política, a exemplo da Agenda Legislativa, do Encontro Nacional da Indústria e de seu Fórum Executivo.

Diante desse cenário, convém destacar diversas medidas são adotadas pelo governo para abordar tais fatores. No que se refere à questão tributária, são implementadas medidas de desoneração da produção e do investimento, além de incentivos tributários para segmentos industriais específicos, a exemplo do automobilístico e de eletrodomésticos. No que tange à infraestrutura econômica, são lançados o PAC 1 e PAC 2. Já a questão da educação profissional recebe um impulso, com a expansão do ensino superior e dos

institutos técnicos federais. Por fim, no que se refere à eficiência burocrática do Estado, são implementadas medidas para avaliação por desempenho e estímulos à produtividade. Apenas a questão relativa à legislação trabalhista não recebe um tratamento específico.

Ainda assim, apesar de tamanha mobilização do Estado para tratar os principais fatores que afetam a produtividade brasileira, os resultados obtidos são insuficientes para reverter a tendência de desaceleração do setor produtivo e de queda no PIB nacional. No caso da indústria de transformação, apesar de haver um aumento bruto no número total de empregos formais registrados entre 2007 e 2014, que salta de 7,1 para 8,2 milhões; nesse mesmo período sua participação em percentual na composição do PIB nacional caiu de 16,5% para 10,1% (Anexo 5).

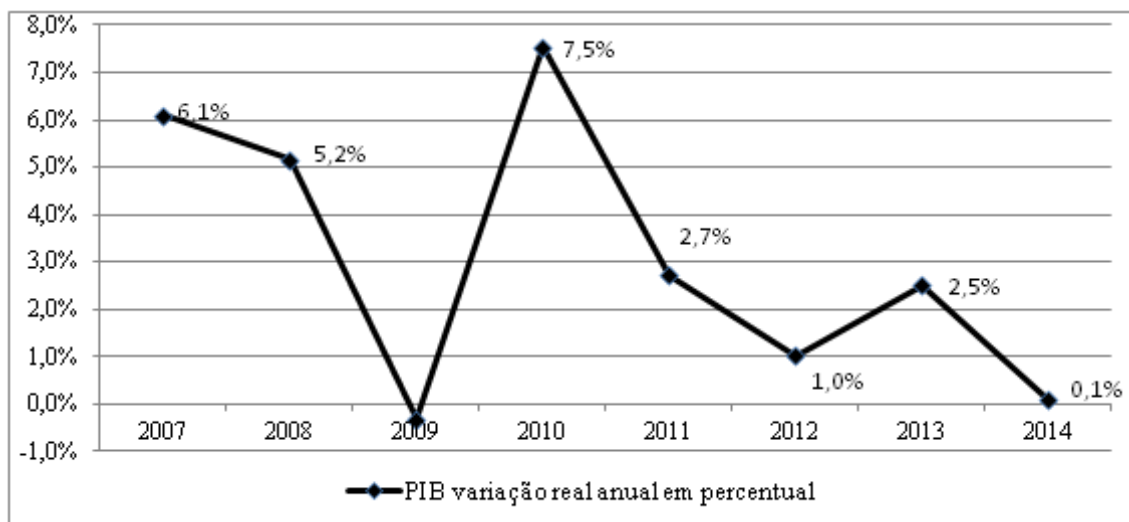
Gráfico 5.19: Participação do PIB da indústria de transformação na composição do PIB nacional entre 2007 e 2014



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2014.

Já quanto ao PIB nacional, muito embora a crise econômica tenha provocado uma brusca queda no ano de 2009 seguida por um pico de crescimento em 2010, sua tendência de queda não é efetivamente impactada e o PIB total cai de 6,1% em 2007, para 0,1% em 2014. Convém destacar que parte dessa oscilação deriva da flutuação na variação real anual das exportações de bens e serviços, que em 2009 apresenta um resultado negativo de -9,12% e sobe para 11,52% em 2010; mas a partir de 2011 permanece em uma trajetória de queda, conforme dados divulgados pelo IBGE (2014).

Gráfico 5.20: Variação real anual do PIB nacional entre 2007 e 2014



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais, Referência 2014.

Por fim, é importante mencionar a questão da inovação no contexto da política industrial, visto que essa pauta cada vez ganha maior espaço na agenda do Estado e também do segmento industrial, em especial da CNI. A partir de 2004, com a concepção de novos marcos legais para o incentivo à inovação, pesquisa e desenvolvimento, outras transformações institucionais são também implementadas. No âmbito da CNI, constam a criação do Congresso Brasileiro de Inovação na Indústria, em 2006; do Movimento Empresarial pela Inovação, em 2008; e da inauguração dos Institutos SENAI de Tecnologia e de Inovação, em 2012.

Com relação ao Estado, são ampliados os fundos para financiamento e outros incentivos tributários para pesquisadores, institutos de ciência e tecnologia, polos industriais e núcleos de inovação tecnológica; é instituída a Secretaria de Inovação, junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Ministério da Ciência e Tecnologia ganha novas atribuições com relação ao incentivo à inovação, em 2011; e, ainda em 2011, é lançada a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial, inaugurando um novo instrumento de parceria público-privada. Ou seja, se anteriormente o arranjo de instituições envolvidas na política industrial, tecnológica e de comércio exterior já era composto por um amplo grupo de atores institucionais. Com a ampliação da agenda política e a inserção da agenda de inovação, esse arranjo se torna ainda mais complexo e passa a requerer competências estatais melhor desenvolvidas, em específico no que se refere à capacidade de coordenação de atores em rede e de articulação política.

Muito embora a agenda de inovação tenha conquistado um espaço próprio na política industrial, convém destacar que os gargalos estruturais para o aumento da competitividade da indústria brasileira não são efetivamente abordados. Ainda que os incentivos estatais sejam direcionados para as atividades de desenvolvimento científico-tecnológico, ou ainda para a expansão de nichos industriais com produção intensiva em tecnologia e maior valor agregado; os problemas estruturais de desenvolvimento do País, consolidados na pauta do Custo Brasil, permanecem sem uma solução efetiva. Portanto, a despeito do progresso da agenda de inovação frente à evidente dependência brasileira por importação tecnológica, em geral o empresariado industrial não percebe suas demandas contempladas pelo governo, o que provoca um aumento na insatisfação quanto à crescente intervenção estatal nos empreendimentos do setor produtivo. Assim sendo, em 2014 o empresariado do setor industrial se encontra novamente dividido entre nacionalistas do setor público, nacionalistas do setor privado e internacionalistas, muito embora haja uma convergência na abordagem neodesenvolvimentista predominante nesse período.

Portanto, considerando a fragmentação interna do empresariado industrial; o crescente intervencionismo exercido pelo Estado; e a perda de hegemonia política das instituições patronais sindicalizadas nos processos de participação política; constata-se que esse período se encerra com uma forte sinalização de ruptura na aliança público-privada.

Considerações finais

A partir da análise realizada no capítulo 5, constata-se que o posicionamento adotado pela CNI na trajetória da política industrial não é linear, o que é demonstrado pela variação na aliança público-privada. Essa mudança fica evidenciada nas discussões e expectativas do empresariado industrial acerca da intervenção exercida pelo Estado na economia e no setor produtivo, como também pelo capital estrangeiro. Por vezes, sua posição é favorável a um maior protagonismo estatal na condução das estratégias econômicas e produtivas, seja por meio de incentivos pontuais, medidas de proteção à indústria nacional, ou ainda como ator responsável pela coordenação das políticas em âmbito nacional. Em outros momentos, demanda que esse protagonismo seja limitado e que uma maior autonomia seja atribuída à iniciativa privada.

Quanto ao capital estrangeiro, a mesma oscilação é observada nos posicionamentos emitidos pela CNI, o que reflete uma fragmentação interna do empresariado industrial, que se organiza entre empresários favoráveis a uma estreita parceria internacional e outros que são essencialmente nacionalistas. Assim sendo, esse conflito entre o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro apenas toma uma maior proporção no momento em que o capital financeiro adquire uma maior participação no setor produtivo nacional, induzindo a um risco de desnacionalização da indústria do País.

Ademais, sob a perspectiva de seu próprio protagonismo na política industrial, constata-se que o segmento industrial brasileiro ocupa uma posição que varia entre secundária e marginal no contexto da política industrial, ao longo de grande parte da trajetória estudada, com exceção do período entre 1938 e 1950. Na maioria das vezes, o protagonismo é exercido pelo Estado; mas, em alguns momentos, essa posição de liderança é ocupada pelo capital estrangeiro. Ou seja, a posição da CNI oscila entre uma condição de liderança política; de marginalização dos interesses da iniciativa privada frente às prioridades governamentais; ou ainda de dependência do capital estrangeiro para obter recursos e tecnologia necessários para a expansão da capacidade produtiva nacional. Essa constatação corrobora a análise de uma trajetória de industrialização dependente, seja dos incentivos estatais, como também da associação com o capital estrangeiro.

No primeiro período, entre 1938 e 1963, podem ser notadas três posições distintas da CNI. Em um primeiro momento, ela exerce o protagonismo político no processo de

industrialização e na formulação inicial das primeiras propostas de política industrial. Todavia, à medida que o capital disponível nacionalmente se mostra insuficiente para promover a transformação da estrutura produtiva do País, a atuação do Estado e do capital estrangeiro se torna indispensável. Nesse momento, a aliança público-privada nacional é ampliada pela inserção do capital estrangeiro e, gradativamente, a CNI perde a liderança política exercida anteriormente. Sua atuação na política industrial se torna secundária e, em sua maioria, apresenta sinais de dependência dos incentivos providos pelo Estado, ou ainda da complementação técnico-financeira estrangeira. Como resultado, ao final desse período, esse posicionamento secundário na aliança é substituído por uma situação de marginalização dos interesses do empresariado industrial, tendo em vista a crescente intervenção do Estado na economia, no setor produtivo e, inclusive, na própria organização institucional da CNI.

Já no segundo período, entre 1964 e 1984, permanece essa situação de perda de hegemonia do segmento industrial, em especial no que tange a participação da CNI nos processos decisórios da política industrial. Nesse período, o Estado é notadamente centralizador, autoritário e intervencionista. Entretanto, a despeito da participação marginal da CNI na política industrial, os interesses econômicos do empresariado do setor industrial são correspondidos, à medida que a estratégia político-econômica adotada pelo Estado traz resultados de crescimento econômico e produtivo para a indústria brasileira. Embora essa situação mitigue a evidente insatisfação da CNI com a atuação do Estado; ela também retrata uma aliança público-privada fragilizada. É apenas ao final da década de 1970, com o segundo choque da crise internacional do petróleo e a irreversível tendência de desaceleração produtiva e queda da economia nacional, que essa aliança é rompida.

Assim sendo, o terceiro período, entre 1985 e 2002, é iniciado com uma renovação da aliança público-privada, dessa vez fundamentada nos princípios de liberdade econômica da iniciativa privada e de abertura do mercado nacional. Nesse contexto, o empresariado industrial adquire a autonomia e o protagonismo demandado anteriormente, seja para a definição da estratégia de industrialização ou para a condução da política industrial.

