

A ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO BRASILEIRA (1995-2012)¹

Jonattan Rodriguez Castelli²

Resumo: o objetivo deste artigo é analisar a atuação do empresariado industrial na construção da política de inovação nacional. O senso comum amiúde destaca a ausência do empresariado nesse processo, responsabilizando o governo pela possível ineficácia desse tipo de política. O governo não consideraria as demandas do empresariado. Sem embargo, o que é evidenciado neste artigo, a partir da análise das atas de reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, é que longe de ser alijado, o grande empresariado industrial, a partir da atuação de suas entidades representativas, participou desse processo nos últimos anos.

Palavras-chave: Economia Política; Política de inovação; Empresariado industrial;

Seção 4 Estados nacionais e políticas sociais: a economia política do capitalismo contemporâneo.

THE POLITICAL ECONOMY OF BRAZILIAN INNOVATION POLICY (1995-2012)

Abstract: the objective of this article is to analyze the performance of industrial entrepreneurs in the construction of national innovation policy. Common sense often highlights the absence of business in this process, blaming the government for the possible ineffectiveness of this type of policy. The government would not consider the demands of business. However, what is evidenced in this article, from the analysis of the minutes of meetings of the National Council of Industrial Development, is that far from being discarded, the large industrial entrepreneurs, based on the performance of their representative entities, participated in this process in last years.

Keywords: Political Economy; Innovation policy; Industrial entrepreneurship;

Section 4 National states and social policies: the political economy of contemporary capitalism.

¹ Este artigo é baseado em excertos da tese de doutorado de Castelli (2017).

² Professor de economia na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail para contato: castellijonattan@gmail.com

A ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO BRASILEIRA (1995-2012)

1. INTRODUÇÃO

O empresário na Nova República está fazendo política abertamente. Não só apoiando com recursos os seus candidatos a cargos eletivos, mas funcionando como articulador partidário e costurador suprapartidário. Mais ainda: empresários dos vários setores e dos mais diversos matizes se lançam como candidatos a cargos eletivos: aos governos dos estados, à Constituinte, ao Senado Federal. [...]. De mangas arregaçadas para defender o que é seu – em nome da sociedade e no dele próprio – tudo indica que o empresário está cansado de se esconder atrás de intermediários na gerência e gestão dos assuntos societários. (DREIFUSS, 1986, p. 17-18)

A citação acima de René Dreifuss aponta para um aspecto fundamental à compreensão do funcionamento do Estado e a elaboração de políticas públicas, tais como a Política de Inovação (POLIN), no período recente da história brasileira: o empresariado tem se articulado cada vez mais e agido de modo a alcançar objetivos específicos. Para tanto os empresários brasileiros têm se utilizado de uma miríade de medidas, como o financiamento de campanhas de políticos, a criação de grupos de pressão capazes de sintetizar suas principais demandas e, algumas vezes, lançam-se eles próprios como candidatos elegíveis a cargos públicos. Por essa razão, pode-se perceber em diversas das políticas públicas e do marco legal construídos do governo FHC até o governo Dilma I reflexos das demandas dessa classe social.

A implementação dos Fundos Setoriais (FS), da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e do Plano Brasil Maior (PBM) foi realizada buscando uma maior sinergia entre o Estado e o setor produtivo privado a fim de encontrar possíveis soluções para obstáculos ao desenvolvimento econômico do país, como a especialização regressiva ou desindustrialização, e do avanço tecnológico da indústria nacional. Por conseguinte, estabeleceu-se um conjunto de instituições e espaços de diálogo entre esses grupos – o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) surge como caso exemplar – nos quais as demandas e interesses do grande empresariado industrial eram trazidas à tona e consideradas na conformação do arranjo institucional construído.

Destarte, o objetivo deste artigo é analisar a atuação do empresariado industrial na construção da POLIN nacional. O senso comum amiúde destaca a ausência do empresariado nesse processo, responsabilizando o governo pela possível ineficácia desse tipo de política, à medida que esse não consideraria as demandas do empresariado. Sem embargo, o que é evidenciado neste artigo é que

longe de ser aliado, o grande empresariado industrial, a partir da atuação de suas entidades representativas, participou desse processo nos últimos anos.

O presente artigo contará com quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, discutir-se-á brevemente a presença do empresariado industrial brasileiro na literatura especializada. Buscar-se-á assinalar que existem dois tipos principais de teses sobre o empresariado. Ora de que esse seria um agente econômico sem força política e dependente das suas relações com o capital estrangeiro – defendida por autores como Fernando Henrique Cardoso e Luciano Martins. Ora de que esse não só teria uma maior unidade de interesses, como ela se refletiria nas suas ações de aproximação com o aparato estatal, tentando sequestrá-lo suas demandas, mesmo que de forma restrita – encontrada nas obras de René Dreifuss, Eli Diniz, Renato Boschi e Bresser Pereira.

A terceira seção discorrerá sobre os reflexos das demandas do empresariado industrial na construção da política de inovação. Para tanto se buscará analisar a forma como a classe empresarial interagiu com o setor público, especialmente através da Confederação Nacional de Indústria (CNI) e da Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI) – a partir de 2009. Assinalar-se-á que essa interação não manteve sempre a mesma forma. A depender da ideologia do governo a atuação dessas entidades empresariais assumiu formas distintas.

No governo de FHC ela se deu de forma mais indireta, não atuando com o Executivo, mas sim no Legislativo e a elaboração de sua Agenda Legislativa. Já nos governos do PT o diálogo entre empresariado e Estado se fortaleceu, possibilitando que se estabelecesse um diálogo entre setor público e setor produtivo que impactou na construção das políticas públicas elaboradas no período.

Nesse sentido, a análise sobre o primeiro governo Lula, no qual se estabeleceu parte considerável do recente marco legal de inovação, se deterá na atuação do empresariado dentro do CNDI, entre os anos de 2005 e 2007, uma arena público-privada criada nessa época. A partir das atas das reuniões desse conselho se verificará que houve uma participação ativa desse agente na conformação do marco legal da inovação, surgindo no âmbito desse conselho a Lei de Inovação, a Lei do Bem, o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), a PDP e, no governo de Dilma Rousseff, o PBM.

Também se investigará a ação da Mobilização Empresarial pela Inovação, criada em 2008 e que assume um papel fundamental nesse tema a partir de 2009, mediando as demandas do empresariado industrial com o setor público, através, inclusive, de reuniões com os ministros do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento e Orçamento do Governo (MPOG). Encerra-se o artigo com as considerações finais.

2.O EMPRESARIADO INDUSTRIAL BRASILEIRO: O LABIRINTO INTERPRETATIVO

Nas teorias sociais e econômicas o empresário emerge como um personagem importante na dinâmica do sistema capitalista³. Sua relevância foi destacada por autores de diferentes correntes e posicionamentos políticos e teóricos, tais como Sombart e Weber (entendendo-o como portador do espírito burguês), Veblen, Keynes (no tocante à tomada de decisão), Schumpeter, Knight e, de maneira crítica, Marx. O empresário surge amiúde como alguém capaz de transformar o sistema econômico, a partir de novos empreendimentos.

Essa concepção do empresário como portador da mudança, e conseqüentemente do desenvolvimento econômico, é trazida principalmente por Schumpeter (1982), segundo o qual cabe a esse agente econômico introduzir as inovações tecnológicas que revolucionarão a estrutura produtiva. Mais do que isso, na primeira versão da teoria de Schumpeter, i.e em *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, o empresário é tratado como um demiurgo, um ser quase divino capaz de estabelecer a ordem universal a partir do caos, e que age por puro altruísmo e uma vontade inata de ver a roda girar.

