

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PEDRO MANSUETO DE LAVOR FILHO

**INDÚSTRIA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA: a construção das Coalizões de
Defesa na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)**

BRASÍLIA

2014

PEDRO MANSUETO DE LAVOR FILHO

**INDÚSTRIA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA: a construção das Coalizões de
Defesa na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília como requisito
de conclusão do curso de Graduação em Ciência
Política.

Orientador: Profº André Borges de Carvalho

BRASÍLIA

2014

**INDÚSTRIA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA: a construção das Coalizões de
Defesa na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília como requisito
de conclusão do curso de Graduação em Ciência
Política.

Professor André Borges de Carvalho

Professor Denílson Bandeira Coelho

Brasília, dezembro de 2014.

DEDICATÓRIA

A Pedro Mansueto de Lavor, meu pai, cujo exemplo me inspirou em minha infância e que, mesmo não estando mais entre nós, continua me inspirando a sempre me superar em cada novo desafio que a vida me propõe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por ter me dado forças para superar mais essa etapa importante na minha vida.

Agradeço a minha família: minha mãe Rosa, por toda a paciência, compreensão e a presença nos momentos de maior dificuldade, por ter lutado por mim e pela minha irmã, priorizando a nossa educação e formação moral, mesmo sob condições tão adversas; e a minha irmã Milena, por ser sempre um exemplo de pessoa batalhadora e que corre atrás dos seus objetivos, tendo enfrentado diversos obstáculos para que seus sonhos pudesse realizar.

Agradeço também a todas as pessoas que fizeram parte da minha trajetória na Universidade e durante esses últimos cinco anos: colegas de semestre, companheiros de empresa júnior, colegas de estágio no Senado Federal, companheiros de Brasil Júnior, amigos de longa data do Sigma (Victor, Huggo, Ícaro e Lucas). Os aprendizados e a convivência que tive com todos sem sombra de dúvida me ajudaram nessa caminhada e estarão sempre em minha memória.

Por fim, agradeço ao meu orientador André Borges, pelas sempre precisas e proveitosas reuniões e orientações.

RESUMO

Este trabalho busca realizar uma análise da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), primeiro conjunto de medidas do Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) voltadas para o setor industrial, tendo como base tanto o contexto econômico e político vivido pela gestão do presidente Lula em seu primeiro mandato (2003-2007) quanto os cenários vividos pelo setor em governos anteriores. O foco será nas mudanças políticas e institucionais – promovidas durante esse período - nos canais de negociação dos atores políticos ligados ao setor industrial, assim como nas percepções dos principais órgãos governamentais e associações envolvidas diretamente nas discussões sobre os rumos da indústria no país. Para isso, será de grande utilidade o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD ou no inglês, *Advocacy Coalition Framework*), que terá o objetivo de identificar os grupos envolvidos nas articulações políticas e suas respectivas visões, sistema de crenças e percepções; verificar as coalizões formadas e seus respectivos posicionamentos perante a Pitce.

Palavras-chave: Pitce, coalizões de defesa, *advocacy coalition framework*, governo Lula, política industrial.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI:	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABIMAQ:	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABINEE:	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ACF:	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ANFAVEA:	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
APEX:	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BNDE:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CD:	Conselho Deliberativo
CDE:	Câmara de Desenvolvimento Econômico
Cepal:	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIESP:	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CNI:	Confederação Nacional da Indústria
CNDI:	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CPE:	Câmara de Política Econômica
CREAI:	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
FIESP:	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IEDI:	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
JK:	Juscelino Kubistchek
MCD:	Modelo de Coalizões de Defesa
MCTI:	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC:	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MF:	Ministério da Fazenda
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PICE:	Política Industrial e de Comércio Exterior
Pitce:	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND:	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSDB:	Partido da Social Democracia Brasileira
PT:	Partido dos Trabalhadores

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama do Modelo de Coalizões de Defesa.....	15
Figura 2: Estrutura organizacional da Pitce.....	29

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. METODOLOGIA.....	12
2.1 ASPECTOS GERAIS.....	12
2.2 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA.....	13
3. O SETOR INDUSTRIAL NACIONAL: DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO..	18
3.1 A ERA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA.....	18
3.2 GOVERNO JUSCELINO E PLANO DE METAS.....	21
3.3 REGIME MILITAR: O II PND.....	23
3.4 OS ANOS 90.....	24
4. A PITCE.....	26
4.1 LINHAS GERAIS E OBJETIVOS PRINCIPAIS.....	26
4.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	28
5. OS ATORES POLÍTICOS.....	30
5.1 O PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	30
5.2 ENTIDADES DO SETOR INDUSTRIAL.....	32
5.3 OS CONSELHOS E CÂMARAS.....	34
6. CONCLUSÃO.....	35
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

1. INTRODUÇÃO

O setor industrial nacional, embora tenha origens no século XIX, se consolidou como um elemento fundamental na economia e na sociedade brasileira no século XX. Desde as iniciativas de Getúlio Vargas envolvendo as indústrias de base, passando pelo governo Juscelino Kubitschek e a indústria automobilística, nos planos nacionais de desenvolvimento econômico do Regime Militar, a indústria nacional se diversificou e se desenvolveu de forma intensa, transformando a própria sociedade brasileira, fundamentalmente agrária no início do século passado, em uma nação urbanizada, e se tornando um dos maiores parques industriais dentre os países em desenvolvimento na virada do milênio.

No entanto, é importante ressaltar que essa trajetória não foi livre de percalços e problemas, principalmente originários das rupturas e transições políticas e crises econômicas ocorridas. Dentre esses períodos fundamentais, tivemos o fim da ditadura militar e a volta do regime democrático em 1985 e a estabilização econômica pós-Plano Real, em 1994.

A maior competição decorrente da abertura da economia brasileira no pós-Regime Militar trouxe dificuldades a muitos setores da indústria. Assim, outros temas ligados a questão da competitividade da indústria nacional entraram em destaque, com o chamado *Custo Brasil*, que envolve questões logísticas, tributárias e trabalhistas, etc.

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, marca a consolidação de uma nova realidade econômica e política para o país. E com isso, um novo espaço de debate acerca do papel da indústria e da sua atuação teve lugar. Os grupos ligados ao setor e as distintas visões sobre como se devia tratar a indústria, seja por meio de políticas de proteção mais diretas ou por outros mecanismos, tiveram espaço para se organizarem e influenciarem as novas políticas setoriais, tudo isso dentro de um ambiente democrático e de liberdade para a formação de coalizões em torno de diversas perspectivas.

O objetivo deste trabalho é contribuir para o entendimento desse cenário inaugurado pela subida de Lula ao poder, realizando uma análise dos atores políticos e grupos (além do conjunto de crenças e objetivos políticos ligados a esses grupos) que tiveram poder de influência nas primeiras medidas voltadas para o setor, em conjunto denominadas de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce). A prioridade será em identificar os grupos atuantes e classificá-los em agendas distintas, ou seja, coalizões distintas, de acordo com suas respectivas visões sobre como se devia organizar a política industrial no novo contexto no qual o país estava inserido.

Para atingir este objetivo, a pesquisa revisará as principais bibliografias relativas às primeiras políticas industriais adotadas no país nos anos 40 e 50, assim como as relativas à consolidação da indústria nos anos 70 e 80, focando também nos anos 90 e a abertura comercial e a globalização. Essa breve revisão histórica será importante para perceber não só as distintas características da elaboração das políticas setoriais em cada época mas também para analisar a construção e modificação dos sistemas de crenças das de parte dos atores políticos envolvidos com a indústria e políticas setoriais no início do governo Lula.

Verificaremos também a estrutura montada para que a Pitce fosse implementada, assim como qual conjunto de ideias e crenças possibilitou a formação de uma coalizão que posteriormente teria maior influencia na Pitce – sendo este o principal questionamento a ser feito nesta pesquisa e que deverá ser esclarecido em sua conclusão.

2. METODOLOGIA

2.1 ASPECTOS GERAIS

A parte de número 2.1 dessa pesquisa revisará a bibliografia relativa ao Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), apresentando de forma sucinta as principais características do modelo e as suas vantagens na análise das políticas públicas.

Para a parte 3 do trabalho, pretende-se realizar uma pesquisa bibliográfica e documental com textos de economistas e especialistas na histórica econômica do Brasil, expondo as principais características - desde as primeiras políticas públicas e incentivos governamentais - de cada período do desenvolvimento do setor industrial nacional e dos principais planos de desenvolvimento industrial. O foco aqui será na identificação das ideias e crenças que cercavam as políticas de cada época.