Todavia, essa liderança não é efetivamente exercida, tendo em vista o impacto da crise econômica sobre o setor produtivo brasileiro e, principalmente, por decorrência da incapacidade da indústria nacional de competir em condições de igualdade com seus

concorrentes internacionais. Ou seja, a despeito de haver uma condição política favorável para o protagonismo do empresariado industrial brasileiro, sua posição permanece secundária frente à crescente participação do capital estrangeiro, financeiro ou de multinacionais, no setor produtivo nacional. Essa situação induz à uma reaproximação entre a CNI e o Estado, em prol da retomada na liderança sobre os setores produtivos, tendo em vista o risco de desnacionalização da indústria brasileira.

Por fim, no quarto período, entre 2003 e 2014, constata-se o fortalecimento da aliança público-privada, porém com uma evidente liderança exercida pelo Estado. De início essa situação corresponde aos interesses do empresariado industrial brasileiro, por maior proteção e incentivos ao capital nacional. Todavia, à medida que uma vez mais a intervenção do Estado na economia e no setor produtivo aumenta, sem que haja uma condição de crescimento econômico e produtivo do País, a aliança público-privada é novamente fragilizada, culminando com sua ruptura definitiva em 2015.

Convém destacar que essa não linearidade observada na trajetória de atuação da CNI revela um conflito contínuo no posicionamento do empresariado industrial, que está dividido entre grupos nacionalistas do setor privado, nacionalistas favoráveis à atuação empreendedora do Estado e internacionalistas. Outra questão importante que se soma a esse conflito interno diz respeito à politização da CNI no que tange a disputa de poder e de representatividade entre empresários do sudeste e sul, e aqueles do norte e nordeste, em especial após a consolidação da Bancada Empresarial e dos mecanismos institucionais de lobby, como a COAL e dos seminários RedIndústria. Esse conflito regional é evidenciado por meio das críticas formuladas pela FIESP à atuação da CNI; ou ainda por meio de posicionamentos isolados de federações estaduais, como a FIESP e a FIRJAN, quanto às questões da política industrial. Portanto, tem-se que a dinâmica interna da CNI e o papel por ela assumido na política industrial, em resposta a esse conflito interno do segmento industrial, contextualizam as relações estabelecidas entre o empresariado e o governo; bem como elucidam essa ausência de linearidade em sua atuação no processo político.

Assim sendo, considerando os diferentes posicionamentos assumidos pela CNI ao longo da trajetória analisada no que se refere à formatação da aliança público-privada, pode-se observar que a questão central em discussão é a extensão da participação e do controle exercido por cada uma das três partes dessa aliança no contexto da política

industrial. Ou seja, qual deve ser o papel do Estado e da iniciativa privada, nacional e estrangeira, no processo de industrialização do País. Os fatores que determinam essa oscilação ou não linearidade das posições da CNI são: i) o tamanho do Estado no âmbito do setor produtivo, considerando sua atuação como empreendedor ou como investidor; ii) a autonomia e os limites impostos pelo Estado para a atuação da iniciativa privada, nacional e estrangeira; iii) a dimensão da influência exercida pelo capital estrangeiro na dinamização da economia do setor produtivo; e iv) a diferenciação existente nas condições do capital nacional e estrangeiro, no que se refere à competição pelo mercado nacional. Dito de outra forma, o que está em análise é a formatação ideal dessa aliança público-privada tripartite, frente às mudanças estruturais ocorridas na trajetória política e econômica do Brasil.

Outra situação que pode ser evidenciada a partir da análise das trajetórias da CNI e da política industrial é a ruptura na aliança público-privada e a consequente retirada do apoio político da CNI ao governo sempre que ocorre uma acentuada queda no PIB. Conforme a Figura 1, os três picos de queda no PIB, respectivamente 1964, 1982 e 1992, correspondem aos momentos em que o empresariado industrial brasileiro deliberadamente modifica sua posição com relação à condução político-econômica do governo. Em 1964, a intervenção do Estado ocorre diretamente na CNI. Ademais das 3 Juntas Governativas, nesse ano é indicado o primeiro militar para assumir a presidência da entidade. Em 1982, após uma prolongada insatisfação do segmento industrial frente à incapacidade do Estado para recuperar a condição econômica do País e retomar a produtividade industrial, a CNI passa a apoiar o processo de redemocratização do País, posicionando-se favorável à abertura econômica e à redução da intervenção do Estado na economia. Já em 1992, a ruptura ocorrida é com o Estado neoliberal, tendo em vista os resultados desfavoráveis para o setor industrial, considerando a estratégia de desestatização em curso no País e à crescente participação do capital estrangeiro no setor produtivo brasileiro. Diferentemente das outras duas situações de evidente ruptura na aliança público-privada, nessa ocasião o empresariado industrial busca justamente uma maior intervenção do Estado na economia, em defesa da indústria nacional, o que gradativamente leva à retomada do pensamento desenvolvimentista no contexto da política industrial.

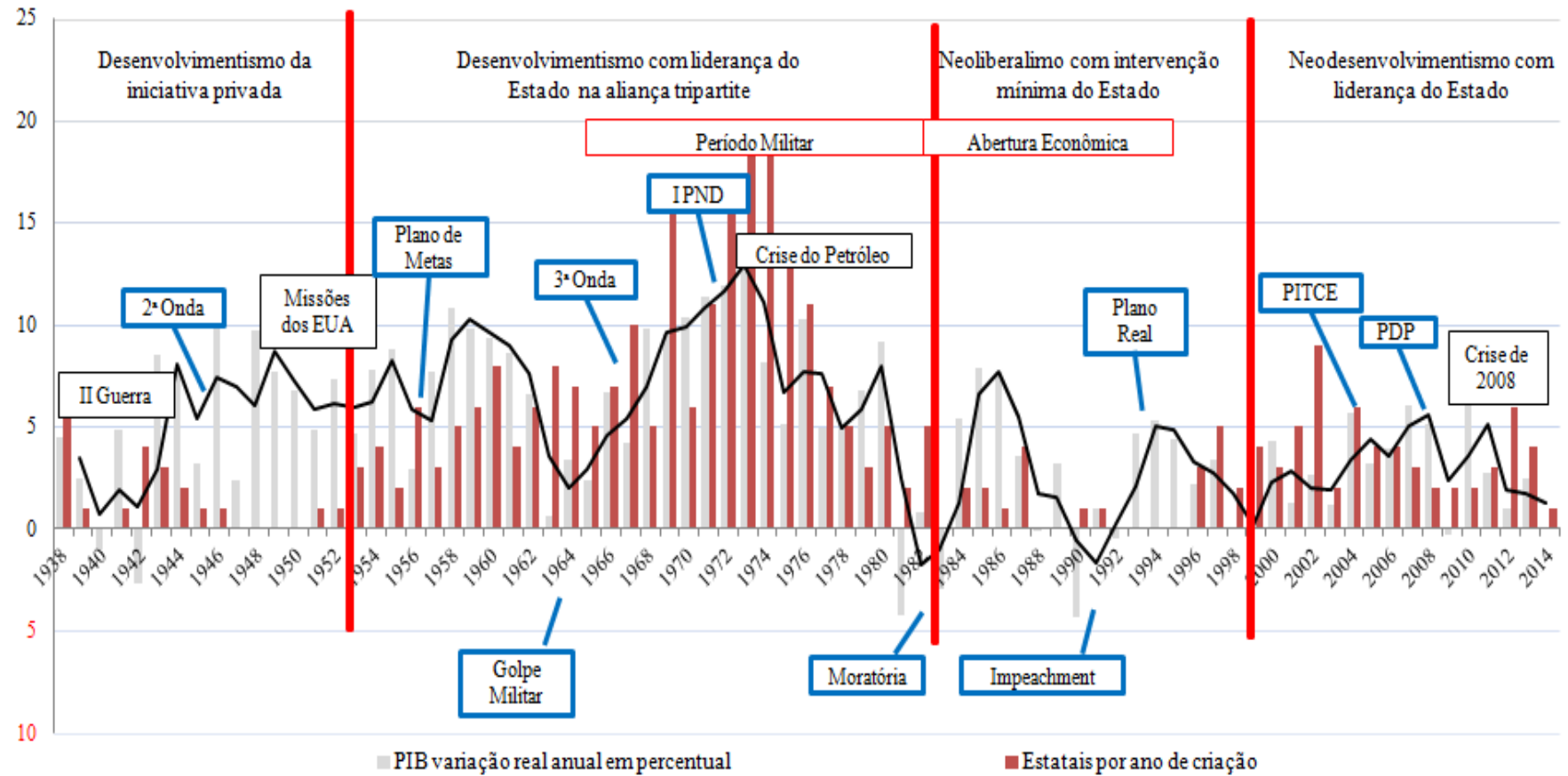
Ainda no que se refere entre a queda do PIB nacional e a ruptura da aliança público-privada, essa mesma tendência é constatada a partir de 2010, quando aumenta a

intervenção do Estado na economia e no setor produtivo, o que uma vez mais induz à insatisfação do empresariado industrial e sinaliza um desgaste nessa aliança. À medida que os resultados econômicos denotam uma trajetória de queda na atividade industrial, o rompimento dessa aliança se torna inevitável, vindo a se concretizar em 2015. Nesse momento, a iniciativa privada expressamente retira seu apoio do Estado.

Já no que se refere à capacidade da CNI de influenciar as decisões estatais no contexto da política industrial, as evidências analisadas nos capítulos 3 e 4, e inter-relacionadas no capítulo 5, sugerem que o empresariado industrial brasileiro, representado pela CNI, é em geral bem-sucedido em suas incursões na política industrial. Entretanto, na maioria das ocasiões, as proposições políticas são formuladas pelo Estado com um atraso temporal ou ainda em condições insuficientes e até mesmo insatisfatórias, se considerada a demanda originária do empresariado do setor industrial.

No primeiro período, entre 1938 e 1963, convém destacar três demandas manifestadas pela CNI, que se enquadram nessa situação. Primeiramente, existe a expectativa de qualificação de mão de obra para trabalhar na indústria, que remete ao período da República Velha. Em certa extensão, essa demanda é atendida pelo Estado quando é feita a autorização por lei para destinação orçamentária às atividades do SENAI. Entretanto, pouco depois, são criados os CEFETs e outras iniciativas públicas de formação profissional, que concorrem com a atuação da iniciativa privada. A segunda demanda diz respeito ao acesso facilitado a crédito e financiamento para a expansão da atividade industrial. Embora o BNDE tenha sido criado com essa proposta, sua atuação é majoritariamente direcionada para os empreendimentos públicos (serviços industriais de utilidade pública) e as empresas estatais. Por fim, um terceiro assunto que sustenta essa afirmação é a demanda por expansão regional da indústria. Se por um lado os investimentos em infraestrutura econômica se ocupam de prover o apoio necessário para o protagonismo do empresariado industrial nessa questão; por outro lado, constata-se uma evidente dependência dos empresários industriais por incentivos estatais adicionais para que sua atuação seja expandida ou transferida para outras regiões, o que não ocorre nesse período.