Desta maneira, o empresário, na concepção schumpeteriana, seria um indivíduo de características únicas e especiais e suas ações seriam a força motriz que moveria a história. Noção essa trazida inicialmente por Sombart. De tal forma que Cardoso (1972) aventa que para esses dois autores a lógica seria a mesma: o homem faz a história, a partir de suas escolhas e ações, de modo que a história do capitalismo é a história (ação) dos empreendedores que fazem o sistema dar saltos e descontinuidades com a situação presente. O empresário agiria como uma espécie de deus *ex-machina* da história do sistema econômico (CARDOSO, 1972).

Sem embargo, embora essa imagem do empresário heroico capaz de alterar as bases que sustentam a economia e fazê-la se mover adiante ser bastante difundida e embrenhada no discurso senso-comum, De Paula et al. (2004) salientam que

Como quase todas as realidades sociais, também a figura do empresário é uma construção histórica, isto é, sua imagem, sua recepção pela sociedade, sua valorização social, dependem, ou antes, são resultados de uma complexa trama de circunstâncias em que estão presentes desde aspectos objetivos — a situação conjuntural da economia e suas repercussões sociais — até as interveniências derivadas da estrutura cultural, da dinâmica política, da hegemonia ideológica, da luta de classes. Neste sentido, diga-se, não há o empresário fixado, de uma vez por todas, por seus atributos funcionais, papel social ou pelas vicissitudes da sorte, senão que há, individual e coletivamente, uma imagem permanentemente retocada e cambiante, mudanças estas que denotam o lugar e a legitimação do lucro e seus detentores em cada contexto histórico concreto. (DE PAULA et al., 2004, p. 567)

³ Apesar da inegável relevância que o empresário assume na teoria econômica já nas Riquezas das Nações de Adam Smith, essa mesma percepção dentro da sociedade ocidental não é etérea. De Paula et al. (2004) observam que de Aristóteles a São Tomás de Aquino, prevaleceu na civilização ocidental um certo mal-estar em relação à prática de atividades cuja finalidade era o lucro, por se entender que esses são resultados das desigualdades nas relações sociais. Só mais adiante, a partir da reforma luterana e da revolução industrial, é que essa figura assume o papel de *herói indispensável da epopeia capitalista*.

Nesse sentido, esses autores asseveram que dependendo da fase do ciclo econômico que estivermos o empresário emerge como uma peça central do processo de expansão do sistema capitalista ou como um entrave a esse. Em momentos de crescimento, por exemplo, a mitificação do empresário se apresenta como um fenômeno frequente – caso de Henri Ford e sua associação da expansão do modo de produção por ele representado à melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Já em momentos de crise a imagem do empresário é desconstruída, tanto pelo senso comum quanto na teoria econômica, caso da ênfase dada pela teoria austríaca a esse personagem como rentista; à tese da revolução dos gerentes de Gailbraith; e a mudança de posição de Schumpeter em “*Capitalismo, Socialismo e Democracia*” – assinalando o fim do papel do empresário como inovador, função assimilada pelos departamentos das grandes corporações (DE PAULA ET AL., 2004).

Por essa razão, a despeito de muito estudado, não existe um consenso em torno do real papel que esse agente econômico desempenha na formatação das estruturas socioeconômicas. Sobretudo, a sua capacidade de influenciar a conformação e seleção das instituições que assentam as relações sociais.

Ademais, como observa Cardoso (1972), torna-se mais complexo analisar o empresário como uma categoria social única à medida que sua ação, crenças e hábitos podem se diferenciar dependendo da região em que nos detivermos: os países desenvolvidos, de técnicas produtivas mais avançadas, ou os em desenvolvimento, as regiões subdesenvolvidas. Resultando disso, que não há uma única natureza empresarial.

O empresariado europeu não compartilha necessariamente dos mesmos valores, consciência de classe, poder e influência política ou, exatamente, dos mesmos interesses da classe empresarial brasileira, por exemplo. E essas diferenças emergem, muitas vezes, da própria materialidade em que cada um desses empresários está inserido, o que afeta suas motivações e estratégias de ação política e econômica.

Destarte, ao se debruçar sobre a literatura especializada que busca compreender a natureza do empresário brasileiro, e particularmente aquele ligado às atividades industriais, vem à tona a mesma falta de consenso encontrada nas ciências sociais a respeito desse objeto. Portanto, diversas interpretações foram construídas a fim de desvelar essa incógnita, e a resposta que cada uma delas traz acaba por não ser total, enfatizando uma ou outra faceta do empresariado industrial ou seu papel maior ou menor em períodos de tempo distintos. Dessas interpretações existentes, duas percepções opostas tendem a se manifestar.

A primeira visão se assenta na noção de que o empresário industrial brasileiro não representaria uma categoria político-econômica homogênea, resultando disso uma debilidade que o

incapacitaria de influenciar de maneira decisiva as ações do Estado. Essa debilidade poderia decorrer tanto da própria heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira que faria com que não houvessem valores e interesses compartilhados por essa classe, à medida que as distintas condições concretas que os empresários brasileiros se encontrariam impedi-los-ia de estabelecer uma condição de unidade.

Ela também poderia estar associada à relação de dependência – financeira, comercial e tecnológica – que as empresas brasileiras mantinham com os países desenvolvidos, a partir da atuação das multinacionais desses, em um sistema de concorrência oligopolista. Por sua vez, isso resultaria na impossibilidade de se estabelecer estratégias de desenvolvimento autóctone, além da adoção de valores específicos dos países de capitalismo avançado.

Essa linha interpretativa da natureza do empresariado industrial se alicerça nos estudos clássicos de Fernando Henrique Cardoso e Luciano Martins. De acordo com esses autores o empresariado industrial formaria um grupo fraco, passivo, desorganizado politicamente e incapaz de formular e implementar projetos de hegemonia (FIGUEIREDO, 2009).

De acordo com Cardoso (1972) a debilidade da classe industrial decorreria de, primeiramente, essa ter se constituído muito rapidamente, frequentemente, a partir de uma origem não industrial e caracterizar-se-ia por uma ampla heterogeneidade tanto de capacidade de produção quanto de interesses. Consequentemente, a ação coletiva seria dificultada.

Para piorar, Fernando Henrique apontava que os industriais brasileiros valorizariam sempre “suas empresas” particulares em detrimento dos problemas gerais da indústria, da economia ou do País. De modo que as perspectivas, quando se supunha o papel fundamental que o empresariado industrial poderia assumir para o desenvolvimento do País, não eram otimistas:

Qualquer teoria objetiva do papel da burguesia no processo de desenvolvimento e do próprio desenvolvimento acaba apontando um beco sem saída e que, portanto, a ação econômica dos industriais termina tendo de ser orientada antes pela opinião do dia-a-dia ao sabor do fluxo e refluxo dos investimentos estrangeiros e da política governamental, do que por um projeto consciente que permite fazer coincidir, a longo prazo, os interesses da indústria como rumo do processo histórico. (CARDOSO, 1972, p. 168)

E Cardoso (1972) ainda destaca que esse comportamento da burguesia industrial está atrelado à sua própria formação, subordinada aos interesses dos países ricos a partir de uma identificação dos seus ideais aos deles. Logo, tornar-se-ia ainda mais difícil reverter essa trajetória:

As condições sociais de formação da burguesia industrial exercem um ‘efeito de amortecimento’ na conscientização das possibilidades de consciência dos interesses de classes que a camada industrial virtualmente possui e dificultam o desenvolvimento de formas de comportamento social compatíveis com sua ‘situação de classe’. Dá-se, pois com a burguesia industrial, por motivos análogos, a réplica do que ocorre com o proletariado. (CARDOSO, 1972, p. 166)

O segundo grupo de interpretações, e indo em direção oposta ao primeiro, traz a perspectiva de que o empresário industrial possuiria não só uma maior unidade de interesses quanto capacidade

organizativa para influenciar o aparato estatal a fim de pô-los em prática. Nessa linha, contudo, o grau de influência e poder político que o empresariado possui varia muito. Alguns trabalhos irão entendê-lo como um ator estratégico, mas de influência limitada e com uma heterogeneidade de interesses. A outra tese apresenta o empresariado como um grupo mais homogêneo e com mais força política, capaz de atuar de forma organizada a fim de atingir objetivos específicos a partir da ocupação das instâncias estatais.