Nas partes 4 e 5, o trabalho documental e bibliográfico apresentará também a utilização de documentos das associações e entidades, sejam relatórios ou materiais institucionais. Estes possuirão importância significativa, pois é necessário para nossa abordagem – o MCD – que as posições e crenças de cada um dos principais grupos políticos ou empresariais envolvidos diretamente nos fórum de discussão da Pitce estejam claras. Ainda nessa parte, a análise do subsistema¹ envolvendo a Pitce terá lugar.

¹ O conceito de subsistema será explicado na parte 2.1

Por fim, na parte 6, a pesquisa demonstrará na conclusão qual conjunto de ideias e crenças viabilizou a formação da coalizão que elaborou e implementou a Pitce.

2.2 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

O *Advocacy Coalition Framework (ACF)* - ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) – foi elaborado pelo cientista político americano Paul A. Sabatier nos anos 80, e teve seu desenvolvimento iniciado com um seminário realizado na Universidade de Bielefeld, Alemanha Ocidental, entre 1981 e 1982. Os primeiros trabalhos sobre o modelo - dois *papers* - foram publicados em 1987 e 1988 (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Posteriormente o modelo foi revisado com novos trabalhos nos anos 90 e 2000, contando com a contribuição de outros pesquisadores.

As motivações principais de Sabatier ao formular o modelo eram encontrar alternativas aos métodos de análise predominantes até então (a “heurística dos estágios”) e fazer com que as informações técnicas tivessem um maior papel dentro do estudo dos processos políticos (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Para isso, Sabatier desenvolveu o conceito de *advocacy*, que seria, nesse caso, uma “defesa”, defesa esta que se concentra em torno de ideias ou crenças, defendidas por um determinado número de atores que se articulam no ambiente político – aqui denominado subsistema de política pública – com o objetivo de influenciar o desenho das políticas públicas (BARCELOS, 2013).

Sendo assim, as *advocacy coalitions*, ou coalizões de defesa, seriam definidas, segundo Sabatier (1988, p. 139) como “pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc) (...)” que possuem dois aspectos fundamentais: “compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais” e “demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo” (VICENTE e CALMON, 2011, p. 2).

O primeiro aspecto – as crenças – seria a causa de determinado comportamento político, dentro de um determinado *ACF* (WEIBLE; SABATIER e MCQUEEN, 2009, p. 122). Isso ocorre principalmente porque elas moldam as perspectivas que interpretam e que buscam soluções para os fenômenos observados, além de estarem presentes no elemento da persuasão durante a chegada e na conquista da legitimidade dos grupos no poder (VICENTE e CALMON, 2011).

A estruturação dos sistemas de crenças segue uma lógica hierárquica em tripartite de acordo com a resistência à mudanças e a amplitude das crenças (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 221; 1999, p. 121). Numa ordem decrescente de resistência e amplitude, no topo temos o *deep core*, ou “núcleo duro”, que são crenças relativas a valores fundamentais, como concepções sobre a vida humana, como dignidade da pessoa, liberdade, segurança, igualdade, dentre outros (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993, p. 252). Tem esse denominação pois são as crenças mais resistentes à mudanças. Depois, o *policy core*, ou “núcleo político”, onde estão as crenças e posições relativas sobre a política pública e assuntos ligados à ela, como estratégias, opções programáticas e teorias de ação, bem como a avaliação de grupos sociais sobre problemas, prioridades e preferências referentes à política em questão (VICENTE e CALMON, 2011, p. 7). É nesse nível que as crenças influem no subsistema de políticas públicas (“como devem ser”) e “oferecem um guia para o comportamento estratégico das coalizões, unem aliados e proponentes e dividem oponentes” (VICENTE e CALMON, 2011, p.7). Sendo assim, as crenças desse nível constituem, segundo Vicente e Calmon (2011, p.7) “o principal elo interno de ligação de coalizões”, e de acordo com Barcelos (2013, p. 157) as “*policy beliefs* são as mais importantes para a identificação de coalizões de defesa”. Por último, os aspectos instrumentais, ou “*secondary aspects*”, cujas crenças, segundo Barcelos (2013, p. 159) “se referem a questões mais específicas e pontuais em relação à determinada política pública”, podendo ser “negociadas ao longo do processo de desenvolvimento da política pública com a coalizão opositora, como estratégia de ação para determinados pontos atendidos”.

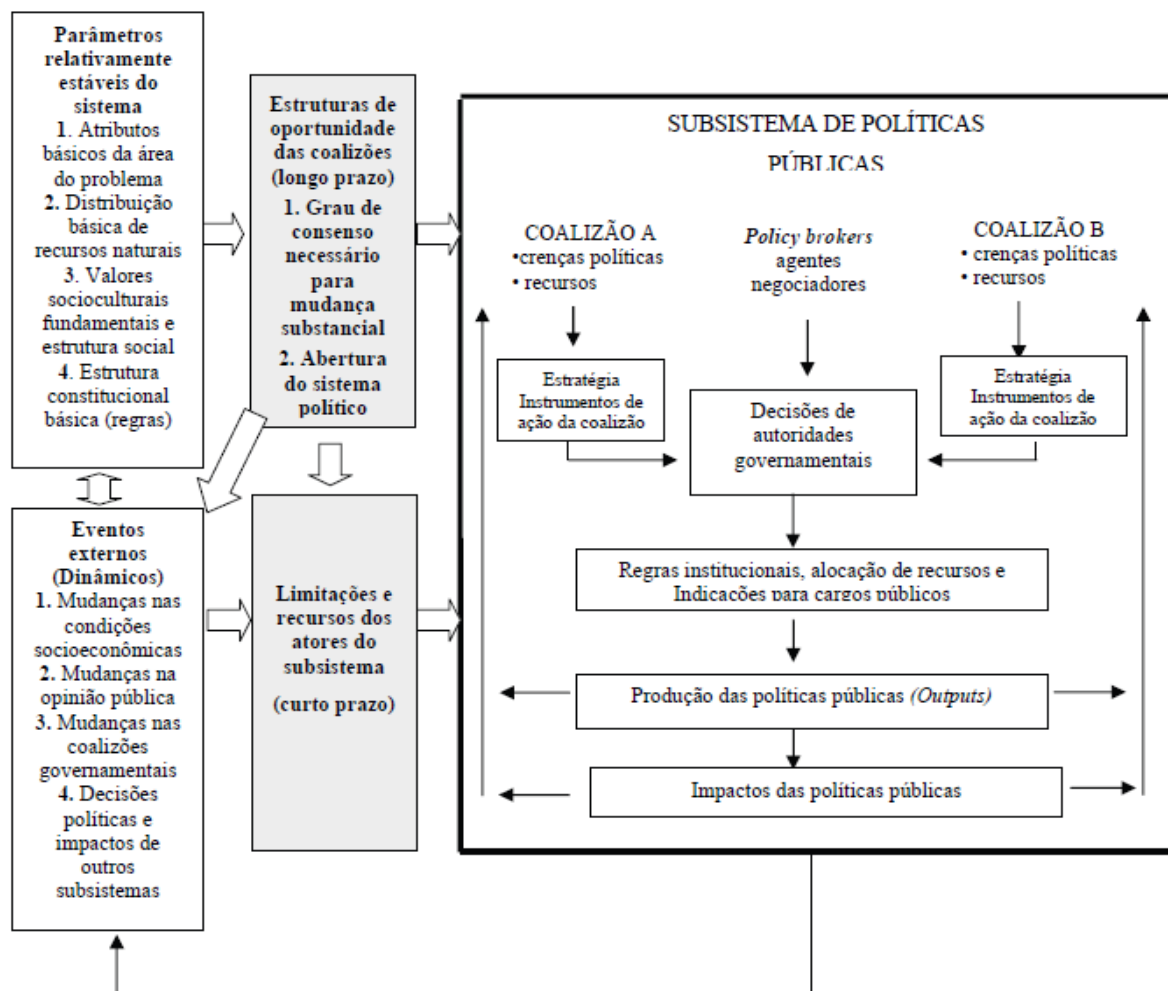
O segundo aspecto, “grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo”, se refere a alguns princípios básicos do MCD. Primeiramente, como foi enunciado no parágrafo anterior, os aspectos triviais do sistema de crenças se dão nos *secondary aspects*, nível no qual as crenças não influenciam na formação de coalizões, já que as questões envolvidas são tão específicas de determinadas situações que podem incluir eventuais acertos com “a coalizão opositora”, como Barcelos demonstra (2013, p.159). Em segundo lugar, ao fato de que o ACF trabalho com perspectiva de tempo ampliada tendo em vista a avaliação das mudanças nas políticas públicas e o papel das informações técnicas nesse processo (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999)

Reforçando os temas discutidos acima, os pressupostos que dão base ao modelo são resumidos em cinco pontos a serem descritos a seguir, de acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 118-120):

(I) As teorias de processos políticos e de mudanças nas políticas públicas devem dar destaque ao papel das informações técnicas como fontes de aprendizado político; (II) O entendimento relativo ao processo de mudança política envolvendo as políticas públicas necessita de uma perspectiva de tempo ampliada, de uma década ou mais; (III) A unidade de análise mais adequada para o estudo das mudanças políticas é o subsistema político, que consiste no conjunto de atores – sejam organizações governamentais ou organizações privadas – que se engaja em determinado problema relacionado a uma política; (IV) Os subsistemas políticos devem envolver, além de agências administrativas, comissões legislativas e grupos de interesses ligados diretamente ao governo – que são os chamados “triângulos de ferro” – diversos atores da sociedade civil e do Estado, coletivos ou individuais; (V) As políticas públicas podem ser entendidas por meio do sistema de crenças.