Figura 1: Intersecção das trajetórias da política industrial e de criação das estatais com a variação real anual do PIB nacional



Fonte: PIB – Variação real anual (IPEA, 2014) e número de estatais do setor produtivo criadas por ano (SEST, 214). Elaboração própria.

No segundo período, entre 1964 e 1984, a demanda por incentivos para a regionalização da produção industrial é resgatada pelo Estado, que passa a prover incentivos específicos para a formação de polos industriais em diversos estados brasileiros. Ademais, são criadas linhas de financiamento específicas para essa finalidade junto ao BNDE e outros bancos de desenvolvimento regional. Uma nova pauta que se consolida nesse período diz respeito aos incentivos para a pesquisa e o desenvolvimento científico-tecnológico, cada vez mais estratégicos para o aumento da competitividade e da produtividade da indústria nacional. Por um lado, a CNI dá início à criação de laboratórios para essa finalidade e também especializa algumas das carreiras de formação técnica. Por outro lado, o Estado cria novos fundos para investimento e financiamento das ações de ciência e tecnologia, porém uma vez mais esse orçamento é priorizado para as empresas públicas ou de capital misto. Essa demanda é apenas suprida, sobre a ótica da iniciativa privada, no último período analisado, quando ocorre a retomada do pensamento neodesenvolvimentista.

Por fim, cabe citar uma última questão que entra para a pauta política da CNI ao final desse período, o qual diz respeito aos incentivos para micro, pequenas e médias empresas. Frente à crise econômica brasileira e a urgência de dinamizar o mercado interno, característica do final da década de 1970, torna-se necessário articular um novo padrão de industrialização para o País e meios para seu financiamento. Nesse contexto, uma das propostas concebidas é a formalização de incentivos diferenciados para essas empresas de menor porte econômico. Porém, assim como na maioria dos casos, essa demanda é priorizada pelo Estado apenas no decorrer do terceiro período, quando a abertura econômica e do mercado brasileiro desestrutura diversas empresas nacionais.

No terceiro período, entre 1985 e 2002, a agenda de desestatização e privatização é de início apoiada pelo segmento industrial. No entanto, à medida que ficam evidenciadas as rupturas nos elos nacionais das cadeias produtivas, ademais da falência de diversas empresas nacionais que não se associam ao capital estrangeiro, essa posição é revertida e resulta na revisão do marco legal que rege essa estratégia. Outra questão que convém citar nesse período é o incentivo estatal para a internacionalização de produtos e empresas brasileiras, como mecanismo para enfrentar a desaceleração produtiva do País. Ainda que convergente e com o apoio do Estado, essa agenda é efetivamente implementada no quarto período tendo em vista a restrição orçamentária do Estado. A exceção ocorre nas empresas

consideradas bolsões de competência produtiva ou ainda estratégicas para o País, que se beneficiam dos corredores de exportações e das principais negociações feitas pelo Estado durante rodadas comerciais internacionais.

Ainda nesse período são concebidas duas novas pautas que são consideradas prioritárias pelas CNI, a saber: o Custo Brasil e a agenda de inovação na indústria. Em ambos os casos, sua formatação se dá no momento de retomada do pensamento desenvolvimentista junto ao empresariado industrial e ao Estado; e sua implementação pelo Estado em maior escala ocorre apenas no quarto período, a partir de 2003. A agenda que obtém um maior avanço no Brasil, já no quarto período, é a de inovação, que passa a se beneficiar de um novo marco legal e de um amplo conjunto de incentivos estatais, tanto para as empresas públicas como também para a iniciativa privada do setor industrial. Já a agenda referente ao Custo Brasil permanece com indicadores de monitoramento considerados insatisfatórios pela CNI, conforme divulgado periodicamente pela Agenda Legislativa da Indústria e outros relatórios institucionais.

Tendo em vista o exposto, constata-se um posicionamento propositivo adotado pela CNI no contexto da política industrial, ao longo de toda a trajetória estudada; bem como sua continuada predisposição por buscar um alinhamento estratégico com o governo, a despeito dos conflitos de opinião e das eventuais condições de marginalização participativa. Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que o papel exercido pela CNI na trajetória da política industrial influencia várias das decisões tomadas pelo Estado, ainda que suas demandas por incentivos específicos não sejam contempladas no curto prazo, ou conforme uma proposição estratégica que atenda às expectativas do empresariado industrial. E, ainda nessa perspectiva, pode-se dizer que os diversos mecanismos institucionais são considerados instrumentos ‘pacientes’ para expandir a influência exercida pela CNI, seja junto ao Congresso Nacional; ao Poder Executivo; às associações sindicais nacionais; às federações estaduais e sua base política local; ou ainda às grandes lideranças empresariais.

Enfim, outra questão importante, que a análise dessa intersecção de trajetórias permite fazer, diz respeito à identificação de pontes temáticas entre presente e o futuro. Dito de outra forma, essa conexão temporal que é constatada na trajetória da política industrial (entre os mecanismos institucionais, os marcos legais e as políticas vigentes, e

aqueles que estão em processo de consolidação), concretiza o entendimento dos desafios estruturais e de longo prazo que o governo, por meio da política industrial e de desenvolvimento produtivo, deve enfrentar para lograr o crescimento econômico do País e seu reposicionamento no contexto da nova divisão internacional do trabalho. Assim sendo, considerando a abordagem neodesenvolvimentista, a política industrial permanece como uma estratégia de grande relevância para promover o desenvolvimento dos segmentos considerados estratégicos para a composição do PIB nacional; a difusão de inovações tecnológicas e científicas; e a expansão e qualificação do emprego industrial.

Frente a todo o exposto, os pontos de intersecção entre as trajetórias da política industrial e da CNI, no período de 1938 a 2014, são identificados e permitem inferir um padrão de comportamento do empresariado industrial brasileiro, representado pela CNI, no que tange seu posicionamento na aliança público-privada; como também uma capacidade de proposição de estratégias para a política industrial exercida pela CNI, a despeito do evidente descompasso temporal em diversas das pautas defendidas. Embora não seja linear, as variações observadas carregam em si semelhanças na posição institucional frente à configuração de uma conjuntura econômica também semelhante. Esses pontos de intersecção também revelam uma efetiva influência da CNI na trajetória da política industrial, ainda que essa convergência de interesses aponte para a formação de pontes temáticas entre presente e o futuro. Assim sendo, confirmando a hipótese da tese, pode-se afirmar que a CNI tem uma trajetória institucional não linear no que se refere à sua articulação junto ao Estado. Porém, seu papel na trajetória da política industrial tem influenciado as decisões tomadas pelo Estado.

Reflexões e sugestões para futuras pesquisas

O estudo realizado induz à reflexão acerca de um novo padrão de desenvolvimento para o País. Em especial se for considerada essa nova ruptura da aliança público-privada, ocorrida em 2015, torna-se indispensável fazer uma análise quanto à estratégia de desenvolvimento econômico e produtivo para o País, proposta pelo Estado.

A tese revela que nos dois primeiros períodos analisados, entre 1938 e 1984, o País tinha grandes planos de desenvolvimento nacional, além da proposta de industrialização por substituição de importações, que orientavam as decisões acerca da política industrial.

Já no terceiro período, entre 1985 e 2002, a situação era diametralmente oposta, em especial até meados da década de 1990, tendo em vista a intervenção mínima exercida pelo Estado e orientação das propostas de desenvolvimento a partir das prioridades de estabilização macroeconômica e de equilíbrio das contas públicas. Já no último período, de 2003 a 2014, observou-se uma retomada do pensamento desenvolvimentista e, nas palavras de Bielschowsky (2013), a consolidação de uma “fase neoestruturalista”. Todavia, essa nova priorização das políticas produtivas são gradativamente subordinadas às prioridades sociais, o que leva o Estado a ampliar sua intervenção na economia e no arranjo do setor produtivo e, em última instância, à ruptura da aliança público-privada neodesenvolvimentista.

Todavia, essa situação não significa o fim da predominância do pensamento neodesenvolvimentista. Contudo, ela reforça as conclusões apresentadas anteriormente acerca da centralidade da questão sobre a extensão da participação e do controle exercido por cada uma das três partes dessa aliança no contexto da política industrial, seja do Estado, da iniciativa privada ou ainda do capital estrangeiro.

Qual é a nova estratégia proposta pelo Estado para o desenvolvimento do País? E qual é a proposição formulada pelo empresariado do setor industrial? Essas expectativas são convergentes? Ou elas apontam para uma desarticulação política mais profunda no Brasil? Deveria haver uma quarta onda de industrialização, ancorada nos processos de inovação tecnológica industrial? Ou ainda, conforme questionamento formulado por Bielschowsky (2013) referente à estratégia adotada no período entre 2003 e 2014, “a transformação ensejada pela dinâmica dos três motores conseguiria eliminar a profunda heterogeneidade estrutural ainda existente e em que prazos?” (p. 745). E a nova estratégia proposta, atacaria a essa deficiência estrutural da economia, do tecido social e dos arranjos políticos, que historicamente impactam na permanência do Brasil em uma condição de desenvolvimento dependente, ou de semiperiferia, no contexto da divisão internacional do trabalho?

Tais questões ainda não podem ser respondidas. Porém, considerando a relevância do legado histórico da trajetória da política industrial brasileira e de atuação da CNI, elas devem no momento se tornar objeto de reflexão e ainda de nova investigação. Afinal, o comportamento do empresariado industrial, organizado em torno da CNI, tem se mostrado

influyente para as definições sobre as estratégias futuras para o desenvolvimento do País e, principalmente, para a sustentabilidade política da estratégia proposta pelo Estado para a recuperação da economia nacional.

Tendo em vista a amplitude da pesquisa realizada e as limitações para a análise do objeto escolhido, no que se refere às informações e dados coletados, convém apontar algumas sugestões para dar seguimento a esse estudo. A proposta é aprofundar a compreensão do legado histórico da política industrial e também da atuação da CNI, considerando sua influência na realidade econômica do País e no processo de desenvolvimento produtivo.

Uma primeira sugestão diz respeito à proposta de analisar o papel exercido pela CNI no contexto específico de cada política industrial, seja em sentido amplo, setorial ou ainda auxiliar. Se por um lado a análise da trajetória permite identificar padrões de comportamento dos atores institucionais, além de tendências comuns para a formação ou a ruptura de alianças. Por outro lado, escolher política em específico ou ainda uma série temporal mais curta oportuniza conhecer em maior profundidade as estratégias utilizadas pelos atores institucionais para: i) convergir interesses difusos do empresariado industrial em torno de um objetivo comum; ii) formatar uma nova pauta de interesses e identificar uma janela de oportunidade para inseri-la na agenda estatal, diretamente ou por meio de agentes políticos; iii) analisar os mecanismos utilizados pontualmente para influenciar os agentes estatais, do poder Executivo ou do Legislativo, responsáveis pelos processos de decisão política; ou ainda iv) investigar as mudanças ocorridas internamente, seja em decorrência da nova pauta formada, ou como resposta às decisões políticas.

