

Associação Nacional de História – ANPUH

XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

Empresariado e Política Industrial no Primeiro Governo Lula (2002-2006)

Ignacio Godinho Delgado¹

Resumo: A comunicação discorre sobre a noção de *política industrial* e sua prática no Brasil. Analisa, ainda, as relações entre o primeiro governo Lula e o empresariado, focalizando a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). Por fim, avalia as possibilidades de uma colaboração entre empresariado e Estado favorável à promoção do desenvolvimento.

Palavras chave: empresariado, política industrial, governo Lula

Abstract: The presentation deals with the notion of *industrial policy* and its practice in Brazil. It analyses the relationship between Lula's government (first mandate) and the business sector, focusing on the Confederação Nacional da Indústria (CNI-National Confederation of Industry) and the Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI-Research Institute for Industrial Development). It finally evaluates the possibilities of a collaboration between the business sector and the State favoring the promotion of development.

Key words: business sector, industrial policy, Lula government

Política Industrial é a coordenação *ex ante* do processo de desenvolvimento. Envolve, através da colaboração entre o Estado e o empresariado, a definição de metas, objetivos, regulamentações e de um aparato institucional de apoio à industrialização. Estritamente, toda política industrial é seletiva. Processos de *catch up*, de promoção da inovação tecnológica ou do emprego, implicam o uso de instrumentos diversos (proteção tarifária, cambial, subsídios, dentre outros) para fortalecer atividades consideradas estratégicas. A intervenção estatal *ex post*, para corrigir *falhas do mercado* e restabelecer situações de equilíbrio, não é propriamente política industrial, pois o objetivo central desta é, no limite, alterar certas configurações estruturais (SUZIGAN e FURTADO, 2005).

A colaboração acima indicada envolve contrapartidas. Do empresariado espera-se um ritmo adequado de investimentos. Do Estado, ações para favorecer e dar segurança aos investimentos privados, junto à preservação de um cenário político estável, que assegure a confiança empresarial na condução das ações definidas. Dilema central na ação do Estado,

¹ Doutor em Ciências Humanas – Sociologia e Política, pela UFMG. Professor do Departamento de História e do Programa de Pós Graduação em História da UFJF. Autor de *Previdência Social e Mercado no Brasil – a presença empresarial na trajetória da política social brasileira*.

hodiernamente, é compatibilizar estabilidade macroeconômica, proteção social e expansão do investimento. Políticas macroeconômicas restritivas e gastos sociais extensos subtraem recursos da acumulação, por conta dos juros elevados, da tributação, ou da conjugação de ambos. A política industrial visa compatibilizar tais circunstâncias com o desenvolvimento, através de ações compensatórias para o empresariado, que estimulem o investimento (DELGADO, 2005).

A realização de políticas industriais é favorecida pela presença de uma burocracia estatal weberiana – tornando o Estado mais infenso a interesses particularísticos -, e de associações empresariais abrangentes - de modo a restringir deserções aos objetivos da colaboração (EVANS, 1993; SCHNEIDER, MAXFIELD e HAGGARD, 1997). No Brasil, a ausência de tais condições foi contornada pela criação de agências públicas *insuladas*, coexistentes a uma representação empresarial fortemente setorializada, em diversos momentos da trajetória do corporativismo setorial e bifronte (BOSCHI, 1991; LEOPOLDI, 2000). Sob o *desenvolvimentismo*, a proteção a setores industriais inteiros, tomados como estratégicos, combinou-se à indução pública do desenvolvimento, através de inversões estatais freqüentemente à frente da demanda. Não se criou, todavia, capacidade endógena de inovação tecnológica nas empresas privadas, favorecidas pela presença de um mercado internacional que associava preços baixos à interdição de pesquisas em torno da tecnologia adquirida (DELGADO, 2001). Na década de 1980, a gestão econômica de curto prazo, decorrente da crise da dívida e do processo inflacionário, esmaeceu, enfim, as iniciativas de política industrial.