De forma esquematizada, podemos observar como funciona o MCD abaixo:

Figura 1 – Diagrama do MCD



(VICENTE e CALMON, 2011, p. 4)

No Diagrama, pode-se ver com clareza a área delimitada que forma o subsistema político. Essa é a principal unidade de estudo do MCD, pois é nesse escopo que são formadas as coalizões e que o “núcleo político” do sistema de crenças das coalizões é formado. As ideias e crenças do “núcleo político”, apesar de não serem as mais resistentes à mudança, também não podem ser consideradas de alteração simples ou fácil. Isso ocorre pois o ambiente em que atua envolve muita troca de experiências entre os atores políticos e um determinado período de tempo para que os resultados das próprias políticas - gerem novas informações e ajustes que possam modificar as crenças das coalizões (WEIBLE; SABATIER e MCQUEEN, 2009, p. 122-123). Essa dinâmica interna é denominada “*policy-oriented learning*” (VICENTE e CALMON, 2011, p. 4).

A descrição feita por Vicente e Calmon (2011, p. 5-6) sobre os eventos do subsistema destaca que os *outputs*, ou seja, as próprias políticas efetuadas, são resultado da “interação das coalizões (...) e decorrem de mudanças nas regras institucionais e de alocação de recursos

impostas pela coalizão vencedora”. E para que a política tenha o efeito desejado por uma das coalizões, é necessário que esta influencie, por diversos meios, o subsistema². Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 227) enumeram diversas formas de influência e as separam em duas categorias: diretas e indiretas. Nas diretas, as coalizões agem principalmente nas esferas orçamentária e de regulação. Entre os exemplos citados por Vicente e Calmon (2011, p. 6) temos “persuasão de agente públicos, troca de pessoas dentro de agências e instituições governamentais (...), tornar públicos pela mídia os *gaps* de desempenho da agência governamental, providenciar relatórios de pesquisa; oferecer estímulos (...)”. Já nas formas indiretas, os métodos são, dentre outros, “(...) alterar indicações políticas, caminhar para o litígio; tentar mudanças na legislação; tentar mudanças no orçamento da agência, mudar as preferências políticas por via eleitoral; e influenciar a opinião pública (...)” (VICENTE e CALMON, 2011, p. 6)

Os chamados “fatores exógenos” – Eventos externos e Parâmetros estáveis – são os eventos externos que influenciam nas coalizões e no sistema de crenças – “núcleo político” - de forma a alterar as relações e a dinâmica interna de um subsistema. Tratam-se de grande mudanças envolvendo condições socioeconômicas, opinião pública, dentre outros, que podem alterar o poder das coalizões e os recursos disponíveis para cada uma delas (WEIBLE; SABATIER e MCQUEEN, 2009). A diferença entre os dois fatores se dá pela dificuldade de mudança. Nos eventos externos, como o Diagrama evidencia, as mudanças são consideradas mais dinâmicas, podendo “apresentar mudanças no decorrer de uma década ou mais”. Para os parâmetros estáveis, a mudança é algo muito lento, envolvendo temas densos como “recursos naturais” e significativas alterações de “valores socioculturais fundamentais” (VICENTE e CALMON, 2011, p. 5).

Os fatores “exógenos”, bem como o “*policy-oriented learning*”, eram os dois fatores originais de mudança de um subsistema no MCD. Em revisões posteriores do modelo, foram incluídas duas modalidades a mais: os “eventos internos do subsistema”, que normalmente evidenciam grandes erros ou falhas da dinâmica interna exercida até então; e os acordos entre coalizões, que ocorre em condições específicas (WEIBLE; SABATIER e MCQUEEN, 2009, p. 124).

² A etapa envolvendo essa influência está descrita no Diagrama como “Estratégia Instrumentos de ação da coalizão”

Em se tratando desta pesquisa, é importante destacar os pontos fortes do modelo que justificam a sua escolha para uma análise mais detalhada de uma política pública de um setor tão importante como o industrial: segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993) o modelo tem como grande ponto forte a possibilidade de se incluir na análise das políticas públicas itens pouco importantes em outros modelos, como valores, ideias e crenças. Além disso, a própria estrutura do MCD “está focada em fatores que podem explicar como as mudanças políticas ocorrem dentro de um subsistema de política específica” (VICENTE e CALMON, 2011, p. 10).

3. O SETOR INDUSTRIAL NACIONAL: DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO

3.1 A ERA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas à presidência do Brasil, marcou o início de um tempo de grandes transformações sociais, econômicas e no próprio Estado brasileiro. Dentre diversas mudanças, pela primeira vez o Estado brasileiro atuou de forma mais ativa no crescimento em vários setores da economia, especialmente o industrial.

Embora não possamos dizer que as indústrias brasileiras eram inexpressivas ou que não tivessem existido medidas pontuais que as incentivassem – direta ou indiretamente - até 1930³, as políticas de apoio ao um processo de industrialização do país só puderam tomar força no governo Vargas. Isso se deu após um longo período – durante a república Velha – no qual a ideia de se ter uma indústria mais forte no país foi ganhando força e importância de forma paulatina entre os governantes, principalmente como uma medida de resposta às dificuldades do modelo então vigente: sendo a principal delas o crônico problema envolvendo a balança comercial do país e a forte dependência em relação às importações. Além disso, episódios externos – como a Primeira Guerra Mundial – e preocupações internas de ordem

³ Gremaud, De Saes e Toneto (1997) citam as gestões de Rui Barbosa no Ministério da Fazenda e a gestão de Floriano Peixoto na presidência, ainda no início do período republicano, como “um período em que houve auxílio à indústria” (1997, p. 89). Com a posse de Joaquim Murinho na Fazenda - em 1898 - “houve uma clara mudança de postura; para esse ministro não existia espaço para indústrias artificialmente criadas” (1997, p. 89).

estratégica e de segurança nacional favoreceram um certo crescimento industrial e incentivos entre setores específicos (GREMAUD; DE SAES; TONETO, 1997).

A Crise de 29 aprofundou os problemas do setor agroexportador, e a resposta do governo à crise acabou servindo como um apoio a mais ao crescimento industrial. A respeito disso, Versiani e Suzigan constataam (1990, p. 24):

“A demanda de produtos manufaturados passou a crescer primordialmente em função da renda gerada nas atividades ligadas ao mercado interno, e o nível da renda foi sustentado por políticas macroeconômicas expansionistas implementadas em defesa do setor exportador. A proteção à indústria foi aumentada devido à desvalorização da taxa de câmbio, controle do mercado de câmbio e controles quantitativos das importações, impostos pela crise cambial. Com isso, a indústria passou a liderar o crescimento e a industrialização avançou substituindo importações de bens de consumo e de alguns bens intermediários.”

Esse crescimento da indústria durante a primeira metade anos 30 pode ser interpretado, portanto, como resultado mais de uma resposta às medidas de contenção da crise econômica do que de um plano ou política voltada de fato para o desenvolvimento do setor industrial. E essas medidas foram bem sucedidas do ponto de vista da renda nacional, que voltou a crescer em 1933, impedindo um prolongamento da crise e um grande aumento no desemprego, como aconteceu nos países desenvolvidos (FURTADO, 2007). O crescimento industrial brasileiro, somado a queda das importações e o bom desempenho do Brasil no contexto de crise global⁴ deram impulso inicial ao processo conhecido como substituição das importações (LACERDA, A. C. *et all*, 2010)

No final da década de 30 – a partir de 1937, mais especificamente– houve o início dos investimentos estatais em certas áreas da indústria, notadamente a indústria de base, de “insumos básicos”, e infraestrutura. Sendo assim, embora ainda não houvesse uma “estratégia de desenvolvimento industrial”, os setores mencionados puderam se desenvolver nacionalmente com apoio financeiro do governo (VERSIANI e SUZIGAN, 1990, p. 24).