Uma segunda sugestão para pesquisa futura remete à análise da trajetória dos principais eventos internacionais, sejam eles políticos, econômicos ou sociais, que são determinantes nas trajetórias da política industrial brasileira e da CNI, e até mesmo no processo de industrialização do País. No decorrer desta tese, diversos eventos internacionais são citados, por sua relevância para a análise da realidade brasileira, muito embora sua interrelação não seja explorada em profundidade. Nesse sentido, pode-se destacar as citações feitas a cerca da crise da Bolsa de Nova Iorque; da primeira e da segunda guerra mundial; dos fluxos migratórios no período pós-guerra; das comissões mistas organizadas em parceria com os Estados Unidos da América; da crise do petróleo na

década de 1970; da criação da OMC e da participação brasileira no Mercosul; e da crise econômica internacional de 2008. Em todas essas ocorrências, constata-se uma forte queda no PIB nacional brasileiro, além da priorização de novos temas na agenda política da CNI e também no contexto da política industrial. Portanto, tendo em vista que esses eventos internacionais são fatores externos que condicionam e limitam os rumos do processo de industrialização do País, podendo por vezes inclusive defini-lo, cabe uma investigação sobre o papel e os impactos dessas externalidades na trajetória da política industrial e até mesmo da CNI.

Adicionalmente, outra possibilidade de estruturação da trajetória de eventos internacionais remete à análise dos principais marcos do processo de industrialização em âmbito global, a exemplo das classificações para o desenvolvimento industrial ou ainda da revolução tecnológica. Assim sendo, ao ser estruturada uma trajetória para os eventos internacionais com impacto na realidade brasileira, sua intersecção com as trajetórias da política industrial e da CNI poderia ser explorada.

Uma terceira sugestão para pesquisa diz respeito especificamente à análise do perfil do empresário industrial brasileiro e sua influência no posicionamento político adotado pela CNI. Nesse sentido, uma possibilidade seria analisar o perfil do empresário industrial que inova e sua influência no âmbito da CNI, em especial no que se refere à formulação de novas proposições políticas, conforme consta da Agenda Legislativa, ou ainda nos anais do Movimento Empresarial pela Inovação e do Congresso de Inovação da Indústria. Essa análise torna-se relevante após 2003, em vista a aprovação da Lei da Inovação (Lei 10.973 de 2004) e a formulação de um conjunto de incentivos para a inovação na indústria. Outra possibilidade seria analisar o perfil dos empresários industriais em geral, no quesito socioeconômico e do setor produtivo de origem, de modo a verificar se há uma correlação entre esse perfil e a condição de dependência produtiva do Brasil, conforme análise de Peter Evans e Ben Schneider.

Assim sendo, ficam registradas outras propostas para pesquisas que possam aprofundar a análise acerca do papel exercido pela CNI na política industrial, suas alianças com o Estado, e também das mudanças ocorridas internamente como resposta à atuação estatal ou de grupos empresariais com interesses específicos.

Bibliografia

- ABDI. **Relatório de Acompanhamento Setorial - Aeronáutico**. Brasília, 2008.
- _____. **Referências para a Política Industrial do Setor Petróleo e Gás: O Caso da Noruega**. Brasília, 2011.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por Que as Nações Fracassam - as Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2012.
- ANDERSON, P. **Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados - 1991/95. Texto para Discussão n. 667 - IPEA**, 1999. Rio de Janeiro.
- ARRIGHI, G. **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo**. São Paulo: Editora Contraponto, UNESP, 1996.
- _____. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- AUGUSTO LOPEZ-CLAROS. **The Global Competitiveness Report 2006-2007**. Geneva, 2007.
- AZEVEDO, J. F. A Formação da Associação Industrial do Rio de Janeiro em um Determinado Território: O Rio de Janeiro. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de Historia - ANPUH**, , n. Julho, p. 1–16, 2011.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1988.
- _____. Formação Econômica do Brasil: uma Obra-Prima do Estruturalismo Cepalino. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 4, 1989.
- _____. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Texto para discussão (IPEA)**, v. 1828, p. 7–27, 2013.
- BNDES (ED.). **BNDES 50 anos**. Brasília: DBA Dórea Books and Art., 2002.
- BONELLI, R.; VEIGA, P. DA M.; BRITO, A. F. DE. As políticas industriais e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. **Texto para Discussão n. 527 - IPEA**, p. 77, 1997. Rio de Janeiro.
- BOSCHI, R. R. **Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América**

Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

_____. Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-Industrialização: Desafios para o Brasil. . p.1–21, 2012. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo - FGV.

BOSCHI, R. R.; GAITÁN, F. Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, p. 305–322, 2008. Salvador.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74. , 1972. Brasília: Presidência da República.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963 - 1965.** 1962.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. O Plano Trienal – 1963 / 1965, 2000.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975 - 1979.** Brasília, 1974.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **III Plano Nacional de Desenvolvimento: 1980 - 1985.** Brasília, 1980.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da República Nova: 1986 - 1989.** Brasília, 1986.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior, 1990. Brasília.

_____. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Plano de Ação para Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) 2007-2010. , 2007. Brasília.

_____. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI). , 1993.

_____. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT III. , 1998. Brasília.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Programa Estratégico de Desenvolvimento - Diretrizes de Governo.** 1967.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Perfil das Empresas Estatais Federais - 2015 - ano base 2014.** Brasília, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil - 1930-1967**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

_____. **O Colapso de Uma Aliança de Classes**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

_____. Cinco Modelos de Capitalismo. **Textos para Discussão 280 - Escola de Economia de São Paulo**, n. Maio, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. **Novos Estudos**, v. 84, p. 83–99, 2009.

BUENO, E. **Produto Nacional: Uma História da Indústria no Brasil**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2008.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política industrial do governo Lula. **Texto para Discussão - 181 - IE/Unicamp**, v. Junho, p. 27, 2010.

CHANG, H.-J. Kicking Away the Ladder: The “ Real ” History of Free Trade Foreign. **Foreing Policy in Focus (FPIF) Special Report**, n. December, p. 20, 2003.

_____. **Bad Samaritans - The Myth of Free Trade and The Secret History of Capitalism**. New York: Bloomsbury Press, 2009.

_____. **23 Things They Don't Tell You About Capitalism**. New York: Bloomsbury Press, 2012.

CNI. **A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento**. 2002.

_____. **Crescimento. A Visão da Indústria**. Brasília, 2006.

_____. **Estatuto CNI**. Brasília, 2008.

_____. **Inovação: A Construção do Futuro**. Brasília, 2009a.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo: Avaliação E Perspectivas**. 2009b.

_____. **Mecanismos de Consulta CNI**. 2009c.

_____. **A Indústria e o Brasil - uma agenda para crescer mais e melhor**. 2010.

_____. Relatório de consulta Prévia para o BNDES. CNI/ SENAI. 2011.

_____. Carta da indústria 2012. Brasília: CNI.

_____. **Mobilização Empresarial pela Inovação: Ações e resultados 2014**. 2014a.

_____. **Carta da indústria 2014**. Brasília: CNI, 2014b.

CORONEL, D. A. Política Industrial e Desenvolvimento Econômico: A Reatualização de um Debate Histórico. **Tese de Doutorado**, 2008.

CORSI, F. L. Política Econômica e Nacionalismo no Estado Novo. In: S. e W. Tamás Suzigan (Ed.); **História Econômica do Brasil Contemporâneo**, 1997. São Paulo: Editora Hucitec.

CORSI, F. L. **Crise do Capitalismo e Reestruturação da Economia Mundial. As Estratégias de Desenvolvimento na América Latina**. 2007.

COSTA, J. G. DA. **Planejamento Governamental - A experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

COUTINHO, L. G.; FERRAZ, J. C.; CASSIOLATO, J. E.; SILVA, A. L. G. DA; CAPISTRANO, M. C. **Articulação dos Atores na Implementação da Política Industrial: a Experiência das Câmaras Setoriais - Retrocesso ou Avanço na Transição para um Novo Modelo?** 1993.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C.; NASSIF, A.; OLIVA, R. Industrial Policy and Economic Transformation. In: Jeff Dayton-Johnson; Javier Santiso (Eds.); **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy**, 2012. Oxford: Oxford University Press.

DELGADO, I. G. **Empresariado, Reformas Econômicas, Custo Brasil e Política Social**. 2001.

DINIZ, E. Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC). **Fundação Getúlio Vargas**, 2009.

EVANS, P. B. **Dependent Development - The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil**. New Jersey: Princeton University Press, 1979.

_____. **Embedded Autonomy - States & Industrial Transformation**. 10th ed. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FELDHUES, P. R. P. **A Confederação Nacional da Indústria e o Nordeste Brasileiro**,

2014. Universidade de Brasília.

FIESP - DEPECON. **Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB**. São Paulo, 2015.

FONSECA, P. C. D. O Processo de Substituição de Importações. **Revista de Economia Política**. v. 30, p.357–358, 2010.

_____. A Revolução de 1930 e a Economia Brasileira. **Revista Economia**, , n. 13, p. 843–866, 2012. Salvador.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 1978.

_____. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: R. Bielschowsky (Ed.); **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1, p.239–262, 2000. Rio de Janeiro: CEPAL e COFECON.

FURTADO, J.; COUTINHO, L.; AMADEO, E. **Desenvolvimento em Debate - Política Industrial**. Brasília, 2002.

GEISEL, G. E. II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1975-1979. , 1975. Brasília: Presidência da República.

GOMES, S. B. V. **A indústria aeronáutica no Brasil : evolução recente e perspectivas**. Brasília, 2010.

GUIMARÃES, E. A. A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação. **Texto para Discussão - 409 - IPEA**, , n. 409, 1996.

HALL, P. A. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: James Mahoney; Kathleen Thelen (Eds.); **Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power**, 2010. New York: Cambridge University Press.

IEDI. A Política de Desenvolvimento Industrial - O Que É e o Que Representa Para o Brasil, 2002.

I CONCLAP. Rio de Janeiro, 2009.

II CONCLAP. Rio de Janeiro, 2009.

III CONCLAP. Rio de Janeiro, 2009.