A agenda neoliberal da década de 1990 tornou a política industrial quase um anátema, em meio à influência da noção que afirma ser o Estado cativo de comportamentos predatórios da burocracia e/ou das elites políticas, bem como de *coalizões redistributivas* (CHANG, 1996). No Brasil, imagina-se que o alcance do equilíbrio macroeconômico e a realização das *reformas estruturais* – para a desregulamentação dos mercados, a abertura da economia e a redução do peso e do papel do Estado –, criariam um ambiente favorável à atração de capitais externos, à elevação da competitividade das empresas e das inversões privadas, centrais a um novo ciclo de crescimento, que superaria a *crise do Estado Desenvolvimentista* (DELGADO, 2001).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) inaugurou-se sob elevado consenso das elites brasileiras com a agenda neoliberal, com grande expectativa de retomada do crescimento, se efetivadas as *reformas estruturais* e reduzido o *Custo Brasil*, através, dentre outras medidas, da *desoneração tributária* da produção - incluídas as contribuições

para custeio da seguridade social (DELGADO, 2001). Os empresários subscreveram o sentido geral dessa perspectiva, com objeções diversas ao seu detalhamento. O apoio à estabilização macroeconômica associou-se a críticas à paridade cambial, vigente entre 1994 e 1998, à política de juros altos e à ausência de canais de intermediação com o governo. No segundo mandato de FHC (1998-2002), os empresários deploravam, principalmente, a ausência de políticas industriais ativas e a não complementação das *reformas estruturais*.

Em 2002, tal balanço consubstancia-se em diversos eventos e documentos, que buscam nortear as ações do futuro governo. Neles, a estabilidade macroeconômica aparece como condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento, postulando-se a definição de políticas públicas de apoio à indústria. Desta forma, ainda que CNI, entidade central no formato corporativo, alertasse para os riscos de incremento da inflação, da carga tributária e de postergação das *reformas estruturais*, com a eventual eleição de Lula, havia a expectativa de que o novo governo adotasse uma política econômica pró crescimento e instituisse canais de intermediação diretos com o empresariado (DELGADO, 2005).

Para a CNI, era preciso superar os “falsos dilemas” em torno da necessidade de uma política industrial, mesmo que sem “o retorno” do “uso indiscriminado de subsídios” e de interferências no sistema de preços (CNI, 2002). A política industrial deveria buscar a elevação da competitividade, a continuidade das *reformas estruturais*, a melhoria da “infra-estrutura física e social”, a definição dos marcos regulatórios, a preservação do meio ambiente. Como prioridades, o comércio exterior, o apoio à inovação e o desenvolvimento regional.

O IEDI, que agrupa líderes empresariais de grandes empresas nacionais, não se preocupa em rechaçar o passado protecionista e reivindica “um projeto de desenvolvimento”, em que o “Estado não substitui a iniciativa privada”, mas é “o agente fundamental”, cabendo-lhe “uma parte ativa que jamais será preenchida por forças de mercado” (IEDI, 2002). As parcerias público-privadas, o apoio à inovação, a subordinação dos acordos internacionais e da atração de investimentos à política de desenvolvimento nacional são as principais diretrizes destacadas.

Em boa medida, as perspectivas empresariais são absorvidas, já em 2003, pelas proposições do governo Lula, anunciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior e outras agências estatais (MDICE, 2003). Nelas, assinala-se que o crescimento econômico sustentável, primeiro objetivo da “agenda de desenvolvimento”, passa pela redução dos juros, “na esteira da consolidação da estabilidade econômica”, mas envolve, também, medidas microeconômicas e reformas institucionais. O crescimento do comércio

exterior aparece como o segundo objetivo. Definem-se como prioridades a infra-estrutura e a política industrial, tecnológica e de comércio exterior, para o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas e a expansão das exportações.