⁴ A renda nacional entre 1929 e 1937 cresceu 20% e a renda *per capita* 7%. Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos, a renda teve queda (LACERDA, A. C. *et all*, 2010)

De acordo com Versiani e Suzigan (1990, p. 24-26), tivemos dois tipos principais de medidas implementadas que colaboraram para que o governo atingisse os objetivos nos setores elencados acima: a política comercial e de proteção e a política de crédito.

A política comercial teve como principal ferramenta a política cambial⁵, que promoveu uma “desvalorização da taxa de câmbio” e introduziu “controles de mercado de câmbio com escala de prioridade de para importações” (VERSIANI e SUZIGAN, 1990, p. 25).

A política de crédito, ao contrario da ferramenta cambial, teve maior intensidade a partir da metade dos anos 30. Surgiu com a “necessidade de uma política de financiamento para investimentos industriais” devido ao aumento dos “investimentos substitutivos de importações”. As principais medidas tomadas foram a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) pelo Banco do Brasil em 1937; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952 (já no período democrático). Sendo assim, o governo atuou para facilitar os empréstimos a médio e longo prazo, já que “o sistema financeiro privado (bancos comerciais) não dispunham de instrumentos específicos de captação de recursos que lhe permitisse lastrear empréstimos (...) para investimentos industriais” (VERSIANI e SUZIGAN, 1990, p. 25).

Ainda na era Vargas, tivemos a criação de várias comissões, conselhos e outros organismos que, segundo Versiani e Suzigan (1990, p. 26), constituíam os “primeiros ensaios de planejamento industrial”: o Conselho Federal do Comércio Exterior (1934); Coordenação da Mobilização Econômica (1942); Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944) e a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (1950). Versiani e Suzigan (1990, p. 26) destacam ainda que embora esses órgãos não tivessem conseguido articular de fato as ações do Estado para o setor industrial, as ações de cada um dos conselhos ou comissões muitas vezes geraram importantes resultados, como a própria criação do BNDE⁶, a partir dos trabalhos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos.

Nos setores envolvendo energia e a indústria de base, o Estado atuou diretamente, criando importantes empresas. Dentre elas a Companhia Vale do Rio Doce (1942); a

⁵ Importante ressaltar que essa medida vinha sendo tomada desde o início da década de 30, como medida de proteção no combate à crise, como mostramos anteriormente, mas acabou sendo de grande importância para o desenvolvimento inicial dos setores básicos da indústria

⁶ Em 1982, o denominação foi alterada para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Companhia Siderúrgica Nacional (1941); Companhia Nacional de Álcalis e Fábrica Nacional de Motores (ambas em 1943), além da Companhia Hidrelétrica São Francisco (1945) (VERSIANI e SUZIGAN, 1990).

No âmbito da organização da administração pública, Vargas também foi responsável por inúmeras novas legislações, ministérios e outros órgãos que se provaram importantes na criação de um ambiente propício para o fomento às atividades industriais. Alguns exemplos são o “(...)Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Instituto do Açúcar e do Alcool; Código de Minas; Código das Águas; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (...) Consolidação das Leis Trabalhistas (...) Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc)” (CORONEL; AZEVEDO e CAMPOS, 2014).

O mandato presidencial de Vargas no período democrático (1951-1954), segundo Lacerda (2010, p. 84), é caracterizado pela defesa de um projeto nacionalista que seria uma resposta às próprias dificuldades do processo de substituição de importações, na medida em que os “o avanço da industrialização substitutiva de bens de consumo duráveis seria constantemente bloqueado pelos estrangulamentos cambiais”. Assim, o desafio era fazer com que o “país passasse a produzir internamente também os bens de produção”. A criação da Petrobrás é a iniciativa mais marcante dessa fase “nacionalista” de Vargas.

As iniciativas do período Getúlio Vargas – principalmente as comissões e conselhos voltados para o setor industrial - nas palavras de Versiani e Suzigan (1990, p. 26) mostram a “preocupação dos responsáveis pela política econômica (e da classe industrial emergente) com a necessidade de promover a industrialização como alternativa de desenvolvimento econômico e social”. Essa preocupação, como será possível verificar nas partes seguintes deste trabalho, acompanharia boa parte das lideranças nacionais e acabaria pavimentando o caminho para os grandes planos de desenvolvimento dos governos seguintes até pelo menos o início dos anos 80.

3.2 GOVERNO JUSCELINO E O PLANO DE METAS

Juscelino Kubistchek (JK) assume o poder em janeiro de 1956, e logo coloca em prática o chamado Plano de Metas para o período 1956-1960. Mais do que elaborar um plano de desenvolvimento nacional coordenado, JK o utilizou como síntese de sua “proposta política de desenvolvimento industrial acelerado” (LACERDA, A. C. *et all*, 2010, p. 95).

As origens do Plano de Metas remontam a criação das comissões e órgãos ainda no governo Vargas, sendo os que mais foram importantes a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e o Grupo Misto BNDE – Cepal, sendo esse último responsável direto por “identificar áreas industriais com demanda reprimida que não pode ser satisfeita com importações (...)” e “fazer um levantamento exaustivo dos principais pontos de estrangulamento da economia brasileira – sobretudo os setores de transporte, energia e alimentação (...)” (LACERDA, A. C. *et all*, 2010, p. 96).

No campo das ideias e crenças, o Plano foi influenciado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, a Cepal deu origem a um pensamento econômico regional conhecido como desenvolvimentismo cepalino, que influenciou vários líderes, governantes e especialistas da América do Sul (COLISETE, 2001). De forma resumida, as bases desse pensamento apontam para a industrialização como a alternativa para se sair da condição de subdesenvolvimento de um país, pois a condição de país exportador de produtos primários – como é o caso da América Latina – estaria sujeita a uma relação de “deterioração dos termos de troca” com os países desenvolvidos industriais, com o preço dos produtos primários tendendo a se desvalorizar com o tempo, enquanto que os produtos industriais se valorizam (LACERDA, A. C. *et all*, 2010, p. 97).

Dentre as principais características do Plano, Versiani e Suzigan (1990, p. 29-30) mencionam quatro elementos – “em termos de estratégia, organização institucional e instrumentos de promoção de proteção”:

“(I) Uma estratégia geral de desenvolvimento econômico (Plano de Metas), que articulou o papel do Estado ao do capital privado, nacional e estrangeiro, e estabeleceu metas para investimentos em infraestrutura (energia e transportes) e para o desenvolvimento de indústrias específicas. (...) (II) Um sistema de proteção que elevou substancialmente o protecionismo à indústria no mercado interno. Esse sistema era constituído principalmente por uma nova tarifa aduaneira (...) fortemente protecionista (...) por uma nova política cambial, com duas categorias de importações (geral e especial) que subsidiava a importação de máquinas, equipamentos e insumos industriais (..) (III) Financiamento ao investimento industrial, principalmente através do BNDE. Embora concentrado inicialmente nas indústrias de base, principalmente siderurgia, o BNDE logo passaria a financiar o investimento privado de capital nacional em praticamente todos os gêneros da

indústria da transformação; e (IV) Aumento da participação direta do Estado através de investimentos nas indústrias de insumos básicos (siderurgia, mineração, petroquímica) e em infraestrutura.”

Considerando os itens acima, pode-se perceber que o Plano de Metas teve grande parte de sua elaboração nas comissões, conselhos e órgãos criados no governo de Getúlio Vargas, tendo como objetivos justamente superar o cenário adverso encontrado por Vargas e avançar mais no processo da industrialização. Além disso, o Plano foi influenciado por teses de inspiração cepalina, que, como mostramos, davam um significado mais importante para a industrialização como sendo fundamental na superação do subdesenvolvimento. Como resultado, de acordo com Versiani e Suzigan (1990, p. 30):

“a estrutura da indústria brasileira evoluiu no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, material de transporte, eletrodomésticos, etc.”

O sucesso do Plano, segundo Lacerda (*et all*, 2010, p. 99), se deu em dois aspectos: o primeiro no crescimento geral da economia, com expansão do PIB de 8,2% e de 5,1% na renda *per capita* ao ano no período 1957 e 1961, e o segundo na porcentagem das metas alcançadas, que foram “boas (...) em relação as previsões”.