IPEA. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas**

- Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Second Edition. New York: Longman, 2003.
- KUBOTA, L. C.; SALERNO, M. S. **Estado e Inovação**. In: João Alberto de Negri; Luis Claudio Kubota (Eds.); **Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil**, 2008. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- LEOPOLDI, M. A. P. O Século do Corporativismo? In: D. Musiedlak (Ed.); **Les expériences corporatives dans l'aire latine**, 2010. Berne: Peter Lang.
- LOUREIRO, B. P. **O Plano de Integração Nacional de 1970 e as rodovias na Amazônia: o caso da região amazônica na política de integração do território Nacional**. 2010.
- LUZ, N. V. **A Luta pela Industrialização do Brasil**. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1978.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: James Mahoney; Kathleen Thelen (Eds.); **Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power**, 2010. New York: Cambridge University Press.
- MALERBA, F. **Sectoral Systems of Innovation - Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe**. New York: Cambridge University Press, 2004.
- MANCUSO, W. P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505–547, 2004.
- MARINHO, P. E. M. DE M. Companhia Estrada de Ferro D. Pedro II: a grande escola prática da nascente Engenharia Civil no Brasil oitocentista. **Revista Topoi**, v. 16, n. 30, p. 203–233, 2015.
- MELLO, J. M. C. DE. **O Capitalismo Tardio**. 9ª edição ed. São Paulo: UNESP, 2009.
- MUNIZ, A. DA C. Fiesp e o debate sobre o papel do estado na economia nos anos 80 do século xx. XX Encontro Regional de História. **Anais...**, 2010. Franca: UNESP.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o Capitalismo de Estado - O leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Editora Schwarcz S.A., 2015.
- NEGRI, F. DE. Diagnóstico e Desempenho Recente da Política de Desenvolvimento

Produtivo. **Brasil em Desenvolvimento - Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. v. 2, p.225–260, 2009. Brasília.

NIGRIELLO, A. Planos Nacionais de Viação. , 2010. São Paulo: FAU USP.

PINTO, S. C. A. **IV CONCLAP**. Rio de Janeiro, 2009.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. **CEPAL, Boletim económico de América Latina**, v. VII, p. 71–136, 1962.

_____. O desenvolvimento econômico da America Latina e alguns de seus problemas principais. In: R. Bielschowsky (Ed.); **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1, p.69–136, 2000. Rio de Janeiro: CEPAL e COFECON.

QUEIROZ, A. A. DE; BRAGA, M. L. DE S.; SARAIVA, J. B.; RESENDE, U. R. DE. **Radiografia do novo congresso - Legislatura de 1995 a 1999**. Brasília: DIAP, 1994.

QUEIROZ, A. A. DE; BRAGA, M. L. DE S.; SENA, V.; RESENDE, U. R. DE. **Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2003 a 2007**. Brasília, 2002.

QUEIROZ, A. A. DE; LOPES, V.; RESENDE, U. R. DE. **A Nova Câmara - Estado por Estado**. Brasília: DIAP, 1990.

QUEIROZ, A. A. DE; NORONHA, C.; PINTO, M. V. DA S.; et al. **Radiografia do Novo Congresso - Legislatura de 1999 a 2003**. Brasília, 1998.

QUEIROZ, A. A. DE; PINTO, M. V. DA S.; SENA, V.; ALVES, A. DE S.; RESENDE, U. R. DE. **Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2007 a 2011**. Brasília, 2006.

QUEIROZ, A. A. DE; SENA, V.; PINTO, M. V. DA S.; et al. **Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2011 a 2015**. Brasília, 2010.

Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados. **Memórias do Desenvolvimento**. v. 2, p.277–336, 1951.

RESENDE, A. V. A Política Industrial do Plano Real. **Texto para Discussão n. 130 - UFMG/ CEDEPLAR**, p. 47, 2000. Belo Horizonte.

RIBEIRO, T. R. M. **Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da Missão Abbink (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951- 1953)**, 2012. Universidade Federal Fluminense.

SALERNO, M. S.; DAHER, T. Política Industrial, Tecnológica e de Desenvolvimento Exterior do Gover Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas. , 2006.

SANTOS, A. L. DOS; ALVES, A. DE S.; PINTO, M. V. DA S.; et al. **Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2015 a 2019**. Brasília, 2015.

SCHAPIRO, M. G. Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: Instrumentos e Capacidades na Política Industrial Brasileira. In: Alexandre de Ávila Gomide; Roberto Rocha C. Pires (Eds.); **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. 2014th ed., p.239–265, 2014. Brasília.

SCHNEIDER, B. R. Estudando o Estado Brasileiro. **Burocracia Pública e Política Industrial**. p.404, 1994. São Paulo: Editora Sumaré.

_____. Contrasting Capitalisms: Latin America in Comparative Perspective. In: J. S. and J. Dayton-Johnson (Ed.); **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy**, 2012. Oxford: Oxford University Press.

_____. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas Históricas e Comparadas. In: A. de Á. Gomide; R. R. C. Pires (Eds.); **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. p.31–55, 2014. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

SCHWAB, K. **The Global Competitiveness Report 2010–2011**. Geneva, 2011a.

_____. (ED.). **The Global Competitiveness Report - 2011-2012**. Geneva: World Economic Forum, 2011b.

SCHWAB, K.; SALA-I-MARTÍN, X.; BRENDE, B.; et al. **The Global Competitiveness Report - 2014-2015**. Geneva, 2015.

SIMONSEN, R. **Parecer apresentado ao CNPIC, em 16 de agosto de 1944**. 1944.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. **Beyond Continuity - Institutional Change in Advanced Political Economies**, 2005. New York: Oxford University Press.

SUZIGAN, W. Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 1, p. 5–20, 1996.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de**

Economia Política, v. 26, n. 102, p. 163–185, 2006.

_____. Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 40, n. 1, p. 7–41, 2010.

TARAPANOFF, K. Planejamento Governamental no Brasil. **Revista Inf. Legislativa**, p. 549–568, 1992. Brasília.

TAVARES, MARIA DA CONCEIÇÃO; MELO, HILDETE PEREIRA DE; CAPUTO, ANA CLAUDIA; COSTA, GLORIA MARIA MORAES DA; ARAÚJO, V. L. DE. O BNDE durante o II PND. **Memórias do Desenvolvimento**. v. 4, p.509–534, 2010. Brasília.

_____. O Plano de Metas e o papel do BNDE. **Memórias do Desenvolvimento**. v. 4, p.45–87, 2010.

TAVARES, M. DA C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: R. Bielschowsky (Ed.); **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1, p.217–238, 2000. Rio de Janeiro: CEPAL e COFECON.

THELEN, K. **How Institutions Evolve - The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TIGRE, P. B. **Gestão da Inovação - A Economia da Tecnologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2006.

TONI, J. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: A Força das Novas Ideias e dos Empreendedores Políticos**, 2013. Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/dez-anos-da-politica-industrial-brasileira-conquistas-e-desafios-a-superar-2913.html>>. .

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Paul A. Sabatier (Ed.); **Theories of the Policy Process**, 2007. Cambridge: Westview Press.

VELASCO JR, L. A privatização no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, v. 33, n. Junho, p. 307–382, 2010.

VERMULM, R. **A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. São Paulo, 2004.

ANEXO 1 – Série temporal do ministério com atribuições para a indústria

Período	Ministério	Legislação	Observações
1891-1906	Ministério da Indústria, Viação e Obras	Lei 23, de 30 de outubro de 1891	Conforme disposto na Lei, as competências do Ministério são voltadas para os serviços que interessem à agricultura e ao comércio, ademais da gestão de obras públicas, linhas férreas e das fábricas de ferro.
1906-1930	Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio	Decreto 1.606, de 29 de dezembro de 1906	Os assuntos relativos à gestão de obras públicas e dos sistemas de transportes são repassados para outro Ministério. A pauta da indústria permanece vinculada aos interesses da agricultura e do comércio.
1930- 1960	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	Decreto 19.433, de 26 de novembro de 1930	Pela primeira vez se prioriza a indústria de bens de consumo e outras manufaturas voltadas para a substituição de importações. As pautas do comércio, da agricultura e do trabalho são abordadas de forma paralela.
1960- 1989	Ministério da Indústria e Comércio	Lei 3.782, de 22 de julho de 1960	Ademais das pautas da indústria e do comércio, são incorporadas a questão da propriedade industrial, dos seguros privados e do desenvolvimento tecnológico. Os institutos do café, mate, pinho, sal, açúcar e Álcool permanecem relacionados à atividade industrial. Nessa mesma Lei, fica criado o Ministério das Minas e Energia, separando as discussões relativas à energia e produção mineral.

Período	Nome do Ministério	Legislação	Observações
1989	Ministério do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia	Medida Provisória 29, 15 de janeiro de 1989; Lei 7.739, de 16 de março de 1989	As atribuições de ciência e tecnologia são incorporadas ao Ministério da Indústria e Comércio.
1989-1990	Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio	Lei 7.740, de 16 de março de 1989	Diante das insatisfações da academia, fica criada a Secretaria Especial da Ciência e Tecnologia, vinculada diretamente à Presidência da República.
1990-1992	Extinção do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio; Criação da Secretaria de Desenvolvimento Industrial, vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento	Lei 8.028, de 12 de abril de 1990	Com a extinção do Ministério da Indústria e do Comércio, as atividades de comércio exterior e desenvolvimento industrial passam para competência do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Nessa ocasião a pauta de tecnologia industrial básica e das atividades de pesquisa e desenvolvimento em áreas prioritárias são repassadas para a Secretaria Especial da Ciência e Tecnologia. Já as atividades de registro da propriedade industrial são transferidas para o Ministério da Justiça.
1992-1999	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo	Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992; Lei 9.649, de 27 de maio de 1998	Fica novamente instituído o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, que ademais de incluir a pauta do turismo, também recebe novas competências como as atividades de apoio a micro e pequenas empresas, ao registro de propriedade industrial, marcas e patentes, e de transferência de tecnologia.

Período	Nome do Ministério	Legislação	Observações
1999-2014	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Medida Provisória 1.799-2, de 21 de janeiro de 1999; Medida Provisória 1.911-8, de 29 de julho de 1999; Medida Provisória 2.216-37, de 31 de agosto de 2001	A Medida Provisória 1.799-2 desmembra as atividades do turismo, que ganha nova denominação, a saber Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Com a Medida Provisória 1.911-8, as atividades de comércio exterior são adicionadas à pauta do Ministério, que novamente altera seu nome para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. De acordo com a medida provisória 2.216-37, as atividades de desenvolvimento da indústria, comércio e serviço são agrupadas no mesmo Ministério; e as atividades de zoneamento ecológico-econômico se tornam de competência compartilhada com o Ministério do Meio Ambiente e da Agricultura.
		Lei 10.683, de 2003; Decreto 5.532, de 6 de setembro de 2005; Decreto 7.096, de 4 de fevereiro de 2010.	A Lei 10.683 separa do Ministério as atribuições da micro e pequena empresa, que passa a se vincular à Presidência da República. Com o Decreto 5.532, o Ministério adquire nova competência na aplicação de mecanismos de defesa comercial; na negociação internacional relativa ao comércio exterior; e na formulação de políticas de apoio a micro e pequenas empresas, a indústrias intensivas em capital ou em mão de obra, com vistas a aumentar a competitividade industrial. Com o Decreto 7.096, as atribuições relativas à pauta da inovação são inseridas no Ministério.