Em março de 2004, vêm à luz as *Diretrizes* da política industrial (MDICE, 2004). A definição dos marcos regulatórios, a desoneração das exportações, a redução do custo do crédito, o fortalecimento do comércio exterior e da eficiência da empresa brasileira são seus objetivos centrais. A *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE) aponta, ainda, como prioridades, a inovação e o desenvolvimento tecnológico, a inserção externa, a modernização industrial, a ampliação da capacidade e da escala de produção das empresas, a definição de opções estratégicas. Nestas, a indústria de semicondutores, *softwares*, fármacos e bens de capital, às quais são acrescentadas, em 2005, as *atividades portadoras de futuro* - biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e outras fontes de energia renováveis (MDICE, 2005a). A coordenação da PITCE caberia ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), de caráter consultivo, e à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), responsável pela execução e coordenação das ações (MDICE, 2005 b).

A CNI e o IEDI apontaram como uma resposta positiva às suas aspirações a criação do CNDI, a retomada da idéia de política industrial e a ênfase conferida à inovação. Assim, apesar da apresentação de proposições para ampliar o alcance dos programas e das medidas de desoneração tributária associados à PITCE, vêem-na como uma efetiva mudança de rumo nas ações do Estado brasileiro em favor do desenvolvimento (DELGADO, 2005).

A gestão macroeconômica permanece, entretanto, como o principal elemento de discórdia entre o governo e os empresários. No início de 2003, diante dos riscos do recrudescimento da inflação, revelam desconfortável tolerância com a elevação da taxa de juros e a política cambial. Em junho, todavia, incontida exasperação recebe a primeira proposta de reforma tributária do governo e a extensão da política de elevação da taxa SELIC, que perdura até julho. Entre agosto de 2003 e setembro de 2004 observa-se significativa aproximação. A retomada da elevação da SELIC, em setembro de 2004, reaviva as queixas empresariais, reforçadas pelo impasse na regulamentação das PPPs, pela operação irregular do CNDI e, adiante, pela deterioração das relações entre o Executivo e o Congresso, incapaz de deliberar sobre temas caros ao setor. Em 2005, retrai-se a expectativa de crescimento da economia e dos investimentos produtivos. Na CNI é formulada a proposição de uma *agenda mínima*, para o funcionamento do Congresso, em meio à crise política. Nas duas entidades, irrompem sugestões de ampliação do Conselho Monetário Nacional, acenos favoráveis à

proposta de *déficit nominal zero*, de Delfim Neto, e apelos contra a “paralisia e retrocesso” (DELGADO, 2005).

Dos últimos meses de 2005 à reeleição de Lula, em outubro de 2006, a CNI e o IEDI evidenciam acentuado desencanto com as possibilidades do crescimento econômico. A reiterada objeção à política monetária e cambial é acompanhada de manifestações contra a timidez da proteção dispensada à indústria doméstica *vis a vis* à praticada em outros países emergentes, e da projeção de cenários pessimistas para a indústria. (MONTEIRO NETO, 2005, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d; FERREIRA, 2006; IEDI, 2005a, 2005b, 2005d, 2006b). Se a política industrial ainda permanece na agenda das entidades, especialmente no que se refere à inovação tecnológica, são cada vez mais proeminentes, na CNI, propostas de retomada das *reformas estruturais* (com ênfase nas reformas previdenciária, trabalhista, tributária e do Estado), e de efetuação de rigoroso ajuste fiscal que, incidindo sobre os gastos correntes do Estado, liberasse recursos para o investimento em infra-estrutura (CNI, 2005 e 2006). Afirma-se, no IEDI, que o Brasil trocou o combate à inflação por um crescimento medíocre” (IEDI, 2005b). Ao final de 2005, *Manifesto pelo Desenvolvimento do Brasil*, divulgado pelo IEDI e pela FIESP, assinala que “os vitoriosos se impõem diante dos que fracassam por sua tenacidade na construção de um projeto nacional de desenvolvimento, [que depende da] capacidade gerencial de seus governos” (IEDI, 2005d). Principal porta voz, no meio empresarial, do tema da política industrial, o IEDI deixa de conferir-lhe destaque em suas publicações, em 2005 e 2006. Ao mesmo tempo, abraça a proposição de um ajuste fiscal rigoroso como condição para o desenvolvimento (IEDI, 2005c e 2006a).