3.3 REGIME MILITAR: O II PND

No mês de setembro de 1974, o presidente Ernesto Geisel anunciou o II PND, tendo como metas principais manter o crescimento econômico brasileiro e o crescimento do setor industrial em alta e o crescimento do setor industrial mais ainda – os objetivos eram as taxas de 10% ao ano para a economia e 12% para a indústria (CORONEL; AZEVEDO e CAMPOS, 2014, p. 111).

As áreas priorizadas pelo PND envolviam insumos básicos, bens de capital e infraestrutura. Na primeira categoria estavam a siderurgia, química, petroquímica, fertilizantes, etc. Na segunda, principalmente máquinas e equipamentos mecânicos elétricos e de comunicações. Na última, obras nas áreas de energia, transportes e comunicações (VERSIANI e SUZIGAN, 1990, p. 35).

Ao contrário do Plano de Metas de JK, o II PND não atingiu as metas de crescimento. As razões disso estão ligadas principalmente “à conjuntura internacional desfavorável, oriunda das crises do petróleo e o fim do Acordo de Bretton Woods” e desfavorável a novos investimentos e financiamentos externos. As taxas de crescimento ficaram em 6,8% ao ano do PIB e em 6,5% ao ano para o setor industrial (CORONEL; AZEVEDO e CAMPOS, 2014, p. 111).

O PND II é alvo de debates e críticas devido ao cenário em que foi aplicado. De acordo com Fonseca e Monteiro (2007, p. 45) o plano, embora tivesse a sua lógica econômica, também esteve cercado de “condicionantes políticas”. O fato de que o Regime Militar necessitava do alto crescimento econômico e a importância desse crescimento para a promoção de mudanças no sistema são os aspectos mais importantes nesse sentido (FONSECA e MONTEIRO, 2007, p. 45).

Durante os anos 80, nenhum plano de desenvolvimento incluindo a indústria dessa amplitude foi elaborado. As razões para isso, para Versiani e Suzigan (1990, p. 35-36), seriam que o estágio de desenvolvimento do setor no fim dos anos 70 e nos anos 80, no qual a “estrutura da indústria brasileira já estava praticamente completa”.

3.4 OS ANOS 90

No que tange às políticas públicas do setor industrial, para se entender as mudanças que ocorreram na década de 90, é necessário primeiro analisar o legado negativo das políticas de desenvolvimento que marcaram o setor durante as décadas anteriores.

De acordo com Coronel, Azevedo e Campos (2014, p. 112) as políticas industriais implementadas até os anos 80 “tinham como objetivo gerar capacidade produtiva por meio de restrições às importações, estratégia que implicava baixa concorrência externa, baixa produtividade e adoção de padrões tecnológicos relativamente atrasados”.

Isso vem ao encontro do que Suzigan e Furtado (2006, p. 171) afirmam sobre a transição dos anos 70 para os anos 80, na qual medidas que poderiam dar um caráter mais qualitativo à indústria nacional e incrementar a produção tecnológica chegaram a ser cogitadas, mas não foram implementadas. Além disso, no decorrer dos anos 80, as conquistas que foram obtidas em décadas anteriores passaram a sofrer uma “reversão” com o abandono e o fracasso na formulação de novas políticas e o desgaste da estrutura industrial existente. Por fim, no cenário macroeconômico nacional, as crises passaram a cobrar a maior parte dos

planos e objetivos do governo, e não mais a indústria. (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 172).

Versiani e Suzigan (1990, p. 37-38) mencionam a Política Nacional da Informática de 1984, uma das poucas a sair do papel. Embora o empresariado nacional tivesse conseguido implementar um mercado voltado para os computadores, os problemas de falta de competitividade e pouca tecnologia limitavam os avanços.

Com a chegada de Fernando Collor a presidência, em 1990, as ideias desenvolvimentistas começaram a ser deixadas de lado. O modelo de substituição de importações, presente desde o governo Vargas, foi abandonado de forma definitiva, e no seu lugar houve uma busca por competitividade econômica por meio da abertura comercial unilateral. Com isso, teve fim também as proteções à indústria brasileira (CORONEL; AZEVEDO e CAMPOS, 2014, p. 112).

Segundo Jackson de Toni (2013, p. 123) Collor aprofundou, por meio da PICE, algumas medidas que já haviam sido iniciadas no Governo Sarney (1985-1990), indo além e mudando o foco das políticas industriais para a questão da competitividade, e não mais a capacidade produtiva como no passado. Mas para Suzigan e Furtado (2006, p. 172), o plano só teve êxito ao liberalizar o comércio exterior, não tendo atingido os outros objetivos.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a ideia de política industrial passou a ser atrelada à lógica econômica, mais especificamente ao aspecto dos fundamentos macroeconômicos – taxa de câmbio, inflação, política fiscal, etc. Acreditava-se que somente com os elementos fundamentais estabelecidos de forma sólida, a indústria poderia se desenvolver (CORONEL; AZEVEDO e CAMPOS, 2014, p. 112).

Outro fator a ser levado em conta é que a própria lógica do pensamento neoliberal vigente à época provou ser um entrave para o desenvolvimento de uma política industrial propriamente dita, de modo que a existência de políticas industriais estava ligada, segundo a visão liberal, aos velhos modelos intervencionistas já esgotados (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 173).

Resumindo o contexto dominante na década de 90, De Toni (2013, p. 126-127) relata que o período iniciado com a presidência de José Sarney (1985-90) e que inclui também os governos Collor (1990-92) e Fernando Henrique Cardoso (1995-02) pode ser destacado pela mudança no próprio entendimento do que deve ser uma política industrial. A nova perspectiva, “pró-mercado e liberal de desenvolvimento” foi bastante inspirada em

“recomendações expressas de organismos multilaterais (...)” e também em experiências desenvolvidas nos países desenvolvidos.

Paralelo a isso, a taxa de crescimento anual da indústria caía para apenas 1,7 % anuais entre 1986 e 2002, em comparação com os 7,5% de expansão ao ano durante a década de 70 (CORONEL; AZEVEDO e CAMPOS, 2014, p. 112). Isso pode ser explicado como resultado aos ajustes realizados pelas indústrias após a abertura comercial, com a diminuição das máquinas operacionais, segundo Suzigan e Furtado (2006, p. 173), que ainda ressaltam as novas características gerais do setor industrial nacional: uma estrutura de Estado reguladora, com alguns ramos de alta tecnologia e competitividade com capital estrangeira e muitos grupos nacionais com pouca capacidade financeira e menor competitividade tecnológica.

4. A PITCE

4.1 LINHAS GERAIS E OBJETIVOS PRINCIPAIS

Lançada em 2004, a Pitce foi o primeiro conjunto de medidas voltadas para a indústria do Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). As movimentações e articulações entre as lideranças, no entanto, tiveram início no ano anterior. Os traços gerais do que viria a ser a Pitce foram expostos no documento “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, finalizado em 26 de novembro de 2003⁷, embora só fosse divulgado juntamente com o plano, em Março do ano seguinte.

Ela foi montada em torno de três eixos principais: as Linhas de ação horizontais, as Opções estratégicas e as Atividades portadoras de futuro. Cada um dos três eixos possui setores ou metas prioritários, como Salerno e Daher (2006, p. 4):

“(I) Linhas de ação horizontais: a) inovação e desenvolvimento tecnológico, b) inserção externa, c) modernização industrial, d) melhoria do ambiente institucional/ampliação da capacidade e escala produtiva; (II) Opções estratégicas: a) semicondutores (...), b) software, c) bens de capital, d) fármacos e medicamentos; (III) Atividades portadoras de futuro: a) biotecnologia, b)

⁷ Disponível em <<http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>>

nanotecnologia, c) biomassa, energias renováveis/atividades relativas ao Protocolo de Quioto”

Cada um desses eixos e suas prioridades internas possuem as ações correspondentes. Dentre elas a promoção de legislações que criem o ambiente necessário para a inovação e competitividade, financiamento de linhas de pesquisa pelo BNDES, promoção do conhecimento por meio da ampliação de bolsas de pesquisa, dentre diversas outras medidas⁸ (SALERNO e DAHER, 2006).