ANEXO 2 – Conselhos estatais instituídos no contexto da política industrial

Período	Conselho	Legislação	Observações
1943 a 1946	CNPIC – Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial	Decreto-Lei 5.982, de 10 de novembro de 1943	O CNPIC tem por objetivo de fazer uma composição entre o Estado e o segmento industrial brasileiro. Está vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.
1944 a 1949	CPE – Comissão de Planejamento Econômico	Decreto-Lei 6.476, de 8 de maio de 1944	O CPE está vinculado ao Conselho Nacional de Segurança e tem a atribuição de fazer estudos econômicos de interesse geral e militar.
1949 a 1967	CNE – Conselho Nacional de Economia	Artigo 205, da Constituição Federal de 1946; Lei 970, de 16 de dezembro de 1949	O CNE conta com a participação de representantes do empresariado industrial com o objetivo de estudar a vida econômica do País e sugerir medidas políticas. A Lei 970 dispõe sobre suas atribuições, organização e funcionamento, que prevê a formação de Comissões Especiais para analisar setores produtivos ou temas específicos. Posteriormente, o Decreto 49.524, de 1960, regulamenta a Lei 970.
1951 a 1954	CDI – Comissão de Desenvolvimento Industrial	Decreto 29.806, de 25 de julho de 1951	A CDI está vinculada ao Ministério da Fazenda e tem por objetivo organizar o processo de industrialização, bem como propor medidas políticas para a expansão e diversificação da indústria nacional. Ademais dos membros governamentais, a CDI conta com a representação do empresariado industrial.
1956 a 1964	CD – Conselho de Desenvolvimento	Decreto 38.744, de 1 de fevereiro de 1956	Criado em substituição à CDI, o CD é vinculado à Presidência da República, o CD tem por objetivo elaborar planos para aumentar o desempenho da economia nacional e pode criar grupos de trabalho tripartite para discutir assuntos ou temas específicos.

Período	Conselho	Legislação	Observações
1961 a 1964	COPLAN – Comissão Nacional de Planejamento	Decreto 51.152, de 5 de agosto de 1961	A COPLAN é vinculada à Presidência da República e tem por objetivo elaborar um plano plurienal de desenvolvimento econômico e social do País, controlar sua execução e sugerir as modificações na política nacional. Tem a discricionariedade para participar dos grupos de trabalho formados no âmbito do Estado.
1962 a 1966	COCAP – Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso	Decreto 1.040, de 23 de maio de 1962	A COCAP está vinculada ao Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica.
1964 a 1966	CCE – Comissão de Comércio Exterior	Decreto 53.899, de 29 de abril de 1964	A CCE se vincula ao Ministério da Indústria e do Comércio, e tem por objetivo formular as diretrizes da política do comércio exterior, podendo contar com a colaboração de representantes do empresariado industrial em seus grupos executivos setoriais.
1966 a 1979	CONCEX – Conselho Nacional do Comércio Exterior	Lei nº 5.205, de 10 de junho de 1966	O CONCEX é presidido pelo Ministro da Indústria e do Comércio e integrado por um grupo interministerial e por representantes do Banco Central e do Banco do Brasil.

Período	Conselho	Legislação	Observações
1988 a 2003	CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial	Decreto 96.056, de 19 de maio de 1988	O decreto reorganiza o CDI e lhe vincula ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a atribuição de formular a política industrial. Os representantes do empresariado industrial participam apenas da Comissão Consultiva do CDI. Nos casos específicos de programas de desenvolvimento tecnológico, o Ministério tem a prerrogativa de formatar grupos setoriais.
2004 – atual	CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	Lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004	O CNDI é vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Sendo composto por representantes do Poder Executivo, do setor industrial e da sociedade civil, o CNDI é secretariado pela ABDI e tem a atribuição de políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País. É posteriormente regulamentado pelo Decreto 5.353, de 24 de janeiro de 2005.

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 3 – Empresas estatais federais do setor produtivo

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1854	Companhia Estrada de Ferro D. Pedro II		Transporte
1858	Estrada de Ferro Central do Brasil	Central do Brasil	Transporte
1888	Companhia Docas de Santos	CDS	Portuário
1895	Real Fábrica de Ferro de Ipanema	Ferro Ipanema	Ind. Base
1905	Companhia de Comércio e Navegação	CCN	Transporte
1936	Rádio Nacional do Rio de Janeiro	Rádio Nacional	Telecomunicação
1937	Agência Nacional de Notícias	Agência Nacional	Telecomunicação
1939	Instituto de Resseguros do Brasil	IRB Brasil	Comércio e Serviços
1941	Companhia Siderúrgica Nacional	CSN	Ind. Base
1942	Companhia Brasileira de Cobre	CBC	Mineração
1942	Companhia Ferro e Aço de Vitória	COFAVI	Ind. Base
1942	Companhia Vale do Rio Doce	CVRD	Mineração
1942	Fábrica Nacional de Motores S.A	FNM	Transporte
1943	Estrada de Ferro Vitória-Minas	EFVM	Transporte
1943	Companhia Brasileira de Zinco	CBZ	Mineração
1943	Companhia Nacional dos Álcalis	CNA.	Química
1944	Companhia Aços Especiais Itabira	ACESITA	Ind. Base
1944	Mafersa Sociedade Anônima	MAFERSA	Máquina e Equipamento
1945	Companhia Hidrelétrica do São Francisco	CHESF	Energia
1946	Companhia Municipal de Transportes Coletivos	CMTC	Transporte
1951	Telecomunicações do Espírito Santo	TELEST	Telecomunicação

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1952	Companhia Energética de Minas Gerais S.A.	CEMIG	Energia
1953	Companhia Siderúrgica Paulista	COSIPA	Ind. Base
1953	Petróleo Brasileiro S.A.	PETROBRAS	Petróleo
1953	Telecomunicações de Minas Gerais S.A.	TELEMIG	Telecomunicação
1954	Companhia Paranaense de Energia	COPEL	Energia
1954	Companhia Telefônica da Borda do Campo	CTBC	Telecomunicação
1954	Espírito Santo Centrais Elétricas	ESCELSA	Energia
1954	Indústria Aeronáutica Neiva	NEIVA	Transporte
1955	CELG Distribuição S.A.	CELG D	Comércio e Serviços
1955	Hospital Fêmeina	HFSA	Saúde
1956	Companhia de Eletricidade do Amapá	CEA	Energia
1956	Centrais Elétricas de Santa Catarina	CELESC	Energia
1956	Centrais Elétricas de Goiás	CELG	Energia
1956	Centrais Elétricas Matogrossense	CEMAT	Energia
1956	Hospital Cristo Redentor	HCR	Saúde
1956	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais	USIMINAS	Ind. Base
1957	Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais	CASEMG	Comércio e Serviços
1957	FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	FURNAS	Energia
1957	Rede Ferroviária Federal	RFFSA	Transporte
1958	Companhia Energética do Maranhão	CEMAR	Energia
1958	São José Armazéns Gerais LTDA.	SJAR	Abastecimento
1958	Telecomunicações de Alagoas	TELASA	Telecomunicação

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1958	Telecomunicações da Bahia	TELEBAHIA	Telecomunicação
1958	Telecomunicações de Pernambuco	TELPE	Telecomunicação
1959	Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários	AGEF	Abastecimento
1959	Companhia Energética de Alagoas	CEAL	Energia
1959	Companhia Energética do Piauí	CEPISA	Energia
1959	Companhia de Eletricidade da Bahia	COELBA	Energia
1959	Sistemas de Processamento de Dados	DATAMEC	TI
1959	Empresa Distribuidora de Energia em Sergipe	ENERGIPE	Comércio e Serviços
1960	Aços Finos Piratini	AFP	Ind. Base
1960	Companhia Estadual de Energia Elétrica	CEEE Piratini	Energia
1960	Centrais Elétricas do Pará	CELPA	Energia
1960	Companhia de Eletricidade de Pernambuco	CELPE	Energia
1960	Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.	Conceição	Saúde
1960	Petróleo Minas Gerais	PETROMINAS	Petróleo
1960	Telecomunicações do Piauí	TELEPISA	Telecomunicação
1960	Telecomunicações de Rondônia	TELERON	Telecomunicação
1961	Centrais de Abastecimento de Pernambuco	CEASA PE	Abastecimento
1961	Companhia Estadual de Energia Elétrica	CEEE	Energia
1961	Companhia de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte	COSERN	Comércio e Serviços
1961	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	ELETRONBRAS	Energia
1962	Companhia de Telefones do Rio de Janeiro	CETEL	Telecomunicação

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1962	Companhia Brasileira de Armazenamento	CIBRAZEM	Abastecimen- -to
1962	Companhia Brasileira de Alimentos	COBAL	Abastecimen- -to
1962	Companhia Riograndense de Telecomunicações	CRT	Telecomuni- -cação
1962	Vale do Rio Doce Navegação	DOCENAVE	Transporte
1962	Empresa Brasileira de Telecomunicações	EMBRATEL	Telecomuni- -cação
1963	Aço Minas Gerais	AÇOMINAS	Ind. Base
1963	Companhia Energética do Amazonas	CEAM	Energia
1963	Centrais Elétricas Fluminenses	CELF	Energia
1963	Companhia de Projetos Industriais	COBRAPI	Construção Civil
1963	Companhia de Saneamento do Paraná	SANEPAR	Saneamento
1963	Telecomunicações do Paraná	TELEPAR	Telecomuni- -cação
1963	Telecomunicações do Rio Grande do Norte	TELERN	Telecomuni- -cação
1963	Usina Siderúrgica da Bahia	USIBA	Ind. Base
1964	Companhia Brasileira de Trens Urbanos	CBTU	Transporte
1964	Companhia Docas do Ceará	CDC	Portuário
1964	Companhia de Eletricidade de Brasília	CEB	Energia
1964	Companhia Pontapogrossense de Telecomunicações	CPT	Telecomuni- -cação
1964	Companhia de Eletrificação da Paraíba	SEAELPA	Energia
1964	Serviço Federal de Processamento de Dados	SERPRO	TI
1964	Telecomunicações de Brasília	TELEBRASÍ- LIA	Telecomuni- -cação
1965	Companhia Pernambucana de Borracha	COPERBO	Manufatura

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1965	Companhia Riograndense de Saneamento	CORSAN	Saneamento
1965	Nuclebras de Monazita e Associados	NUCLEMON	Mineração
1965	Telecomunicações do Amazonas	Teleamazon	Telecomunicação
1965	ULTRAFERTIL S.A. - Ind. e Comércio de Fertilizantes	UltraFertil	Química
1966	Companhia Eletromecânica	CELMA	Máquina e Equipamento
1966	Companhia Energética de São Paulo	CESP	Energia
1966	Itabira Internacional Company LTDA.	ITACO	Comércio e Serviços
1966	Companhia De Navegação Lloyd Brasileiro	LLOYDBRAS	Naval
1966	Petroquímica União	Petroquímica União	Petróleo
1966	Seamar Shipping Corporation	SEAMAR	Transporte
1966	Telecomunicações do Maranhão	TELMA	Telecomunicação
1967	Alumínio S.A. Extrusão Laminadas	ALUMÍNIO	Ind. Base
1967	Brasileira de Dragagem	Brasileira de Dragagem	Saneamento
1967	Companhia Docas do Pará	CDP	Portuário
1967	Companhia Docas do Rio De Janeiro	CDRJ	Portuário
1967	Companhia Espírtio Santense de Saneamento	CESAN	Saneamento
1967	Companhia Siderúrgica de Mogi das Cruzes	COSIM	Ind. Base
1967	Empresa de Navegação da Amazônia	ENASA	Transporte
1967	Florestas Rio Doce	FRDSA	Agroindústria
1967	Petrobrás Química	Petroquisa	Química
1967	Saneamento de Goiás	SANEAGO	Saneamento