Considerações Finais

A PITCE restabelece elos entre empresariado e Estado, que vão além da preservação da estabilidade macroeconômica para segurança dos investimentos. Aponta, ainda, para a recuperação de um papel ativo do Estado, ainda que sem a primazia do investimento estatal, típica do *desenvolvimentismo*. Ademais, a criação do CNDI instaura um mecanismo de intermediação diverso da prática setorializada de períodos anteriores.

Na CNI, a criação do *Fórum Nacional da Indústria*, acena para a possibilidade de profunda metamorfose da entidade. A incorporação das *entidades paralelas* da indústria às suas instâncias de deliberação, esmaece, em certa medida, o *peleguismo dourado*, inerente ao formato corporativo (DELGADO, 1997). É incerto se a entidade vai adquirir a abrangência de suas congêneres em outras paragens. A concentração regional da indústria no Brasil confere forte peso à FIESP. Por seu turno, desacelerou-se o andamento das mudanças previstas na

reforma sindical em debate no *Fórum Nacional do Trabalho*, que acentuariam a representatividade da CNI, hoje excluída da negociação coletiva com os trabalhadores, distanciando-a de parte expressiva dos interesses empíricos de seus associados.

O IEDI tem sido um interlocutor privilegiado do governo Lula. Dispõe de assento no CNDI, ao contrário da FIESP. Nesta posição, pode lastrear a definição de uma identidade mais nítida da grande empresa nacional, diluída pelo caráter dependente do desenvolvimento no País e pelos efeitos institucionais do formato corporativo.

As possibilidades de uma colaboração virtuosa, em favor do desenvolvimento brasileiro, vinculadas à PITCE e às mudanças na representação do empresariado, enfrentam, contudo, ameaças significativas. A redução da confiança empresarial na efetividade da política industrial, em face do apego do governo Lula à ortodoxia monetária e da fragilidade da sua condução política, tem mitigado a disposição de investir, bem como acarretado frustrações com a PITCE e os canais de intermediação que institui. O peso que a CNI tem atribuído às *reformas estruturais* e à realização de um rigoroso *ajuste fiscal* não eliminou as referências à necessidade de uma *política industrial*, mas reduziu sua incidência nos pronunciamentos da entidade. Por seu turno, a introdução do tema do ajuste fiscal na agenda do IEDI, junto à diminuição das manifestações sobre a política industrial, revelam uma aproximação pouco usual a sugestões caras à agenda liberal, embora a entidade permaneça como o núcleo mais estridente, no meio empresarial, de crítica à ortodoxia monetária.

Há, também, o risco de que não se cristalizem o papel do IEDI e as mudanças em curso na CNI. Para tanto, parece indispensável que resultem em ganhos efetivos para os industriais e sejam retomadas as reformas no ambiente institucional (reforma sindical), que ampliem a representatividade das entidades corporativas.

Por fim, a perspectiva de uma concertação nacional em favor do desenvolvimento é minada pela congênita resistência do empresariado à constituição de elos mais intensos com atores sociais de extração popular. O apelo ao aprofundamento do arrocho fiscal, com impacto direto nas políticas sociais, aliena o empresariado de tais atores, favorecendo a percepção de que as medidas de política industrial representam, tão somente, a concessão de privilégios ao setor e não parte indispensável de um projeto nacional de desenvolvimento.

Referências

BOSCHI, Renato & DINIZ, Eli. *O Corporativismo na Construção do Espaço Público*. In: BOSCHI, Renato (org). **Corporativismo e Desigualdade - A Construção do Espaço Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