Em termos de objetivos, a Pitce buscou dar uma nova face não só a própria ideia de que uma política industrial seria necessária, mas também em termos distintos de todas as políticas anteriores, na medida em que novos desafios se faziam presentes para o setor. No passado, as políticas setoriais industriais buscavam ampliar a capacidade de produção e criar novos setores. A Pitce buscava prioritariamente dar força aos setores já estabelecidos e ampliar a gama de setores beneficiados, como os semicondutores, bens de capital e software – exemplos de ramos que são fundamentais para todos os setores não só da indústria, mas para toda a economia - o que marca uma mudança fundamental na linha de ação do Plano (SUZIGAN e FURTADO, 2006)

Outra grande novidade da Pitce envolve a inclusão do tema competitividade externa do setor industrial brasileiro, bem como a delineação de medidas de incentivo ao avanço tecnológico visando a competição no mercado internacional. O grande fator por trás disso foi a situação de vulnerabilidade da indústria não só com a exposição à concorrência, mas com a situação cambial vivida no fim da década de 90 (KUPFER, 2013).

De Toni (2007, p. 152-53) resume com precisão, em quatro pontos, as principais características da Pitce:

“(...) (1) estímulo à competitividade voltada para o mercado externo e geração de saldos superavitários na balança comercial, (2) abordagem seletiva de cadeias produtivas e setores específicos com alto conteúdo tecnológico (abordagem vertical), (3) combinação de incentivos fiscais e tributários para setores específicos e medidas regulamentadoras, segurança jurídica dos contratos e melhoria do

⁸ O conjunto completo das ações e medidas da Pitce pode ser encontrado em <<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf>>

ambiente de negócios (abordagem horizontal) e (4) contribuir para o desenvolvimento regional.”

Levando em conta os dados mostrados acima, conclui-se que para que a Pitce pudesse sair do papel, uma estrutura poderosa de articulação teria que ser montada. Uma comunicação e coordenação de ações entre os Ministérios envolvidos, representantes do setor industrial e as lideranças políticas era essencial. E para que isso acontecesse, o governo Lula trouxe inovações nesse sentido.

4.2 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

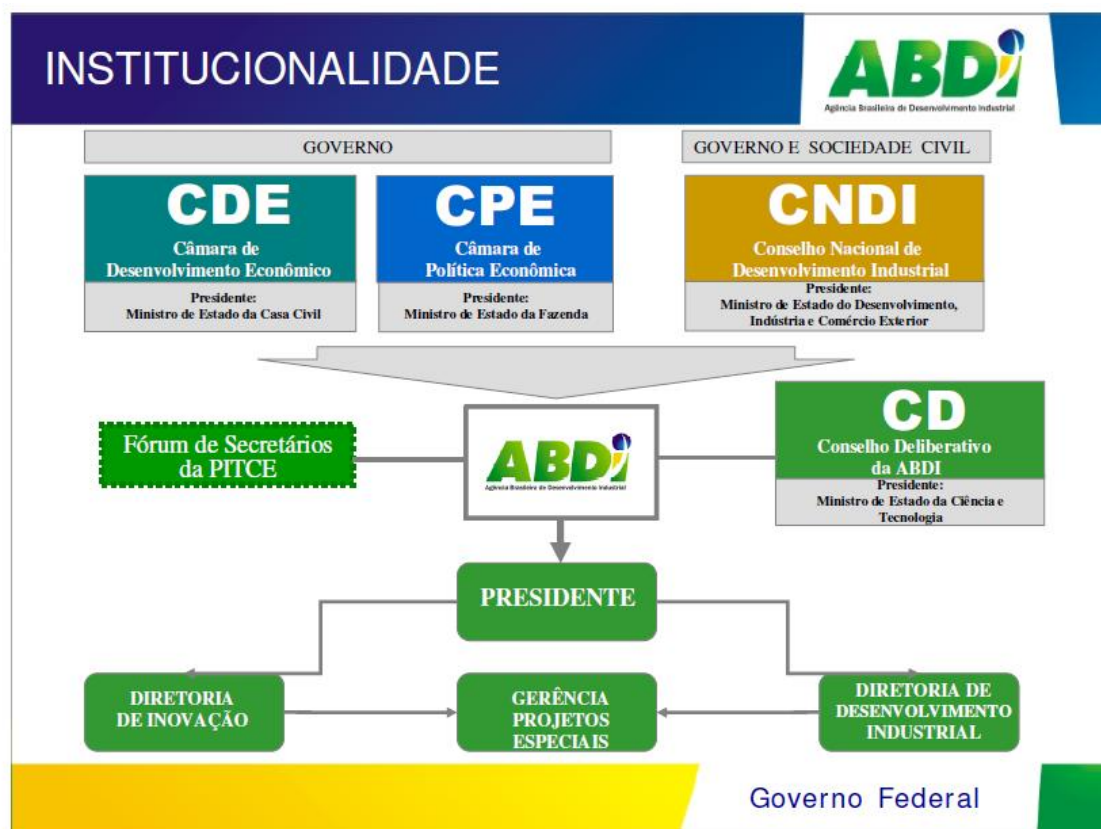
No aspecto da construção institucional, a Pitce teve dificuldades mesmo em sua fase inicial, tanto nas primeiras iniciativas quanto no delineamento das “Diretrizes”. A ausência de um plano industrial durante tantos anos afetou a capacidade de atuação do Estado brasileiro em torno de uma política ampla e integrada, além da própria ausência de “quadros técnicos no assunto” (SALERNO e DAHER, 2006, p. 9).

O primeiro Grupo de Trabalho foi montado em novembro de 2003. Era formado por técnicos do IPEA, MDIC, Apex, MF, BNDES e Casa Civil. Tinha como objetivo produzir um documento com as bases da futura política. O resultado do trabalho foi o texto das “Diretrizes” (DE TONI, 2013, p. 148).

A Pitce foi então lançada em março de 2004. No fim deste mesmo ano, a ABDI foi criada. Seu objetivo era mitigar, segundo De Toni (2013, p. 161) os efeitos do “problema da fragmentação administrativa e a desintegração das políticas” ,dando mais eficiência as medidas do governo e à articulação dos agentes políticos envolvidos.

Podemos ver na imagem abaixo como funcionava a estrutura política envolvendo a Pitce, com a ABDI em destaque (SALERNO e DAHER, 2006, p. 10):

Figura 2 – Estrutura organizacional da Pitce



Por lei, a ABDI tem como funções a “execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia” (BRASIL, 2004). Ainda de acordo com a lei, a ABDI está ligada ao MDIC por meio de um contrato de gestão, tendo metas de desempenho a cumprir. Um ponto interessante a ser mencionado é que o artigo de nº 2 do projeto de lei foi vetado pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil. Segundo De Toni (2013, p. 203), o problema do artigo estava no fato dele expressar que a ABDI “(...) além de executar a Política Industrial, teria funções de planejamento e formulação da mesma política”.

Duas Câmaras Governamentais atuaram na Pitce, a Câmara de Desenvolvimento Econômico (CDE) e a Câmara de Política Econômica (CPE). Em ambas o presidente é um ministro: no caso da CDE, o ministro da Casa Civil – na época José Dirceu – e no caso da CPE, o da ministro da Fazenda – Antônio Palocci.

Entre os Conselhos, temos dois atuantes: O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e o Conselho Deliberativo da ABDI. Em ambas o presidente, a exemplo das Câmaras, também é um ministro: no caso da CNDI, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – na época, Luiz Eduardo Furlan - e o no caso do Conselho da ABDI, o ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação – Eduardo Campos.

Com relação aos Conselhos, uma diferença importante em relação às Câmaras Governamentais é a presença de membros da sociedade civil nas deliberações internas. Segundo De Toni (2013, p. 253), a CNDI, por exemplo, costuma ter em seu conselho deliberativo nomes importantes da indústria nacional, incluindo líderes de grande empresas.

Tendo iniciado a análise do subsistema da Pitce pela estrutura da própria política, é necessária agora a análise dos atores políticos envolvidos e de suas crenças. Nesta pesquisa, como explicitado na introdução, serão verificados os atores políticos que atuaram de forma direta, ou seja, a organização das câmaras e conselhos, as entidades representativas da indústria, além das mudanças pelas quais o projeto do Partido dos Trabalhadores sobre desenvolvimento e industrial sofreu até o ano de 2004.⁹

5. OS ATORES PRINCIPAIS

5.1 O PARTIDO DOS TRABALHADORES

Fundado em 1980, o PT aparece na cena nacional em meio ao processo de declínio do Regime Militar e da redemocratização do país. Surgiu com base em uma plataforma sindicalista e em união com outros grupos de movimentos sociais, dentre eles a ala progressista da Igreja Católica e diversas tendências de esquerda (MENEGUELLO, 1989).