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1968	Centrais Elétricas de Rondônia S.A.	CERON	Energia
1968	Companhia de Gás de São Paulo	COMGÁS	Gás
1968	Companhia de Eletricidade do Acre	ELETROACRE	Energia
1968	Companhia do Metropolitano de São Paulo	METRÔ SP	Transporte
1968	Telecomunicações de Goiás	TELEGOIÁS	Telecomunicação
1969	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	CAESB	Saneamento
1969	Caraíba Metais - Indústria e Comércio	CARAÍBA	Ind. Base
1969	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo	CEAGESP	Agroindústria
1969	Centrais Elétricas de Roraima	CER	Energia
1969	Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto	CETERP	Telecomunicação
1969	Companhia Docas do Rio Grande do Norte	CODERN	Portuário
1969	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	CPRM	Pesquisa
1969	Desenvolvimento Rodoviário	DERSA	Transporte
1969	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	ECT	Logística
1969	Eletrosul Centrais Elétricas S.A.	ELETROSUL	Energia
1969	Empresa Baiana de Águas e Saneamento	EMBASA	Saneamento
1969	Empresa Brasileira de Aeronáutica	EMBRAER	Transporte
1969	Indústria Carboquímica Catarinense S.A.	ICC	Carvão
1969	Meridional Artes Gráficas	MAG	Comércio e Serviços
1969	Meridional do Brasil Informática	MERIDIONAL	TI
1969	Telecomunicações Aeronáutica	TASA	Telecomunicação
1969	Telecomunicações de Santa Catarina	TELESC	Telecomunicação

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1970	Centrais de Abastecimento do Pará	CEASA PA	Abastecimen -to
1970	Centrais de Abastecimento do Rio de Janeiro	CEASA RJ	Abastecimen -to
1970	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul	CEASA RS	Abastecimen -to
1970	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.	CEASAMINAS	Abastecimen -to
1970	Hospital de Clínicas de Porto Alegre	HCPA	Saúde
1970	Poliolefinas	Poliolefinas	Química
1971	Petrobras Distribuidora S.A.	BR	Comércio e Serviços
1971	Companhia de Água e Esgoto do Ceará	CAGECE	Saneamento
1971	Centrais de Abastecimento de Alagoas	CEASA AL	Abastecimen -to
1971	Centrais de Abastecimento do Ceará	CEASA CE	Abastecimen -to
1971	Centrais de Abastecimento de Sergipe	CEASA SE	Abastecimen -to
1971	Companhia de Eletricidade do Ceará	COELCE	Energia
1971	Rio Doce Geologia e Mineração	DOCEGEO	Mineração
1971	Ferrovias Paulista	FEPASA	Transporte
1971	Indústrias Nucleares do Brasil S.A.	INB	Pesquisa
1971	Telecomunicações do Ceará	TELECEARÁ	Telecomuni- cação
1971	Usiminas Mecânica	USIMEC	Máquina e Equipamento
1972	Companhia Petroquímica do Nordeste	COPENE	Petróleo
1972	Petrobrás Internacional	BRASPETRO	Petróleo
1972	Braspetro Algerie	BRASPETRO ALGERIE	Petróleo

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1972	Centrais de Abastecimento de Campinas	CEASA Campinas	Abastecimen -to
1972	Centrais de Abastecimento de Goiás	CEASA GO	Abastecimen -to
1972	Centrais de Abastecimento do Maranhão	CEASA MA	Abastecimen -to
1972	Centrais de Abastecimento do Paraná	CEASA PR	Abastecimen -to
1972	Companhia de Entrepasto e Comércio	COBEC	Abastecimen -to
1972	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	EMBRAPA	Agroindús- tria
1972	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	INFRAERO	Aeroportuá- rio
1972	Stratura Asfaltos S.A.	Stratura Asfaltos	Química
1972	Telecomunicações de Roraima	TELAIMA	Telecomuni- cação
1972	Telecomunicações Brasileiras S.A.	TELEBRAS	Telecomuni- cação
1972	Telecomunicações do Pará	TELEPARA	Telecomuni- cação
1972	Telecomunicações de Sergipe	TELERGIPE	Telecomuni- cação
1972	Valec Comércio e Serviços LTDA.	VALEC	Comércio e Serviços
1973	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento	CASAN	Saneamento
1973	Companhia Docas da Guanaraba	CDG	Portuário
1973	Centrais de Abastecimento do Amazonas	CEASA AM	Abastecimen -to
1973	Navegação Rio Doce	NRD	Transporte

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1973	Centrais de Abastecimento do Espírito Santo	CEASA ES	Abastecimen-to
1973	Centrais de Abastecimento do Piauí	CEASA PI	Abastecimen-to
1973	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Norte	CEASA RN	Abastecimen-to
1973	Casa da Moeda do Brasil	CMB	Papel e Celulose
1973	Telecomunicações do Acre	TELEACRE	Telecomuni- cação
1973	Telecomunicações do Amapá	TELEAMAPA	Telecomuni- cação
1973	Valenorte - Alumínio LTDA.	VALENORTE	Ind. Base
1973	Siderurgia Brasileira S.A.	SIDERBRAS	Ind. Base
1973	Telecomunicações de São Paulo	TELESP	Telecomuni- cação
1973	Itaipu Binacional	ITAIPU	Energia
1973	ITABRASCO	ITABRASCO	Mineração
1973	Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste	NITROFERTIL	Química
1973	Companhia Docas do Maranhão	CODOMAR	Portuário
1973	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	Eletronorte	Energia
1973	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Brasil	CETESB	Saneamento
1973	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo	SABESP	Saneamento
1974	Acesita Energética	Acesita	Energia
1974	Álcalis do Rio Grande do Norte	ALCANORTE	Química
1974	BANTRADE Companhia de Comércio Internacional	BANTRADE	Comércio e Serviços
1974	Companhia de Saneamento De Minas Gerais	COPASA	Saneamento

Ano	Empresa	Sigla	Perfil Econômico
1974	Companhia Paulista de Celulose	COPASE	Papel e Celulose
1974	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica	CEPEL	Pesquisa
1974	Computadores e Sistemas Brasileiros - Cobra Tecnologia S.A.	COBRA	TI
1974	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	CODEVASF	Des. Regional
1974	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social	DATAPREV	TI
1974	Companhia Siderúrgica de Tubarão	CST	Ind. Base
1974	Forjas Acesita	FASA	Manufatura
1974	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento	SANASA Campinas	Saneamento
1974	Telecomunicações do Mato Grosso	TELEMAT	Telecomunicação
1974	Telecomunicações do Paraíba	TELPA	Telecomunicação
1974	HISPANOBRAS	Hispanobras	Mineração
1974	Rio Doce Internacional	RDI	Comércio e Serviços
1974	Companhia Pernambucana de Saneamento	COMPESA	Saneamento
1974	Empresas Nucleares Brasileiras	NUCLEBRAS	Energia
1974	PETROBRAS GÁS S.A.	GASPETRO	Gás
1975	Companhia Siderúrgica da Amazônia	SIDERAMA	Ind. Base
1975	Companhia Municipal de Limpeza Urbana (RJ)	COMLURB	Comércio e Serviços
1975	Companhia Nipo-Brasileira de Pelotização	NIBRASCO	Manufatura
1975	Companhia Estadual de Águas E Esgoto	CEDAE	Saneamento
1975	Companhia das Docas do Estado da Bahia	CODEBA	Portuário

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1975	Empresa de Portos do Brasil	PORTOBRAS	Portuário
1975	Fábrica de Estrutura Metálicas	FEM	Manufatura
1975	Nuclebrás Auxiliar de Mineração	NUCLAM	Mineração
1975	Nuclebrás Engenharia	NUCLEN	Construção Civil
1975	Nuclerás Enriquecimento Isotópico	NUCLEI	Química
1975	Eletrobrás Termonuclear S.A.	Eletronuclear	Energia
1975	Indústria de Material Bélico do Brasil	IMBEL	Tec. Militar
1975	Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.	NUCLEP	Ind. Base
1976	Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina	CEASA SC	Abastecimento
1976	Companhia de Engenharia de Tráfego	CET	Comércio e Serviços
1976	Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo	CONESP	Construção Civil
1976	Companhia Petroquímica do Sul	COPEL	Petróleo
1976	Ferritas Magnéticas	FERMAG	Manufatura
1976	INTERBRAS	INTERBRAS	Comércio e Serviços
1976	Interbras Cayman Co.	INTERBRAS CAYMAN	Comércio e Serviços
1976	Mineração Viçosa	Mineração Viçosa	Mineração
1976	Petrobrás Fertilizantes	PETROFERTIL	Química
1976	Valesul - Alumínio	VALESUL	Ind. Base
1976	Rio Doce Finance LTD.	RDF	Comércio e Serviços
1977	Fertilizantes Fosfatados	FOSFERTIL	Química
1977	Petrobras Mineração	PETROMISA	Mineração
1977	Petroflex - Indústria e Comércio	PETROFLEX	Petróleo

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1977	Rio Doce América INC.	RDA	Comércio e Serviços
1977	Rio Doce LTD.	RIO DOCE	Comércio e Serviços
1977	Seagull Trading Co.	SEAGULL	Comércio e Serviços
1977	Braspetro Oil Services Company	BRASOIL	Petróleo
1978	Alumina do Norte do Brasil	ALUNORTE	Ind. Base
1978	Alumínio Brasileiro	ALBRÁS	Ind. Base
1978	Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial	BRASAGRO	Participação
1978	Goiás Fertilizantes	GOIASFERTIL	Química
1978	Internor Trade INC.	INTERNOR	Comércio e Serviços
1979	Centrais de Abastecimento do Mato Grosso do Sul	CEASA MS	Abastecimen-to
1979	Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul	ENERSUL	Energia
1979	Light Serviços de Eletricidade	LIGHT	Energia
1980	Prologo - Produtos Eletrônicos	PROLOGO	Eletrônica
1980	Embraer Aircraft Corporation	EAC	Máquina e Equipamento
1980	Empresa Baiana de Alimentos	EBAL	Alimento
1980	Companhia Docas do Estado de São Paulo	CODESP	Portuário
1980	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre	TRENSURB	Transporte
1981	Eletricidade de São Paulo	Eletropaulo	Energia
1981	Embraer Aviation Internacional	EAI	Transporte
1982	BBTUR Viagens e Turismo LTDA.	BB Turismo	Comércio e Serviços
1982	Companhia Docas do Espírito Santo	CODESA	Portuário