Uma das abordagens mais influentes, e controversas, dessa linha interpretativa é a do historiador e cientista político uruguaio René Armand Dreifuss. Conforme esse autor o grande empresariado industrial não só possuiria capacidade de mobilizar seus interesses como de, a partir da ação política, prevalecê-los socialmente. A eficiência da ação do empresariado industrial, consoante esse autor, explicar-se-ia por esse grupo ter a capacidade de se organizar em entidades representativas que não só intercederiam suas demandas ante o Estado como produziriam um discurso hegemônico que as favorecesse, compondo o que ele denominou de *elite orgânica*:

A elite orgânica se responsabiliza pela formulação e desenvolvimento de um discurso político-ideológico para o conjunto das classes dominantes apresentando não só como de interesse coletivo do capital, mas até da própria Nação. Neste sentido, a elite orgânica é o agente ideológico e político de uma força social, responsável imediato por seu “ser de classe” e pela formação de uma “consciência de classe” eficaz e efetiva. A elite orgânica é a pensadora de uma classe – a “parcela esclarecida da burguesia” –, funcionando como “autoconsciência cultural e política” e núcleo de autocritica da classe dominante. Através dessa função ideológica, “a elite orgânica contribui para a homogeneidade requerida, procurando transformar as contradições e antagonismos em simples diferenças”, passíveis de (re)conciliação, assim como estabelecer a unidade organizacional e política na diversidade ideológica classista interna, incorporada e interiorizada em seu programa de ação e em seu projeto de Estado. (DREIFUSS, 1986, p.26)

O estudo de Dreifuss para compreender a forma como essa elite orgânica atua na sociedade brasileira se concentra, principalmente, no período pós-Golpe de 1964, tema de sua tese de doutoramento e de seu livro mais citado “*1964: a conquista do Estado*”. A obra teve grande influência na pesquisa feita sobre esse período histórico trazendo como contribuição o entendimento que tal processo não se deu por responsabilidade apenas dos militares, mas também da atuação da sociedade civil, especialmente, do empresariado industrial. De modo que Dreifuss denomina a ditadura brasileira de *ditadura civil-militar*, termo que passou a ser empregado nos estudos historiográficos a partir de então.

Destarte, de acordo com esse autor, o golpe de 1964 seria consequência da estratégia bem sucedida de “desestabilização” do governo de João Goulart pela ação de uma elite orgânica brasileira – composta por empresários, intelectuais conservadores e militares, representantes de interesses financeiros multinacionais e associados, cujo “núcleo ideacional” desse golpe teria sido o complexo formado pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Tal complexo é apresentado pelo autor como sendo o verdadeiro partido da

burguesia brasileira, em um sentido “*gramsciano*”, seu Estado-Maior para atuação política e militar e para o desenvolvimento e difusão de sua ideologia.

Conquanto a tese de Dreifuss apresente alguns *insights* importantes, ela assume amiúde uma análise um tanto quanto exagerada, cuja imagem do empresariado industrial é a de uma classe possuidora de uma onisciência do funcionamento do Estado e da sociedade. Por conseguinte, isso a permitiria impor seus interesses sob os demais. Figueiredo (2009) assevera que assumir que os empresários tiveram mais acesso do que os trabalhadores aos centros de decisão do Estado durante o regime militar é um ponto factível. No entanto, afirmar que esse acesso se converteu necessariamente em influência ou imposição de decisões seria exagero, contrastando com o autoritarismo da organização estatal durante a ditadura civil-militar. Ademais, mesmo que a tese de Dreifuss dê-se conta de explicar as relações de força política e a penetrabilidade do empresariado no aparato estatal, ela apresentaria limitações para compreender outros períodos históricos em sua totalidade.

Neste sentido, as teses desenvolvidas por autores como Eli Diniz, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Renato Boschi e Maria Leopoldi, cujo âmagô é a concepção de um empresário ativo politicamente, um ator estratégico, porém sem uma atuação tão hegemônica quanto na obra de Dreifuss, parece ser o meio termo adequado para compreender a natureza desse agente. O trabalho de Eli Diniz (1978), particularmente, é seminal nesse tema.

Consoante essa autora, ao contrário do pressuposto pela literatura sociológica convencional, os empresários industriais teriam revelado, desde os primórdios do capitalismo industrial brasileiro, uma alta capacidade de mobilização e de participação política a fim de defender seus interesses específicos (DINIZ, 2010). No entanto, ao contrário da tese de Dreifuss a ação desses se deu de maneira muito mais pragmática, apoiando diferentes governos e distintos regimes políticos – ditaduras ou democracias. A ação do empresariado industrial tem um caráter muito mais adaptativo, inclusive por sua forma de inserção dentro do Estado não ser garantida pelo seu poder econômico. A atuação e influência de entidades representativas de seus interesses – componentes da elite orgânica, para usar a categoria de Dreifuss – não possui ao longo da história o mesmo grau de penetrabilidade e eficácia.

Além disso, Diniz (1978) assevera que o empresariado industrial não compõe um grupo homogêneo. Porém, há um núcleo formado por um pequeno número de grandes empresas, formando uma elite industrial. Os empresários pertencentes a essa elite, por sua vez, diferenciar-se-iam dos demais estratos em alguns aspectos: relevante peso econômico e participação maior no mercado; consolidação e visibilidade; e certa capacidade de articulação e pressão, além de unidade de ação através de seus órgãos de classe – como a CNI e as Federações de Indústria estaduais.

Dessa maneira, o empresariado industrial atuaria de formas distintas. Às vezes através da interação direta das entidades representativas, ou mesmo de empresários isoladamente, com o aparato

estatal. Em outras oportunidades a partir do Congresso Nacional e do apoio de deputados e de leis que representem seus objetivos. Isso dependerá da inclinação político-ideológica do governo e se os interesses desse convergem com os dos empresários (DINIZ, 2010; MANCUSO, 2004; SANTOS, 2011).

Neste sentido, ao mesmo tempo que os empresários “integraram-se ao pacto autoritário que sustentou os governos militares, responsáveis pela retomada da estratégia nacional-desenvolvimentista, sob novas diretrizes” (DINIZ, 2010, p.104), no governo Sarney as elites empresariais tiveram uma intensa atuação no Congresso Constituinte. No governo FHC, inclusive, houve uma ruptura, onde, por um lado algumas lideranças empresariais faziam pressão dentro do Congresso Nacional, indo contra os posicionamentos das maiores entidades representativas – cujo apoio às práticas neoliberais e de políticas de estabilização não era aceita por toda classe empresarial (DINIZ, 2010).

Essas duas linhas interpretativas costumam coincidir na academia, porém dependendo do período histórico uma pode predominar em detrimento da outra. Como bem observou Figueiredo (2009), as diferentes interpretações sobre o empresariado brasileiro se metamorfoseiam à medida que o carro da história avança, de acordo com a mudança nos espectros ideológicos e das diferentes visões dos analistas que se detêm a estudá-lo, assim como do próprio objeto analisado. Por essa razão, “como a própria burguesia nacional, as interpretações mudam de rosto e de essência” (FIGUEIREDO, 2009, p. 151).

Este artigo se alinha ao segundo grupo interpretativo, isto é, de que o empresariado industrial tem capacidade de se organizar politicamente e de influenciar a conformação do arranjo institucional e a política econômica. Sem embargo, se assume também que as observações trazidas, principalmente, por Cardoso (1972) de o empresariado industrial não representar em si uma classe homogênea em interesses como ponto de partida. A heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira é uma de suas marcas indeléveis.