- CHANG, Ha-Joon. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: Macmillan Press, 1996.
- CNI. **A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento**. Rio de Janeiro: CNI, 2002.
- CNI. **Crescimento – A Visão da Indústria**. Rio de Janeiro: CNI, 2006.
- CNI. **Mapa Estratégico da Indústria (2007-2015)**. Rio de Janeiro: CNI, 2005.
- DELGADO, Ignacio Godinho. **A Estratégia de um Revés – Estado e Associações Empresariais em Minas**. Juiz de Fora: EDUFJF, 1997.
- DELGADO, Ignacio Godinho. *Empresariado e política industrial no governo Lula*. In: PAULA, João Antônio (Org.). **Adeus ao Desenvolvimento: a opção do Governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. Pp. 205-226.
- DELGADO, Ignacio Godinho. **Previdência Social e Mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.
- EVANS, Peter. *O Estado como Problema e como Solução*. In: **Lua Nova**. Nº 28/29. São Paulo, CEDEC, 1993.
- FERREIRA, Carlos Eduardo Moreira. *Fuga de fábricas e empregos*. In: **Indústria Brasileira**. Nº 64. Rio de Janeiro: CNI, 06.2006.
- IEDI. *Ajuste Fiscal e Gestão Pública: A Hora é Agora*. In: **Carta IEDI**. Nº 238, 15.12.2006a. Disponível em <http://www.iedi.org.br>. Acesso em 14.04.2007.
- IEDI. *Como Bloquear a Desindustrialização?* In: **Carta IEDI**. Nº 186, 16.12.2005a. Disponível em <http://www.iedi.org.br>. Acesso em 10.03.2006.
- IEDI. *Crenças do IEDI – Um Roteiro para a Construção do Desenvolvimento*. In: **Carta IEDI**. Nº 12, 29/07/2002. Disponível em <http://www.iedi.org.br>. Acesso em 12.03.2004.
- IEDI. *Debatendo para Crescer*. **Carta IEDI**. Nº179, 26/09/2005b. Disponível em <http://www.iedi.org.br>. Acesso em 10.03.2006.
- IEDI. *Investimento Público e Política Fiscal: Por uma Nova Agenda de Debate*. In: **Carta IEDI**. Nº 187, 23.12.2005c. Disponível em <http://www.iedi.org.br>. Acesso em 10.03.2006.
- IEDI. *Ocorreu uma Desindustrialização no Brasil?* In: **Carta IEDI**. Nº 183, 25.11.2005d. Disponível em <http://www.iedi.org.br>. Acesso em 10.03.2006.
- IEDI. *Um Ano de Baixo Dinamismo*. In: **Carta IEDI**. Nº 236, 01.12.2006b. Disponível em <http://www.iedi.org.br>. Acesso em 14.04.2007
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Política e Interesses**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MDICE. **Acompanhamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. MDICE, 2005(a). Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 12.07.2005.
- MDICE. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. MDICE, 2004. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 14.05.2004.
- MDICE. **Roteiro para a Nova Agenda de Desenvolvimento**. MDICE, 2003. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 10.08.2003.
- MDICE. **Informações sobre a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)**. MDICE, 2005(b). Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 14.08.2005.
- MONTEIRO NETO, Armando Monteiro. *A verdade sobre a mesa*. In: **Indústria Brasileira**. Nº 58. Rio de Janeiro: CNI, 01.2006d.
- MONTEIRO NETO, Armando Monteiro. *O País deve enfrentar o desafio dos juros*. In: **Indústria Brasileira**. Nº 56. Rio de Janeiro: CNI, 10.2005.
- MONTEIRO NETO, Armando. *Agenda de Reformas*. In: **Indústria Brasileira**. Nº 69. Rio de Janeiro: CNI, 11.2006a.
- MONTEIRO NETO, Armando. *Crescer exige escolhas*. In: **Indústria Brasileira**. Nº 62a. Rio de Janeiro: CNI, 04.2006c.

MONTEIRO NETO, Armando. *O Brasil e a questão fiscal*. In: **Indústria Brasileira**. Nº 59. Rio de Janeiro: CNI, 02.2006b.

SCHNEIDER, Ben Ross, MAXFIELD, Sylvia & HAGGARD, Stephan. *Theories of Business and Business-State Relations*. In: SCHNEIDER, Ben Ross. & MAXFIELD, Sylvia (edited). **Business and the State in Developing Countries**. Cornell University Press, 1997.

SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João. *Política Industrial e Desenvolvimento*. In: PAULA, João Antônio (org). **A. Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. Pp. 181-204.