De acordo com Cerqueira (2010, p. 105), nas primeiras avaliações do PT sobre a questão econômica, no final dos anos 70 e, portanto, próximo da fundação do partido, a análise das correntes que viriam a formar o Partido dos Trabalhadores se mostrava bastante crítica com o período nacional-desenvolvimentista (1945-1964), que seria a “contra-face do populismo” ao pregar a conciliação de classes, embora reconhecessem também méritos no modelo, como a “consolidação do capitalismo urbano e industrial” na era JK. No entanto, essa era a visão dos que se tornariam os principais teóricos do partido, não necessariamente das futuras bases de apoio partidárias, ressalta Cerqueira.

Analisando as principais eleições do PT à Presidência da República, 1989, 1994, 1998 e 2002, nota-se mudanças significativas nas propostas da área econômica e de desenvolvimento. Cerqueira (2010, p. 116) afirma que em 1989, o partido adotou um

⁹ Os detalhes sobre o modelo liberal adotados nos Anos 90 são explicados na parte 3.4. e na parte 5.2

programa “Democrático e Popular”. Isso significou na prática, além das críticas ao período Sarney (1985-1990) e a sua gestão econômica – comandada por desenvolvimentistas durante grande parte de seu mandato – propostas de cunho fortemente ideológico, como anulação da dívida externa e uma reforma agrária radical.

Em 1994, segundo Cerqueira (2010) a incapacidade de se chegar a um consenso sobre as propostas para política econômica dificultaram a eleição de Lula e mesmo estando inicialmente a frente nas pesquisas, acaba derrotado por FHC. Em 1998, com uma aliança mais ampla, composta por PDT, PSB e PCdoB, o PT atacou a política econômica de FHC, demonstrando preocupação com a “abertura comercial radical” que estaria endividando o Brasil, além de criticar a “desarticulação da estrutura produtiva” e o “aumento do desemprego e da exclusão social”. Como alternativa, o PT buscava criar algo diferente das teses nacional-desenvolvimentistas, mas “agora já considerava seu próprio programa de revolução democrática como sendo essa alternativa” e muitas propostas de fato se mostravam semelhantes, dentre elas a defesa do salário mínimo, do papel do Estado na economia, etc. (CERQUEIRA, 2010, p. 139). Nesse ano, apesar de ser derrotado mais uma vez, começou a ser perceptível a mudança do PT rumo ao centro político, afirma Cerqueira (2010, p. 144).

Em 2002, alguns fatores mostraram que, de fato, as mudanças na visão partidária petista sobre os temas envolvendo desenvolvimento econômico – um processo ocorrido durante a década de 80 e 90 – eram claras.

Primeiramente, a chamada “Carta ao povo brasileiro”. Embora, na visão de Cerqueira (2010, p. 149), a tese de que Carta ao Povo Brasileiro tenha sido uma virada na “formulação programática” do partido seja questionável, era nítido que ela atingiu o seu objetivo de tranquilizar os mercados sobre as atitudes do partido caso ganhasse as eleições.

Em segundo lugar, o próprio programa de governo do PT daquelas eleições, cuja política de desenvolvimento e industrial ocupa posição de destaque. Mais do que isso, o texto se deixa claro que a volta de um plano de desenvolvimento da indústria não significa o retorno do nacional-desenvolvimentismo, ao mencionar que “uma nova política industrial deverá ser construída distanciando-se do velho estilo cartorial e clientelista que viciou as experiências passadas (...)” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 36).

Após a vitória nas eleições e com o início do novo governo em 2003, a estratégia adotada no governo Lula, na visão de De Toni (2013, p. 76), mais do que se ater à modelos teóricos complexos, se baseou no pragmatismo e “logrou relativo sucesso na repactuação de

uma coalizão de centro-esquerda (...) com aqueles setores ligados à indústria, nacionalistas e ameaçados pela concorrência externa e o sistema financeiro”.

Em suma, podemos considerar que, embora tenha criticado em muitos momentos as ideias do nacional-desenvolvimentismo, o PT acabou por abraçar alguns pontos semelhantes aos que aquele modelo defendia – como fez ao resgatar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento – mesmo sem romper em absoluto com o modelo econômico liberal que vigorou até o fim do governo de FHC. Cerqueira afirma que o partido “nunca chegou a formular uma proposta de política econômica que rompesse totalmente com os pressupostos daquela ideologia e, mais ainda, aproximou-se significativamente deles ao longo de sua trajetória” (2010, p. 177-78).

5.2 ENTIDADES DO SETOR INDUSTRIAL

A trajetória das entidades representativas da indústria se inicia no governo de Getúlio Vargas. Em 1931, é aprovada, pelo então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a sindicalização obrigatória e universal para trabalhadores e empregados, por meio do Decreto 19.770 de 1931. Logo após, em 1933, cria-se a Confederação Industrial do Brasil, que englobava quatro representações estaduais: paulista, mineira, gaúcha e carioca. Até que em 1938 a Confederação Nacional da Indústria (CNI) é criada. As entidades estaduais, entretanto, não foram extintas. (DE TONI, 2013).

No período JK, com a aceleração da industrialização pelo Plano de Metas, novos setores foram incorporados ao parque industrial nacional de forma rápida. Dentre os principais temos o automobilístico, máquinas e equipamentos e a eletro-eletrônica. Com isso, associações paralelas ligadas a esses setores surgiram, como por exemplo a ANFAVEA (1955), ABIMAQ e ABINEE (ambas em 1963). A atuação política do setor industrial no governo João Goulart foi ambígua: enquanto as “entidades paralelas, como a CIESP – criada ainda no período Vargas – apoiaram a deposição do presidente, a CNI era próxima a Jango (DE TONI, 2013)

Ainda de acordo com De Toni (2011, p. 10), o período compreendido entre os anos 30 e os anos 80 foi um período, em linhas gerais, de industrialização “sob a direção de uma coalizão política-institucional que tinha como principais atores os empresários industriais nacionais, uma burocracia pública em formação e condições externas favoráveis (...)”. Foi o período da substituição das importações.

Com a crise do modelo nos anos 80 e a chegada dos anos 90, surgiu uma outra realidade para a indústria. O Consenso de Washington inaugurou um novo conjunto de ideias que privilegiavam os setores financeiros em detrimento dos produtivos, pregava um corte de gastos como combate ao déficit público e privatizações de vários setores. No governo de Itamar Franco (1992-94) teve início o Plano Real, que por um lado controlou a inflação e estabilizou a economia, mas por outro favoreceu a “internacionalização da economia pela apreciação da taxa de câmbio, abertura comercial e liberalização dos fluxos financeiros”. No setor industrial, ocorreu uma forte reestruturação, mas muitas empresas nacionais acabaram sendo adquiridas por grupos estrangeiros (DE TONI, 2011, p. 10).

As reações do lado das entidades indústria nacional não tardaram para aparecer, mas também não foram unânimes em alguma direção. Destaque para os posicionamentos do IEDI, FIESP e da CNI. O primeiro, um instituto de pesquisas e estudos do setor, reagiu negativamente à liberalização da economia¹⁰, enquanto que a FIESP e a CNI inicialmente demonstraram serem favoráveis. Entretanto, os empresários que discordavam das medidas as vezes se organizavam por conta própria, como o caso de Jorge Gerdau e a coalizão “Ação Empresarial” (DE TONI, 2011).

O cenário mudou em 1998. De Toni (2011, p.11) explica que nesse ano ocorreu a primeira crise do modelo após o Plano Real, com a desvalorização da moeda. Somado a isso, ainda no segundo mandato assumem o comando da FIESP e da CNI dois empresários “de viés nacionalista” : Horácio Piva e Armando Monteiro.

A chegada de Lula à presidência, segundo Delgado (2003, p.4) , se não significou uma celebração por parte do setor industrial brasileiro, também não foi lamentada, pois a aproximação entre o presidente e o setor já existia antes mesmo da eleição, devido a “natureza moderada de seu programa”.

Num primeiro momento, as lideranças industriais também mostraram postura moderada, preferindo reforçar a importância do equilíbrio econômico, mas esperavam alguma iniciativa de mudança do governo Lula em dois pontos específicos: “a orientação pró crescimento da política econômica e a criação de canais de intermediação diretos com o empresariado” (DELGADO, 2003, p. 4).