De modo que há tanto em um mesmo setor quanto em setores diferentes, empresas em graus de desenvolvimento técnico mais próximas da fronteira tecnológica do que a média. Assim como, estando em um sistema de concorrência capitalista oligopolista, algumas firmas têm poder de mercado maior e, por conseguinte, uma maior influência política, mesmo que essa não venha a se dar de maneira direta. Essa maior influência política se consubstancia nas entidades representativas da classe industrial, tais como as federações de indústria estaduais, a CNI e órgãos criados com objetivo de tratar de temas específicos, como a Anpei.

Os grupos de interesse da classe empresarial cumprem um papel de intermediar suas principais demandas com o Estado, dentre os quais destaca-se a atuação da CNI. A Confederação Nacional de Indústrias assume o papel de principal empreendedor político representante dos interesses industriais.

Sua relevância advém de sua amplitude, por abarcar 27 federações, mais de 1.200 sindicatos de indústrias, além de associações nacionais setoriais por todo o Brasil. Devido a seu tamanho a CNI também sofre de alguns problemas de coordenação, afora uma questão de correlação de forças dentro de seu seio decisório. A confederação representa todos as federações estaduais do País, conferindo a cada estado a mesma voz na sua tomada de decisão.

O problema é que, apesar de os representantes que atuam dentro da entidade serem em sua maioria de grande capital, existe um desequilíbrio de concentração industrial nas diferentes regiões, onde a região sul e sudeste engloba a maior parte da indústria de transformação brasileira. Entretanto, isso não se reflete sempre em maior influência das federações dessas regiões no CNI, sendo que muitas vezes o cargo de presidente da confederação acaba nas mãos de um empresário de algum estado de menor concentração industrial, caso de Fernando Bezerra, presidente da entidade durante o Governo FHC e originário do Rio Grande do Norte. Por essa razão, em algumas situações as decisões da CNI não condizem necessariamente com os interesses da indústria do sul e sudeste (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011).

Sem embargo, a CNI é o principal ator coletivo no que diz respeito às demandas empresariais e seu mais relevante articulador político. Nas palavras da própria entidade sua “Visão” é: **“Consolidar-se como a organização empresarial líder na promoção do crescimento e da competitividade da indústria, atuando como agente fundamental para o desenvolvimento do Brasil”** (CNI, 2019, *grifos nossos*). Sem contar que a CNI participa de dezenas de comissões tripartites chamadas pelo governo e realiza intensa ação *lobby* ante os Ministérios de Poder do Executivo (DE TONI, 2013; DINIZ, 2010; SANTOS, 2011; MANCUSO, 2004).

E assim como a relação do grande empresariado do sul e sudeste com a CNI passa por altos e baixos, o mesmo ocorre com a conexão entre Estado e empresários industriais no Brasil, ao longo do tempo. Há tantos momentos de sinergia quanto de crises e conflito em momentos específicos, quando as políticas públicas representam algum tipo de constrangimento à atividade industrial (DE TONI, 2013; DINIZ, 2010).

A respeito do período tratado pela tese, que se estende de 1995 a 2012, De Toni (2013) define três grandes ciclos da relação Estado-Empresários industriais:

- a) o período dos anos 1990, marcado pela perda de poder político dos empresários e pela adoção de medidas baseadas no receituário neoliberal;
- b) um segundo momento em que se rompe com o consenso liberal e o empresariado retoma seu protagonismo, no segundo governo FHC;
- c) e a fase iniciada pelo governo Lula, no qual se retomam as políticas industriais e há repactuação do empresariado com o Estado.

No primeiro ciclo, a economia brasileira se encontrava fragilizada pelos fracassos das políticas de estabilização, representando um rompimento com o antigo modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, o nacional-desenvolvimentismo. Acompanhando isso houve a articulação de um consenso entre os empresários em torno da postura neoliberal e de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores, especialmente seu teor estatista. Porém, persistiu um amplo desacordo quanto aos aspectos mais específicos do novo modelo voltado para o mercado, inclusive com parte do empresariado defendendo algum grau de protecionismo e a utilização de subsídios (DINIZ, 2010).

No decorrer dos anos 1990 o empresariado perdeu acesso ao Executivo, antigo espaço privilegiado de intercâmbio entre os grupos privados e o Estado durante o PSI. Porém passou a direcionar suas ações ao Congresso Nacional, que veio a ganhar maior importância ao longo do primeiro mandato de FHC.

Deu-se, dessa forma, um expressivo redirecionamento da ação das entidades de interesse organizadas do Executivo para o Legislativo mediante a difusão e a profissionalização da prática do *lobby*. Por conseguinte, diversas entidades empresariais – como a CNI, a FIESP, a ABDI, etc. – e importantes movimentos como a *Ação Empresarial*, capitaneada por Jorge Gerdau, voltaram suas atividades para o Congresso Nacional (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; DINIZ, 2010).

Já no terceiro ciclo tem-se uma retomada da articulação entre empresariado industrial e Executivo. Os empresários aproximam-se, cautelosamente, do ideário lulista, à medida que o Presidente Lula assume um perfil de compromisso de manutenção dos mecanismos que garantiram a estabilização econômica nos governos de FHC, com a divulgação da “Carta aos Brasileiros”.

Sobretudo, o que possibilita um fortalecimento de laços entre o empresariado industrial e o governo Lula é de que esse – contando com parte de seu quadro de dirigentes originário da indústria automobilística do “ABC paulista” (o ambiente industrial mais dinâmico do País) – retoma ativamente a proposta de políticas industriais. E com a criação de colegiados negociais e pactuais – tais como o CDES, o CNDI e as câmaras setoriais no MDIC -, convidando explicitamente às maiores lideranças empresariais para participarem desses espaços, dava-se início a um novo período de relação entre Estado e empresariado (DE TONI, 2013). Nesse sentido, a ação de entidades como o CNI passa a exercer uma grande influência na criação das políticas públicas, inclusive na POLIN que construída nesse período.

2. A ATUAÇÃO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO (1995-2012)

O objetivo desta seção é compreender de que maneira o empresariado industrial, a partir de suas entidades representativas e de lideranças individuais, influenciou a construção da POLIN brasileira. Por essa razão, ressalva-se que alguns atores dentro do setor industrial têm mais poder político do que outros. De modo a suas demandas serem refletidas nas políticas públicas. Seja diretamente, a partir da sua participação nas instâncias que essas foram desenhadas, ou a partir da sua capacidade de estabelecerem mitos socialmente autorizados e discursos que são incorporados nelas⁴. Além disso, como discutido na seção anterior, a forma como o empresariado industrial atua para tentar fazer com que suas demandas se reflitam nas políticas públicas varia de acordo com o momento histórico que se está analisando.

Em algumas fases o empresariado industrial atua mais a partir da articulação direta com o Executivo, seja mediante a ação de algumas lideranças individuais ou mesmo das entidades representativas, e em outros momentos via Legislativo, no Congresso Nacional, apoiando deputados e projetos de lei específicos. No caso da construção da política de inovação brasileira, entre os anos de 1995 e 2012, experimentou-se três fases distintas das relações do empresariado industrial com o Estado, o que afetou a forma como a influência do grande empresário se manifestou.

No período entre 1995 e 1998, o primeiro governo FHC, a política de inovação inexistiu⁵. O que houve foi uma continuidade de medidas horizontais de fomento à ciência e à tecnologia. Além disso, devido à adoção do receituário neoliberal, o empresariado industrial não participou da construção das políticas públicas, inclusive por, inicialmente, esse grupo apoiar as medidas liberalizantes (DINIZ, 2010). Logo, a construção da política de inovação é retomada a partir do segundo governo de FHC, com o descrédito do neoliberalismo como impulsionador do desenvolvimento.