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1982	Empresa Gerencial de Projetos Navais	EMGEPRON	Naval
1982	INTERBRAS FRANCE	INTERBRAS FRANCE	Comércio e Serviços
1982	Vale do Rio Doce Alumínio S.A.	ALUVALE	Ind. Base
1984	Companhia Brasileira de Trens Urbanos	CBTU	Transporte
1984	Petrobras Colombia Limited	PEC	Petróleo
1985	Companhia Brasileira de Infraestrutura Fazendária	INFAZ	Comércio e Serviços
1985	Turis-Sul Turismo Sul Brasileiro LTDA.	TURIS-SUL	Comércio e Serviços
1986	Companhia de Gás De Minas Gerais	GASMIG	Gás
1987	BB Administradora de Cartões de Crédito S.A.	BB CARTÕES	Comércio e Serviços
1987	BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A.	BB CORRETORA	Comércio e Serviços
1987	Petrobras America INC.	PAI	Petróleo
1987	VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	VALEC	Transporte
1990	Companhia Nacional de Abastecimento	CONAB	Abastecimento
1991	Companhia de Gás da Bahia	BAHIAGÁS	Gás
1996	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica	CGTEE	Energia
1996	Eletrobrás Participações S.A.	ELETROPAR	Participação
1996	FRONAPE International Company	FIC	Química
1997	Amazonas Distribuidora de Energia S.A.	AmE	Comércio e Serviços
1997	BEAR Insurance Company Limited	BEAR	Comércio e Serviços
1997	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.	TBG	Comércio e Serviços

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
1997	Boa Vista Energia S.A.	BVENERGIA	Energia
1997	Termomacaé LTDA	Termomacaé	Energia
1998	Termobahia S.A.	Termobahia	Energia
1998	Petrobras Transporte S.A.	TRANSPETRO	Comércio e Serviços
1999	5283 Participações	5283 Participações	Participação
1999	Baixada Santista Energia LTDA.	BSE	Energia
1999	Brasoil Oil Services Company Nigeria Limited	BRASOIL NIGERIA	Comércio e Serviços
1999	Gás Brasileiro Distribuidora S.A.	GBD	Comércio e Serviços
2000	Downstream Participações LTDA.	Downstream	Participação
2000	Petrobras Logística de Exploração E Produção S.A.	PB-LOG	Logística
2000	Petrobras Bolivia Inversiones y Servicios S.A.	PEBIS	Comércio e Serviços
2001	Breitener Energética S.A.	BREITENER	Comércio e Serviços
2001	Empresa Gestora de Ativos	EMGEA	Participação
2001	Petrobras Europe Limited	PEL	Petróleo
2001	Petrobras Finance Limited	PFL	Exportação
2001	Petrobras Netherlands B.V.	PNBV	Comércio e Serviços
2002	Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros	ATIVOS S.A.	Comércio e Serviços
2002	BB ELO Cartões Participações S.A	BB Elo Cartões	Participação
2002	Petrobras Negócios Eletrônicos S.A.	e-PETRO	Participação
2002	Nova Transportadora do Nordeste S.A.	NTN	Gás
2002	Nova Transportadora do Sudeste S.A.	NTS	Gás

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
2002	Petrobras Comercializadora de Energia LTDA.	PCEL	Comércio e Serviços
2002	Petrobras International Braspetro B.V.	PIB BV	Gás
2002	Petrobras Participaciones S.L.	PPSL	Participação
2002	Transportadora Associada de Gás S.A.	TAG	Gás
2003	Petrobras International Braspetro B.V. - Sucursal Angola	PIB ANG	Petróleo
2003	Petrobras International Braspetro B.V. - Sucursal Colombia	PIB COL	Petróleo
2004	Empresa de Pesquisa Energética	EPE	Pesquisa
2004	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	HEMOBRÁS	Saúde
2004	Liquigás Distribuidora S.A.	LIQUIGÁS	Comércio e Serviços
2004	Petrobras Middle East B.V.	PEMID	Petróleo
2004	Petrobras Tanzânia LTD.	PETAN	Petróleo
2004	Uirapuru Transmissora de Energia S.A.	UIRAPURU	Energia
2005	Breitener Jaraqui S.A.	Breitener Jaraqui	Energia
2005	Breitener Tambaqui S.A.	Breitener Tambaqui	Energia
2005	Cordoba Financial Services GmbH	CFS	Negócios
2005	Petrobras México	PM	Petróleo
2006	Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco	CITEPE	Têxtil
2006	Companhia Petroquímica de Pernambuco	Petroquímica Suape	Química
2006	Petrobras Singapore Private Limited	PSPL	Petróleo
2007	Arembepe Energia S.A.	AREMBEPE	Energia
2006	Termomacaé Comercializadora de Energia LTDA	Termomacaé Comercializadora	Comércio e Serviços

Ano	Empresa	Sigla	Setor Econômico
2007	Empresa Brasil de Comunicação S.A.	EBC	Telecomunicação
2007	Energética Camaçari Muricy I S.A.	ECM	Energia
2008	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.	CEITEC	Eletrônica
2008	Petrobras Biocombustível S.A.	PBIO	Energia
2009	BB Seguros Participações S.A.	BB SEGUROS	Participação
2009	Linha Verde Transmissora de Energia S.A.	LVTE	Energia
2010	Araucária Nitrogenados S.A.	ARAUCÁRIA	Química
2010	Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A.	Mangue Seco 2	Energia
2011	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	EBSERH	Saúde
2011	Transpetro International B.V.	TI B.V.	Comércio e Serviços
2011	Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A.	TSBE	Energia
2012	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.	ABGF	Comércio e Serviços
2012	BB COR Participações S.A.	BB COR	Participação
2012	BB Seguridade Participações S.A.	BB Seguridade	Participação
2012	Empresa de Planejamento e Logística S.A.	EPL	Comércio e Serviços
2012	Telebras Copa S.A.	Telebras Copa	Telecomunicação
2012	Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A.	TSLE	Energia
2013	Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.	AMAZUL	Tec. Militar
2013	Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A.	AmGT	Energia
2013	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-sal Petróleo	PPSA	Petróleo
2014	Caixa Seguridade e Participações S.A.	Caixa Seguridade	Participação

ANEXO 4 – Empresas estatais federais do setor financeiro

Ano	Empresas federais do Setor financeiro	Sigla
1808	Banco do Brasil S.A.	BB
1861	Caixa Econômica Federal	CAIXA
1942	Banco da Amazônia S.A.	BASA
1952	Banco do Nordeste do Brasil S.A.	BNB
1952	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES
1966	Agência Especial de Financiamento Industrial	FINAME
1967	Financiadora de Estudos e Projetos	FINEP
1971	BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.	BESCVL
1973	Brasilian American Merchant Bank	BAMB
1980	Banco do Brasil – Ag. Viena	BB AG
1981	BB Leasing Company Limited	BB Leasing
1982	BNDES Participações S.A.	BNDESPAR
1986	BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.	BB DTVM
1987	BB-Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil	BB LAM
1988	BB Banco de Investimento S.A.	BB Investimentos
2003	BB Administradora de Consórcios S.A.	BB Consórcios
2009	BNDES PLC	BNDES PLC
2009	Caixa Participações S.A.	CAIXAPAR
2013	Correios Participações S.A.	Correios PAR

ANEXO 5 – Tabela de dados acerca do PIB total (v.a. %), da participação da indústria de transformação (v.a. %), do emprego industrial e das estatais do setor produtivo por ano de criação

Ano	PIB Total – Variação Real Anual em %	Novas estatais do setor produtivo	Participação em % do PIB da indústria de transformação no PIB total	Emprego industrial (em milhões)
1938	4,5%	7	-	-
1939	2,5%	1	-	-
1940	-1,0%	-	-	-
1941	4,9%	1	-	-
1942	-2,7%	4	-	-
1943	8,5%	3	-	-
1944	7,6%	2	-	-
1945	3,2%	1	-	-
1946	11,6%	1	-	-
1947	2,4%	-	-	-
1948	9,7%	-	-	-
1949	7,7%	-	-	-
1950	6,8%	-	-	-
1951	4,9%	1	-	-
1952	7,3%	1	-	-
1953	4,7%	3	-	-
1954	7,8%	4	-	-
1955	8,8%	2	-	-
1956	2,9%	6	-	-
1957	7,7%	3	-	-
1958	10,8%	5	-	-
1959	9,8%	6	-	-
1960	9,4%	8	-	-
1961	8,6%	4	-	-
1962	6,6%	6	-	-

Ano	PIB Total – Variação Real Anual em %	Novas estatais do setor produtivo	Participação em % do PIB da indústria de transformação no PIB total	Emprego industrial (em milhões)
1963	0,6%	8	-	-
1964	3,4%	7	-	-
1965	2,4%	5	-	-
1966	6,7%	7	-	-
1967	4,2%	10	-	-
1968	9,8%	5	-	-
1969	9,5%	17	-	-
1970	10,4%	6	-	-
1971	11,3%	11	-	-
1972	11,9%	16	-	-
1973	14,0%	20	-	-
1974	8,2%	19	-	-
1975	5,2%	13	-	-
1976	10,3%	11	-	-
1977	4,9%	7	-	-
1978	5,0%	5	-	-
1979	6,8%	3	-	-
1980	9,2%	5	-	-
1981	-4,3%	2	-	-
1982	0,8%	5	-	-
1983	-2,9%	0	-	-
1984	5,4%	2	-	-
1985	7,8%	2	-	-
1986	7,5%	1	-	-
1987	3,5%	4	-	-
1988	-0,1%	-	-	-
1989	3,2%	-	-	-
1990	-4,3%	1	-	-

Ano	PIB Total – Variação Real Anual em %	Novas estatais do setor produtivo	Participação em % do PIB da indústria de transformação no PIB total	Emprego industrial (em milhões)
1991	1,0%	1	-	-
1992	-0,5%	-	-	-
1993	4,7%	-	-	-
1994	5,3%	-	-	-
1995	4,4%	-	-	-
1996	2,2%	3	-	-
1997	3,4%	5	-	-
1998	0,0%	2	-	-
1999	0,3%	4	-	-
2000	4,3%	3	15,27%	-
2001	1,3%	5	15,37%	-
2002	2,7%	9	14,48%	6.749
2003	1,1%	2	16,88%	6.846
2004	5,7%	6	17,79%	7.514
2005	3,2%	4	17,36%	7.868
2006	4,0%	4	16,59%	8.516
2007	6,1%	3	16,60%	9.250
2008	5,2%	2	16,52%	9.806
2009	-0,3%	2	15,27%	10.088
2010	7,5%	2	14,97%	11.008
2011	2,7%	3	13,87%	11.508
2012	1,0%	6	12,58%	11.663
2013	2,5%	4	12,31%	11.891
2014	0,1%	1	10,09%	11.694

Fontes: Dados da participação em percentual da indústria de transformação na composição do PIB total e da variação real anual do PIB foram obtidos pelo portal do IBGE, Sistema de Contas Nacionais, referência 2014. Os dados de criação de empresas estatais foram obtidos pelo portal da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, referência 2015. Já os dados relativos ao emprego industrial foram obtidos pelo portal do Ministério do Trabalho, conforme a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), referência 2015.