¹⁰ O IEDI ensaiou uma aproximação no início do governo FHC – época em que adotaram medidas protecionistas na indústria automobilística - mas as crises no segundo mandato e a manutenção da política econômica fizeram os empresários do Instituto novamente se afastarem de FHC (DE TONI, 2013, p. 207)

De acordo com De Toni (2013, p.195), as expectativas do empresariado não foram frustradas: “Desde o início do governo Lula em 2003, a CNI tem jogado um peso fundamental na formação das políticas industriais, na vocalização das demandas de setores estratégicos e na organização de campanhas e eventos de mobilização de formadores de opinião”

Quando foi lançada a Pitce, a maioria dos empresários industriais e as entidades representativas apoiaram a política, mas com restrições. A FIESP, como mostra De Toni (2013), se portou de forma crítica não quanto a necessidade da política, mas sim quanto a estrutura de governança e se mostrou favorável a “processos cooperativos público-privados” e a melhor institucionalização da relação entre empresários e governo.

De Toni (2013, p. 165), ainda conclui a respeito do problema da coordenação entre os atores: “O problema estaria no campo das ideias, na ausência de um consenso mais ou menos estável sobre os grandes objetivos nacionais, capaz de unificar as diversas forças políticas envolvidas na produção de políticas públicas”.

5.3 OS CONSELHOS E CÂMARAS

No que se refere a articulação do plano, a chamada coordenação intragovernamental ficou a cargo da CNDI. Não porque esta era a intenção ao criar a estrutura de governança da Pitce, mas sim porque, segundo De Toni (2013, p. 51), o cenário era mais positivo à exposição dos problemas indústria e o local onde “políticas industriais alternativas vindas da burocracia técnica do governo e do setor privado(...)”. Até mesmo a Casa Civil – e a Câmara de Desenvolvimento Econômico, chefiada pelo ministro da Casa Civil - que é a responsável pelo trabalho de articulação, acabava por delegar os assuntos de coordenação “implicitamente ao colegiado”.

Apesar das preocupações com a capacidade do governo em lidar com os diferentes eixos da Pitce, no discurso a respeito da importância de uma nova política industrial, o ministro da Ciência e Tecnologia – na época Eduardo Campos – e presidente do CD da ABDI, expôs a sua visão ao afirmar em entrevista: “Temos que aproveitar o parque industrial pujante e o sistema de ciência e tecnologia complexo e abrangente que construímos e avançar para um novo paradigma, que é o da inovação” (CAMPOS, 2005, p. 227). Trata-se de um discurso alinhado com os objetivos principais da Pitce.

Com relação à articulação. De Toni (2013, p. 160) constata que, mesmo entre grupos com visões distintas sobre até que nível a política industrial deveria ir, conseguiram se

entender no que se refere a necessidade de se levar adiante as medidas. Trata-se do ministro Antônio Palocci, figura chave na política econômica do primeiro mandato e pertencente ao “bloco fiscalista”, e o “bloco desenvolvimentista” representado pelo MDIC.

Em resumo, no que se refere à atuação das Câmaras e Conselhos, o grande problema era a complexidade das estruturas envolvidas na administração da Pitce, e não algum problema interno envolvendo pessoas ou grupos com visões irremediavelmente distintas. Segundo De Toni (2013, p. 158) as dificuldades em torno da nova política diferem das dos planos desenvolvimentistas, já que no atual cenário, o “‘Estado-interventor’ não é mais viável e o Estado-Regulador ainda não se consolidou”;

6. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou avaliar os atores políticos envolvidos na elaboração e implementação da Pitce com relação a suas visões e crenças sobre a necessidade de se ter uma política pública voltada para o setor da indústria.

Para se chegar a isso, foi necessário realizar uma revisão histórica sobre os planos de desenvolvimento implementados desde o governo Getúlio Vargas. Vimos assim a consolidação do modelo de substituição de importações no Plano de Metas, do governo JK, e também o último grande plano de desenvolvimento, o II PND, no Regime Militar.

Os anos 90 trouxeram uma crise do modelo desenvolvimentista e o advento do modelo liberal, que não foi de todo abandonado pelo governo Lula, embora este tenha resgatado a ideia de desenvolvimento nacional com uma nova “roupagem” e junto com ela, a própria noção de política industrial.

O modelo de coalizões de defesa explica que mudanças no subsistema de políticas públicas só podem ocorrer de duas formas: (I) por meio do próprio processo de aprendizado decorrente da aplicação da política e incorporando de novos conhecimentos técnicos e mudança de comportamento – o *policy-oriented learning*; (II) ou por meio de mudanças nos fatores exógenos – Eventos externos (dinâmicos) ou Parâmetros relativamente estáveis do sistema - que incentivem mudanças no “núcleo político”.

Sendo assim, as crenças relativas às políticas voltadas para a indústria tem sido alteradas a cada novo plano implementado e a cada mudança em algum dos ditos fatores exógenos. E com essa alteração, as próprias políticas também são modificadas.

O PT soube aproveitar o cenário de mudanças de crenças relativo à crise do modelo liberal no início dos anos 2000, direcionou seus esforços na construção de um programa econômico que resgata parcialmente as teses desenvolvimentistas, com o papel do Estado nas políticas industriais – que praticamente inexistiram nos anos 90 – e com a mudança das crenças do seu “núcleo político”, o partido mudou a sua estratégia e se aproximou de outros atores que possuíam visões semelhantes naquele momento: os líderes industriais das principais entidades representativas.

Ao chegar ao poder, o PT pode montar a coalizão que possibilitou a criação da Pitce, enquanto que os principais defensores da vertente “liberal”, o PSDB, os mercados financeiros, foram os derrotados nas eleições e no modelo de desenvolvimento naquela altura.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELOS, M. A formação da área de análise de políticas públicas: Do modelo “racional-compreensivo” às abordagens “sintéticas” do processo da política pública. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, Rio Grande do Sul, v.26, n. 01, jan/abr. 2013, p. 145-162.

BRASIL. Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm> . Acesso em 21 de novembro de 2014.

CAMPOS, E. Entrevista: Eduardo Campos Inovar para crescer. [Abr/Jun 2005]. Brasília: **Revista do Serviço Público**. Entrevista concedida a Evandro Mirra, Paulo Houang, Jefferson Simões, Mônica Teixeira e Redação.

CERQUEIRA, K. C. **As Propostas de Política Econômica do PT entre 1989 e 2006: Um Exame sob o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa**. Dissertação (Mestrado) – Brasília: IPOL/UnB, 2010.

COLISETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Correntes Teóricas**, Estudos Avançados 15(41), 2001, p. 21-34.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z.; CAMPOS, A. C. Política Industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, vol. 34, nº 1(134), janeiro-março/2014, p. 103-119.

DE TONI, J. **Estado e empresários na política industrial brasileira recente: processos de cooperação e mudança institucional**. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO IPEA, 2, Brasília, 2011. Disponível em <http://jacksondetoni.files.wordpress.com/2012/04/detoni-pol-industr-atores-20111.pdf>. Acesso em: 25 de novembro.

DE TONI, J. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. Dissertação (Doutorado) – Brasília: IPOL/UnB, 2013.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 1(109), janeiro-março/2007, p. 28-46.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34 ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

DELGADO, I. G. **Os Empresários e o Governo Lula**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27, Minas Gerais, 2003. Disponível em <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4156&Itemid=316>. Acesso em: 25 de novembro de 2014.

GREMAUD, A. P.; DE SAES, F. A. M.; TONETO Jr., R. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997, itens 2.2 a 2.5.

KUPFER, D. Dez anos de política industrial. **Revista Valor Econômico**, 2013. Disponível em < <http://www.ie.ufrj.br/clipping/download/dezanos.pdf>>, Acesso em: 17 de novembro de 2014.

LACERDA, A. C. *et all.* **Economia Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 64-102.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. Carta ao povo brasileiro. 2002. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf> . Acesso em: 23 de novembro de 2014.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: A formação de um partido**, 1979-1982. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente**. 2002. Disponível em < <http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf> > . Acesso em: 23 de novembro de 2014.

SABATIER, P. A.. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy- Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, v.21, 1988. p.129-168.

_____. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners In SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p.211-235.

_____. The advocacy coalition framework: An assessment. In: SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166.

SALERNO, M. S; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (Pitce): Balanços e Perspectivas**. Brasília, 2006. Disponível em < <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf> > . Acesso em 18 de novembro de 2014.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2(102), abril-junho/2006, p. 163-185.

VERSIANI, F.; SUZIGAN, W. O Processo Brasileiro de Industrialização: uma Visão Geral. **Série Textos Didáticos, 10**, Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 1990.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. P. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 35, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf> > . Acesso em: 10 de novembro de 2014.

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p.121-140, 2009.