A primeira POLIN estabelecida nesse período corresponde à criação dos Fundos Setoriais, cuja gestação se deu no âmbito de duas pastas do Executivo: o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério de Educação e Cultura (MEC). Devido ao entendimento do governo de que ciência, tecnologia e educação são temas distintos, porém, complementares:

Os campos da C&T e da educação superior, embora distintos, são complementares e, por isso mesmo, induzem a conjugação dos esforços dos dois Ministérios. Ambos os campos representam, necessariamente, o futuro do País num mundo em transformação em que o conhecimento e o *know-how* tecnológico se transformaram no principal fator de agregação de valor aos produtos. Sem conhecimento, capacitação e inovação tecnológica minguem nossas perspectivas no mundo em construção (PACHECO, 2007, p.194).

Com efeito, a política de inovação do segundo governo FHC, mesmo com a maior participação do empresariado no Legislativo, foi idealizada dentro do próprio aparato estatal, a partir da análise

⁴ Para um debate mais aprofundado sobre os hábitos de pensamento compartilhados e mitos autorizados difundidos pelo grande empresariado industrial brasileiro ver Castelli (2017).

⁵ Ver Castelli (2017), Dias (2012) e Koeller (2009).

técnica dos funcionários dos MCT e do MEC. Sem um diálogo mais direto com o setor produtivo, assentando-se também nas recomendações da academia brasileira (DIAS, 2012).

Todavia, sugere-se que, embora não tenha havido uma interação direta entre Executivo e empresariado industrial, ocorreu alguma forma de diálogo através do Congresso Nacional, como assinalado por Diniz (2010), Mancuso (2004) e Santos (2011), e isso pode ter surtido algum tipo de influência na criação da POLIN e dos Fundos Setoriais. Como observa Mancuso (2004), a atuação do empresariado industrial no Congresso Nacional foi efetiva, durante esse período. Mais do que isso, essa atuação se deu, principalmente através da CNI, a qual sintetizava os interesses dos diferentes setores, mediante a elaboração da chamada “Agenda Legislativa”, um conjunto de relatórios onde o setor industrial posiciona-se a respeito de pautas diversas.

Nesse sentido, Mancuso (2004) analisou 216 casos relacionados a temas que afetam o desempenho do setor industrial, muitos dos quais referentes à redução do “Custo Brasil” – bandeira tradicional do empresariado –, e demonstrou que em aproximadamente 67% deles, a ação da CNI saiu vitoriosa. Portanto, se revela aqui a capacidade de organização e de *lobby* do empresariado industrial através dessa entidade representativa.

A influência do empresariado industrial na definição da POLIN passa a se tornar ainda mais direta a partir da terceira fase, com o governo Lula. É a partir da PITCE que há uma participação da sociedade civil na construção dos instrumentos e diretrizes da política de inovação nacional. Todavia, o grau de participação do empresariado industrial nesse processo variou, a depender da fase de planejamento da política.

Inicialmente, o governo Lula se mostrou disposto a uma aproximação do Executivo com as classes empresarial e trabalhadora, no entanto, algumas barreiras iniciais deveriam ser superadas. Como observa Salerno e Daher (2006), o Estado brasileiro perdera a capacidade de formulação e de execução de políticas industrial e tecnológicas integradas, em razão dessas terem ficado ausentes por cerca de um quarto de século de suas pautas. Os quadros técnicos ligados no assunto haviam migrado para outras atividades, dispersando-se.

Destarte, num primeiro momento o empresariado industrial ficou alijado do processo decisório do Executivo, à medida que se estabeleciam os alicerces da estrutura institucional que permitiria o fortalecimento entre o setor produtivo e o Estado. Coube à Câmara de Política Econômica (CPE) – fórum de ministros coordenado pelo Ministro da Fazenda e integrado pelos ministros do Desenvolvimento, da Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência, Planejamento, Ciência e Tecnologia e Banco Central – discutir as diretrizes de uma política industrial e de inovação contemporânea para o Brasil, com o apoio da Apex, do BNDES e do IPEA. (SALERNO; DAHER, 2006).

Assim sendo, o Ministro do MDIC, Luiz Fernando Furlan, coordenou as ações de criação da PITCE, a CPE nomeou o grupo executivo dessa política, a fim de estabelecer as diretrizes do documento que apontaria os rumos do desenvolvimento do País. Após o lançamento do documento oficial em 31 de março de 2004, iniciou-se o processo de estabelecimento da estrutura de governança da política industrial, da qual surge o CNDI, em dezembro desse mesmo ano (SALERNO; DAHER, 2006).

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial se tornou no Governo Lula a principal arena público-privada da política industrial, legitimando-se como *lócus* em que as demandas da sociedade civil, especialmente da classe empresarial, eram trazidas ao Executivo. Afora que, como observou De Toni (2013), **boa parte das pautas discutidas no CNDI foram propostas e articuladas pela Confederação Nacional de Indústrias.**

Por esse motivo, durante os anos dos governos do PT, mas especialmente entre 2005 e 2007, período de maior ocorrência de reuniões desse conselho (16 de um total de 19, entre reuniões ordinárias e extraordinárias) o empresariado industrial teve uma maior influência na construção da política de inovação.

Logo, optou-se, como forma de analisar essa influência do empresariado industrial, observar a participação desse grupo nas reuniões do CNDI. Para tanto, utilizou-se das atas das reuniões entre os anos de 2005 e 2007⁶, no qual nasceram tanto a PITCE, a Lei de Inovação, a Lei do Bem e o PACTI, além de se ter discutido nessas reuniões a criação da PDP, lançada em 2008.

A tabela 1 contém a participação percentual dos representantes da sociedade civil nas reuniões do CNDI, os quais estão divididos em classe empresarial e classe trabalhadora. A primeira observação que se pode fazer é que durante o período analisado houve a participação de 15 representantes da sociedade civil, sendo 11 da classe empresarial e 4 da trabalhadora. Logo, 73,33% de representantes empresariais e 26,67% de trabalhadores, mostrando com isso que o CNDI foi, sobretudo, uma arena de interação com o empresariado industrial⁷.

O segundo ponto que se pode observar é que dentre os representantes empresariais que mais participaram das reuniões, isto é, com mais de 50% de participação, foram: Walquiria Aires (100%), diretora da Federação de Indústrias de Brasília; Armando de Queiroz Monteiro (91,67%), presidente

⁶ O corte temporal para a análise dessas reuniões também se deve ao fato de que se teve acesso apenas às atas das reuniões desses anos, além de outras duas reuniões ocorridas em 2011 e 2012.

⁷ “Em linhas gerais, o CNDI incorporava e processava agendas que estavam definidas no âmbito mais geral da política industrial brasileira (ARAÚJO, 2015) e, em muitos casos cabia a esse espaço mais trabalhar sobre as propostas previamente formuladas, dentro da lógica de “correção de rumos” (PERES e VAS, 2012; 2014), do que definir as agendas e encaminhar temas significativamente novos. **Contudo, dentro da agenda estabelecida, era um espaço que possuía autonomia e efetivamente incidia sobre as diretrizes estratégicas.** Vale salientar que se caráter não era passivo. **Não era um simples meio de o governo comunicar decisões ao empresariado, pelo contrário, havia debates efetivos, participação ativa da sociedade civil e muitas das proposições foram incorporadas às políticas”** (STEIN, 2016; p. 111, grifos nossos)

da CNI; Osmar Elias Zogbi (83,33%), presidente da Ripasa S.A. – empresa do setor de celulose e papel – e diretor da FIESP; Paulo Godoy (75%), Presidente da ABDIB; Amarílio Proença de Macedo (75%), da J.A. Macedo – maior empresa de moagem de trigo do País; Jorge Gerdau Johannpeter (66,67%), presidente do grupo Gerdau – gigante do setor siderúrgico; e Luiz Carlos Delben Leite (58,33%), presidente da ABIMAQ.

Tabela 1 - Participação percentual de representantes da sociedade civil nas reuniões do CNDI, 2005- 2007

	Nome	Entidade	N. de reuniões	Participação (%)
Classe Empresarial	Walquiria Aires	Diretora da Federação da Indústrias de Brasília	12	100%
	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Presidente da CNI	11	91,67%
	Osmar Elias Zogbi	Presidente Ripasa S.A e diretor da FIESP	10	83,33%
	Paulo Godoy	ABDIB	9	75,00%
	Amarílio Proença de Macedo	Presidente da J.A. Macedo	9	75,00%
	Jorge Gerdau Johannpeter	Presidente do Grupo Gerdau	8	66,67%
	Luiz Carlos Delben Leite	Presidente ABIMAQ	7	58,33%
	Eugênio Emílio Staub	Presidente da Gradiente	6	50,00%
	Marcus Vínicius de Moraes	Presidente do Conselho da ABIEC	5	41,67%
	Josué Gomes da Silva	ABIT	5	41,67%
Maurício Botelho	Presidente da EMBRAER	3	25%	
Classe Trabalhadora	Antônio Fernandes dos Santos Neto	CGTB	10	83,33%
	João Carlos Gonçalves (Juruna)	Força Sindical	5	41,67%
	Arthur Henrique da Silva Santos	CUT	3	25,00%
	Luiz Marinho	CUT	1	8,33%

Fonte: Elaboração própria a partir das atas de reuniões do CNDI, De Toni (2013) e de Stein (2016)

De Toni (2013) também observa que os critérios de escolha desses representantes privilegiavam as lideranças nacionais de indústria (e da representação sindical) e de representantes independentes, simpáticos ou menos críticos ao governo, além das entidades representativas de natureza nacional como a CNI e a CUT. Sobretudo, privilegiou-se o capital nacional, excluindo-se das reuniões representantes de corporações multinacionais estrangeiras, embora, muitos dos participantes tivessem algum grau de associação com investidores estrangeiros.

Outra especificidade do CNDI é que ele privilegiou a representação de grandes grupos, não conseguindo abranger a complexidade e diversidade da heterogênea estrutura produtiva nacional. Deixou-se de fora os representantes ligados às micro e pequenas empresas, assim como empresas de médio porte (STEIN, 2016).

A tabela 2, por sua vez, arrola os Ministérios do Poder Executivo que participaram das reuniões do CNDI (2005-2007). Os ministérios que tiveram mais participações, i.e, mais de 50%, foram o MDIC (100%), a Casa Civil (75%), BNDES (75%), Ministério do Trabalho (75%); a Fazenda (66,67%), o MCTI (66,67%) e o MPOG (58,33%). Cabe destacar a elevada participação percentual do MCTI, a mesma da Fazenda, o que sinaliza a importância conferida pelo Governo Lula à questão da inovação para o crescimento industrial e, acima de tudo, a noção mais neo-schumpeteriana adotada.

Tabela 2 - Participação percentual de Ministérios nas reuniões do CNDI, 2005-2007

Ministério	N. de Reuniões	Participação (%)
MDIC	12	100,00%
Casa Civil	9	75,00%
BNDES	9	75,00%
Trabalho	9	75,00%
Fazenda	8	66,67%
MCTI	8	66,67%
MPOG	7	58,33%
Agricultura	6	50,00%
Transportes	6	50,00%
Minas e Energia	6	50,00%
Secretaria Geral da Presidência	5	41,67%
Relações Exteriores	5	41,67%
Integração	4	33,33%
Meio Ambiente	1	8,33%

Fonte: elaboração própria a partir das atas de reuniões do CNDI, De Toni (2013) e de Stein (2016).

Já a tabela 3 arrola a participação percentual de um grupo selecionado de pautas discutidas nas reuniões do CNDI, sendo algumas delas ligadas diretamente à inovação e a temas correlatos.

Verifica-se na tabela abaixo que a política de inovação, e “construção de um Sistema Nacional de Inovação”, foram temas relevantes nas reuniões do conselho, surgindo como tema discutido em 58,33% dessas. Participação percentual similar à questão da “Situação fiscal, desonerações, incentivos fiscais e tributação” (66,67%), o assunto mais debatido no CNDI e historicamente a bandeira mais erguida pelo setor empresarial. O que evidencia a importância conferida à temática da inovação nessa arena público-privada e a influência desse conselho e de seus participantes na construção da POLIN nacional durante o período. Sobremaneira destaca-se a atuação das grandes entidades representativas empresariais, conseguindo definir 41,67% da agenda debatida.

Chama atenção, no entanto, a baixa quantidade de reuniões para se discutir, exclusivamente, a Lei do Bem (25% delas) e a Lei de Inovação (8,33%). Nesse ponto, cabe ressaltar que dentre as

reuniões para se discutir a criação de um Sistema Nacional de Inovações brasileiro, alguns dos pontos centrais dessas políticas já haviam sido contempladas.

Tabela 3 - Participação percentual de pautas ligadas à inovação nas reuniões do CNDI, 2005-2007

Pautas e temas debatidos	Total de reuniões	Percentual
Situação fiscal, desonerações, incentivos fiscais e tributação	8	66,67%
Política de Inovação e criação do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro	7	58,33%
Agendas CNI e outras entidades empresariais	5	41,67%
Financiamentos ao Investimento, Taxa de Juros, Spread Bancário e BNDES	4	33,33%
Setor de TICs, Aeronáutico, Eletrônico e Semicondutores	4	33,33%
Lei do Bem	3	25,00%
Micro e Pequenas empresas	3	25,00%
Compras Governamentais	2	16,67%
Lei da Inovação	1	8,33%

Fonte: elaboração própria a partir das atas de reuniões do CNDI, De Toni (2013) e de Stein (2016).

Além das participações das entidades representativas e de lideranças empresariais no CNDI deve-se destacar que, para a formulação da Lei de Inovação, houve uma interação e diálogo entre o MCTI e a Anpei, como declarado por Ronald Martin Dauscha, presidente dessa entidade à época, em entrevista concedida à revista *Desafios do Desenvolvimento*, editada pelo IPEA, em 01/02/2005:

Sim, participamos do processo e fomos ouvidos, pela Comissão de Ciência e Tecnologia. Nossa ponte foi o Ministério da Ciência e Tecnologia. A Lei de Inovação pode contribuir para aumentar a oferta de soluções tecnológicas por parte das universidades e dos centros de pesquisa, porém, importante são os artigos 19, 20 e 28, que ainda precisam ser regulamentados até o final de abril de 2005. Eles tratam da subvenção econômica, de incentivos fiscais e de um regime fiscal favorável para que as empresas privadas se dediquem com maior intensidade à inovação tecnológica. (IPEA, 01/02/2005, p.1)

Deste modo, o que se observa é que durante os governos Lula, e principalmente, no seu primeiro mandato, ocorreu um fortalecimento do diálogo entre Estado e o empresariado industrial, a partir da criação de arenas público-privadas, cuja expressão máxima foi o CNDI. Emergiram desse processo interativo quatro políticas de inovação de caráter nacional – a Lei de Inovação, a Lei do Bem, a PDP e o PACTI (esse último foi apresentado pelo MCTI e discutido em reuniões). Evidencia-se assim o papel central que o empresariado industrial ocupou na formulação da POLIN⁸.

Não obstante, entre meados de 2007 e 2010 o CNDI deixa de operar, com as reuniões só sendo retomadas em 2011, no governo Dilma. Assim, a atuação do empresariado industrial retorna a sua estratégia de, a partir da CNI, estabelecer suas Agendas Legislativas, mas principalmente, no que diz

⁸ Convém ressaltar que além dessa participação direta das entidades e lideranças empresariais no CNDI, a influência do empresariado industrial também se deu através de seus *think tanks*, especialmente mediante a atuação do IEDI. Durante o governo Lula o IEDI mudou de uma postura cautelosa para um apoio discreto à política industrial. Em seus documentos se pode observar uma transição de uma posição mais liberal para uma pró-desenvolvimentista. Mais do que isso, no segundo governo Lula, o professor da Unicamp e diretor executivo do IEDI, Júlio Gomes de Almeida, assumiu o cargo de Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda. O que sinaliza a influência desse instituto.

respeito à inovação tecnológica, cria-se um novo espaço para se debater tal tema, onde se verifica uma interação com ministros e representantes do governo: a Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), capitaneada pela CNI.

A MEI se inicia oficialmente em 2008⁹, durante o Encontro Nacional da Indústria (ENAI), com o compromisso de “reforçar o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação do país, para mudar o foco do mundo empresarial” (MEI, 2017b). Dessa forma, nas palavras da própria MEI, ela trataria de ser:

[...] um movimento que visa a estimular a estratégia inovadora das empresas brasileiras e ampliar a efetividade das políticas de apoio à inovação por meio da interlocução construtiva e duradoura entre a iniciativa privada e o setor público. O desafio é fazer da inovação uma estratégia permanente das empresas (MEI, 2017b).

Assumindo para si o papel de dialogar com o Estado a questão da inovação tecnológica, no dia 23 de outubro de 2009, a MEI entrega ao então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o manifesto “*Inovação: a construção do futuro*”, através de uma comitiva de líderes empresariais e representantes de instituições parceiras da MEI, entre elas a Anpei, no qual arrolava, não só sua visão sobre o processo inovativo, mas as principais pautas defendidas pelo empresariado industrial para esse tema.

Entre os anos de 2010 e 2012 a MEI realizou 12 reuniões a fim de discutir questões relativas ao fomento à inovação no País. Na tabela 4 estão elencadas pautas selecionadas que foram discutidas nessas reuniões e que tem ligação com o objeto desta tese.

Tabela 4 - Participação percentual de pautas ligadas à inovação e à POLIN nas reuniões da MEI, 2010-2012

Pautas	N. de Reuniões	Percentual
Política de inovação e Marco legal da inovação	6	50,00%
PDP	4	33,33%
Lei do Bem	3	25,00%
Lei de patentes e propriedade intelectual	2	16,67%
Qualificação de RH para a inovação	2	16,67%
PBM	1	8,33%
ENCTI	1	8,33%
Fundos Setoriais	1	8,33%
PACTI	1	8,33%
Atração de Centros de PD&I externo	1	8,33%

Fonte: elaboração própria a partir de MEI (2017a)

⁹ Atualmente a MEI é composta por 57 empresas, entre empresas nacionais e estrangeiras: 3M, Altus, Basf, Biolab, Bosch, Braskem, Brasil Foodss, Camargo Corrêa, CPFL, Coteminas, Crsitália, Dow Brasil, Elekiroz, Embraer, E.M.S, Eurofarma, Fiat, Ford, General Eletric, Gerdau, Granbio, Grupo Farma Brasil, Grupo Ultra, Hebron, Hypermarcas, IBM, Intercement, Johnson & Johnson, Janssen Brasil, Klabin, Libbs, Mahle Metals Leve, Marcopolo, Merck, Shapp e Dohme, Microsoft, Natura, Odebreth, Oracle, Petrobras, Pirelli, Raizen, Randon, Thodiam Romi, Sap, Siemens, Telefônica, Thyssenkrupp, Totvs, Vale, Villares Metals, Votorantim, Weg, Whirpool, ZF do Brasil. Além disso ela conta como parceiros do Governo Federal o MCTI, MDIC, MEC, Ministério da Saúde, BNDES, FINEP, INPI, ABDI e o Ministério do Meio Ambiente. Além de contar com a parceria do CGEE, da Anpei, IEDI, SEBRAE, Fundação Dom Cabral, Fundação Nacional de Qualidade e o Movimento Brasil Competitivo.

Dentre as pautas arroladas acima, a que foi tema de mais reuniões foi a “Política de Inovação e o Marco Legal de Inovação”, em 50,00% delas. Em seguida tem-se a PDP (33,33%) e a Lei do Bem (25%). A questão da “Lei de patentes e propriedade intelectual” foram objetos de duas reuniões (16,67%), assim como a “Qualificação de RH para a inovação”. Sem embargo, convém ressaltar que essa última pauta foi tema de reunião com o então Ministro da Educação Aloizo Mercadante, o que lhe confere maior destaque, a despeito do baixo percentual.

Ainda outros temas relevantes para a POLIN brasileira foram discutidos no âmbito da MEI: o PBM, ENCTI, Fundos Setoriais, o PACTI, e a Atração de Centros de PD&I externo. Portanto, o que se pode verificar é que as reuniões da MEI serviram como um espaço importante para a formação de consenso entre os empresários industriais a respeito da política de inovação, assim como *locus* de diálogo entre a classe empresarial e o setor público.

Tabela 5 - Participação percentual de Órgãos representantes do Poder Executivo nas reuniões da MEI, 2010-2012.

Órgãos representantes do Governo	N. de Reuniões	Percentual
MCT	4	33,33%
FINEP	2	16,67%
Ministério da Fazenda	1	8,33%
MDIC/BNDES	1	8,33%
MEC	1	8,33%
ABDI	1	8,33%
MPOG	1	8,33%

Fonte: elaborado própria a partir de MEI (2017a)

Assim sendo, na tabela 5 se elencam os órgãos representantes do Governo nas reuniões com a MEI. Das 12 reuniões ocorridas entre 2010 e 2012, 6 delas contaram com a participação de pelo menos um representante do Governo Federal. O órgão com maior participação foi o MCT (33,33%), mostrando a relevância desse espaço para o diálogo a respeito da POLIN.

Dentre essas reuniões destacam-se as reuniões de agosto de 2010, de junho de 2011, as de março e de maio de 2012. A importância da de agosto de 2010 consiste no fato de essa ter sido a primeira reunião oficial da MEI, além de ter contado com o maior número de representantes do governo: o Ministério da Fazenda, o MPOG, MDI/BNDES e MCT/FINEP. Nessa reunião discutiu-se a Agenda Estratégica e Prioritária para o Brasil, o PACTI, a PDP e a POLIN nacional, de forma geral.

A reunião de junho de 2011, por seu turno, teve como participante o então Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Aloizo Mercadante. Nessa oportunidade discutiu-se o papel do processo de internacionalização para a inovação tecnológica, políticas de apoio tributário ao Investimento Estrangeiro Direto (IED), a necessidade de aprimoramento das Lei de Propriedade Intelectual, a

criação da EMBRAPI, a urgência em se qualificar os recursos humanos como forma de estimular a inovação, onde uma das medidas para esse fim seria o aprimoramento do Pronatec.

Já na reunião de março de 2011 houve a participação do novo Ministro do MCTI Marco Antônio Raupp, a fim de apresentar e discutir a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) para o período entre 2012 e 2015. Enquanto na reunião de maio desse ano houve a participação de Glauco Arbix (Presidente da FINEP à época) e Maria Luísa Campos Machado Leal, representando a Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Nessa reunião discutiu-se possibilidades de aprimoramento do PBM, proposta de transformação da FINEP e a pesquisa de sondagem de inovação da ABDI.

Com efeito, a partir da análise dessas reuniões, pode-se evidenciar o papel ativo da MEI como agente articulador do setor produtivo com o Governo. Além disso, considerando-se as pautas discutidas, explicita-se a relevância desse espaço na construção e melhoria da POLIN nacional, podendo se sugerir que muito do debate que antes se fizera em instâncias como o CNDI, entre 2005 e 2007, a partir de 2010 a MEI passa a servir como arena de diálogo para o tema da inovação.

Por fim, convém assinalar que durante o governo Dilma as reuniões do CNDI foram retomadas, porém com menor frequência. No período analisado houveram apenas duas reuniões desse conselho após o seu reativamente: em 29 de setembro de 2011 e 31 de outubro de 2012. Na primeira das duas reuniões – a qual contou com a participação de lideranças do setor empresarial, como Jorge Gerdau Johannpeter (do grupo Gerdau), e Robson Braga de Andrade (presidente da CNI). Como pauta dessa reunião ordinária foi apresentado PBM, cuja ênfase seria a inovação tecnológica e o adensamento das cadeias produtivas, e suas dez macrometas para 2014. Além da criação da Embrapii. Já a reunião ordinária do dia 31 de outubro de 2012, por sua vez, contou como pauta um balanço do PBM e a apreciação das agendas setoriais desse plano.

Em suma, o que se verificou nesta seção é que, apesar de a sua participação variar ao longo do tempo, o empresariado industrial – através da ação de suas entidades representativas e de lideranças empresariais – teve um papel relevante na construção da POLIN no período analisado. Seja através do Congresso Nacional, com a apresentação da Agenda Legislativa da CNI, seja interagindo diretamente com o Executivo em arenas específicas para esse diálogo, o empresariado contribui na elaboração dessas políticas públicas.

Não se pode, no entanto, afirmar categoricamente que essas assumiram a forma desejada por esse grupo em todos os aspectos, porém, as atas das reuniões da CNDI (2005-2007) e as apresentações das reuniões da MEI (2010-2012) indicam, pelo menos, uma capacidade de ele se organizar politicamente e articular-se com o Estado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo era analisar a atuação do empresariado industrial brasileiro na construção da política de inovação recente, entre 1995 e 2012. Para tanto, assumiu-se que ao contrário do que muitas vezes essa figura é representada academicamente, como nas teses clássicas de Cardoso e de Martins, o empresariado industrial possui capacidade organizativa e de pressão política e econômica. Nesse sentido, este trabalho se alinha às abordagens de autores como Dreifuss, Diniz, Boschi, Leopoldi e Bresser-Pereira.

Sem embargo, a forma de atuação do empresariado industrial não se dá de maneira uniforme ao longo do tempo. Em alguns períodos, quando o governo é mais propenso a assumir estratégias que favoreçam a indústria nacional a partir de políticas específicas, o empresariado industrial possui uma influência mais direta com o executivo. Enquanto em governos sem essa disposição, a articulação empresarial se deu de forma mais indireta, a partir da atuação política dentro do legislativo, seja por apoio a certos políticos e projetos, seja pelo lançamento dos próprios grandes empresários a mandatos no congresso e outras arenas políticas.

No caso da política de inovação praticada no período recente, evidenciou-se que ela apresenta três fases. A primeira entre 1995 e 1998 onde a política praticamente inexistia, sendo mais um discurso pró-modernidade através da abertura comercial e financeira. A segunda entre 1999 e 2002, no segundo governo de FHC, onde se estabelecem os Fundos Setoriais e a inovação tecnológica passa a assumir um papel central no discurso do governo. Contudo, sem haver uma maior interação entre os elaboradores e executores da política com o empresariado industrial. E uma terceira fase, iniciada com os governos do PT, onde se é retomada a ideia de política industrial e política de inovação, visando combater a desindustrialização, e se estabelece um espaço de diálogo entre o executivo e o empresariado, o CNDI.

O que se evidenciou na seção 3 deste artigo é que o empresariado industrial, i.e, o grande empresário e suas entidades representativas teve participação direta na construção da política de inovação a partir de 2003 e de sua atuação dentro das reuniões do CNDI. Dentro desse conselho o empresariado industrial pôde levar suas demandas a respeito da implementação de políticas públicas e fazer sugestões sobre a forma e objetivos que elas assumiriam. Mais tarde, após 2009, as reuniões ocorridas no âmbito da MEI/CNI passaram a servir de *locus* para esse diálogo.

Deste modo, o que esse artigo constata é que longe da imagem de ator de pouca expressão e articulação política, o empresariado industrial tem se mostrado ativo na busca de reverter suas demandas em leis e políticas públicas. No período dos governos petistas isso se deu de forma mais evidente. Isso, por sua vez, mostra por sua vez um real interesse desses governos em enfrentar a

desindustrialização através do diálogo, e ao contrário do que o senso comum geralmente apregoa, sem ignorar as demandas empresariais.

Por fim cabe apenas salientar que a despeito do avanço que o CNDI representou para a elaboração de políticas públicas de forma menos impositiva e mais democrática, por assim dizer, com participação da sociedade civil em sua elaboração, ela não conseguiu cumprir seu caráter tripartite. A perna que representa os trabalhadores nesse tripé, sempre foi a mais frágil e com menor representatividade, percentualmente. Desse modo, se mesmo no governo do Partido dos Trabalhadores, a balança pendia mais para o lado do empresariado e a voz da classe trabalhadora era enfraquecida, o que podemos esperar daqui para frente?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial**. Brasília, 2004-2012.

CARDOSO, F.H. **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

CASTELLI, J.R. **A trajetória dependente da política de inovação brasileira (1995-2012): hábitos de pensamento e enraizamento institucional**. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIAS - CNI. **Visão**. Disponível em:

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/missao-e-visao/> Acesso em: 07/03/2019

DE PAULA, J. A.; CERQUEIRA, H. E. A. G.; ALBUQUERQUE, E. M. O Empresário na Teoria Econômica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 24, n.4 (96), out/dez, 2004.

DE TONI, J. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DIAS, R. B. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

DINIZ, E. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930- 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DINIZ, E. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política e Sociedade**, Florianópolis, vol. 9, n.17, p. 101-139, out., 2010.

DREIFUSS, R. A. **A Internacional Capitalista: estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986.

FIGUEIREDO, R. Empresários: Visão da Literatura Especializada – O ziguezague dos livros. In.: FIGUEIREDO, N. (org.); PAIM, A.; FIGUEIREDO, R. (coord.) **Empresariado Brasileiro Política, Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora de Cultura, p. 150-172, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA – IPEA. Ronald Dauscha: o valor da originalidade. **Desafios do Desenvolvimento**: a revista de informações do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, ano 2, edição 7, 01 fev. 2005. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=1317:entrevistasAo >

Acesso em: 23 mai. 2016.

KOELLER, P. **Política Nacional de Inovação no Brasil: releitura das estratégias no período 1995-2006**. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MANCUSO, W. P. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, n.3, p.505-547, 2004.

MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL PELA INOVAÇÃO – MEI. **Apresentações de Reuniões (2010-2012)**. Brasília, 2017a. Disponível em:

<<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mobilizacao-empresarial-pela-inovacao/reunioes/>>

Acesso: 15 jul. 2017.

MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL PELA INOVAÇÃO – MEI. **Sobre a MEI**. Brasília, 2017b.

Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mobilizacao-empresarial-pela-inovacao/sobre-mei/>> Acesso em: 08 mai. 2017.

PACHECO, C. A. A criação dos ‘Fundos Setoriais’ de ciência e tecnologia. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 6, n.1, p.191-223, 2007.

SALERNO, M. S.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. Brasília: ABDI, 2006. Disponível em:

<http://www.enfpt.org.br/wpcontent/uploads/2017/05/politica_industrial_tecno_comercio_exterior.pdf > Acesso em: 20 jun. 2017.

SANTOS, M. L. W. D. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultura, 1982.

STEIN, G. Q. **Política Industrial no século XXI: capacidades estatais e a experiência brasileira (2003-2014)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Faculdade de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.