



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Curso de Gestão de Políticas Públicas

DÉBORA MACÊDO CARNEIRO

**A rede de governança da Política Industrial brasileira como
reflexo da atuação da ABDI**

Brasília – DF

2016

DÉBORA MACÊDO CARNEIRO

**A rede de governança da Política Industrial brasileira como
reflexo da atuação da ABDI**

Relatório de análise de políticas públicas a ser apresentado como trabalho final da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Prof^a Dr^a Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília – DF
2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Manoel e Noemí, por acreditarem na minha educação e por lutarem com toda garra e bravura pela minha entrada, permanência e formatura na Universidade de Brasília. Sem o apoio deles, minha conquista seria apenas um sonho. Agradeço à minha irmã, Marcella, pela cumplicidade, pelo apoio e pela torcida, desde o vestibular ao final do meu curso. Agradeço ao meu namorado, Marcos, pela força, confiança, e pela parceria incrível que construímos.

Deixo meu enorme agradecimento aos colegas de curso de Gestão de Políticas Públicas, que estiveram ao meu lado nessa jornada extraordinária na universidade. Valeu a pena cada minuto, cada conversa, cada troca de ideias e de experiências. Agradeço também aos meus colegas de estágio da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, que me deram a oportunidade de aprender muito durante os dois anos de convivência e trabalho.

Agradeço à minha professora orientadora Suely Araújo, por quem eu tenho infinita admiração, que me guiou com maestria durante a pesquisa. Sua carreira, sede por conhecimento e dedicação me servirão de inspiração para o resto da vida. Agradeço também à professora Suylan Silva, que com sua excelência teve participação ativa e indispensável na elaboração e conclusão deste trabalho.

“Uma coisa é pôr ideias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias...Tanta gente - dá susto de saber - e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons...”

(João Guimarães Rosa)

RESUMO

O presente trabalho traz uma análise do papel da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) na valorização da agenda de competitividade dentro da rede de governança da Política Industrial brasileira, abordando a atuação da Agência na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2008), na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010), no Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014) e no Programa Brasil Mais Produtivo (2016). Para isso, foram identificados os principais atores com os quais a ABDI se relaciona, através da apuração das ações e articulações da Agência que tiveram como objetivo a valorização da agenda de competitividade na Política Industrial brasileira. Por meio de pesquisa qualitativa com observação participante e entrevistas, foram averiguadas as perspectivas dos atores da rede de governança quanto à atuação da ABDI e como a Agência influencia suas decisões políticas e técnicas. Isso possibilitou a compreensão de que o papel da ABDI mudou desde a sua criação. Com o fortalecimento do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior como promotor da política industrial, a influência da ABDI sobre os atores envolvidos na rede tem diminuído, prejudicando seu posicionamento na valorização da agenda de competitividade. Em um cenário de crise política e econômica, um dos desafios da Agência tem sido a defesa de sua permanência, alvo das pressões por reforma administrativa por parte do setor público.

Palavras-Chave: Política Industrial; Redes de Políticas Públicas; Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Governança; Competitividade.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Missão e Visão da ABDI	9
Quadro 2 – Documentos das Políticas Industriais	24
Quadro 3 – Relação de Entrevistados	25
Quadro 4 – <i>Stakeholders</i> da ABDI	34

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Institucionalidade da PITCE	9
Figura 2 – Resumo das Diretrizes da PITCE	29
Figura 3 – Governança do PBM	31
Figura 4 – Rede da Política Industrial do Brasil	32

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Políticas Públicas	14
2.2 Redes de Políticas Públicas	15
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
3.1 Observação Participante	21
3.1.1 Diário de Campo	22
3.2 Análise Documental	22
3.3 Definição da Rede	24
3.4 Entrevista	25
3.5 Análise dos Dados	26
4 DIAGNÓSTICO	27
4.1 A Política Industrial no Brasil	27
4.1.1 A PITCE: renascimento da Política Industrial	28
4.1.2 A rede de governança da Política Industrial no Brasil	30
4.2 A ABDI	33
4.2.1 A ABDI e a agenda de competitividade	35
4.2.2 A ABDI no contexto atual	36
4.2.3 A influência da ABDI	37
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42
APÊNDICE	44
APÊNDICE A	44
APÊNDICE B	45

1 INTRODUÇÃO

A história do desenvolvimento industrial no Brasil gira em torno de políticas voltadas para a criação e instalação de fábricas, atração de investimento estrangeiro e protecionismo. Isso resultou, no decorrer de muitos anos, numa indústria pouco competitiva internacionalmente, focando suas atividades para a produção fabril, com pouca ênfase ou incentivo à produção de conhecimento e inovação (SALERNO; DAHER, 2006). É importante ressaltar que essa fase, até os anos 70, gerou importantes resultados para o processo de industrialização do país, colocando-o na posição de produtor (SALERNO; DAHER, 2006).

Em contraponto, os reflexos das instabilidades econômicas e políticas trouxeram consigo o enfraquecimento da evolução da abordagem industrial pelo Estado (SALERNO; DAHER, 2006). A necessidade visível de investimento e incentivo à inovação para fortalecer a indústria nacional e internacionalmente foram colocadas em segundo plano diante da constante busca pela estabilização da moeda e da inflação (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e no início do governo do presidente Lula, é perceptível a retomada da visão do Estado a respeito da necessidade de se estabelecer uma nova Política Industrial inovadora, voltada para a competitividade dos produtos brasileiros e para o desenvolvimento tecnológico no Brasil (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Assim, em 2004, após aproximadamente 20 anos, é lançada a Política Industrial no Brasil com a implementação da PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior).

Diante das novas perspectivas acerca da importância da Política Industrial e da redefinição de objetivos em direção ao desenvolvimento da indústria brasileira, surge a necessidade da reorganização e da institucionalização da sua rede de governança, ou seja, dos padrões de articulação e cooperação entre seus atores sociais e políticos.

Nesse cenário, nasce, como um Serviço Social Autônomo, por meio da Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, a Agência tem a finalidade de promover a execução de políticas públicas 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).

Sua atuação privada de interesse público constitui um importante marco na reestruturação e na institucionalização da rede de governança da Política Industrial brasileira.

Por consequência, a definição da missão e visão da Agência revela sua função de articuladora e promotora da coordenação da rede da Política Industrial do Brasil, conforme apresentado no Quadro 1.

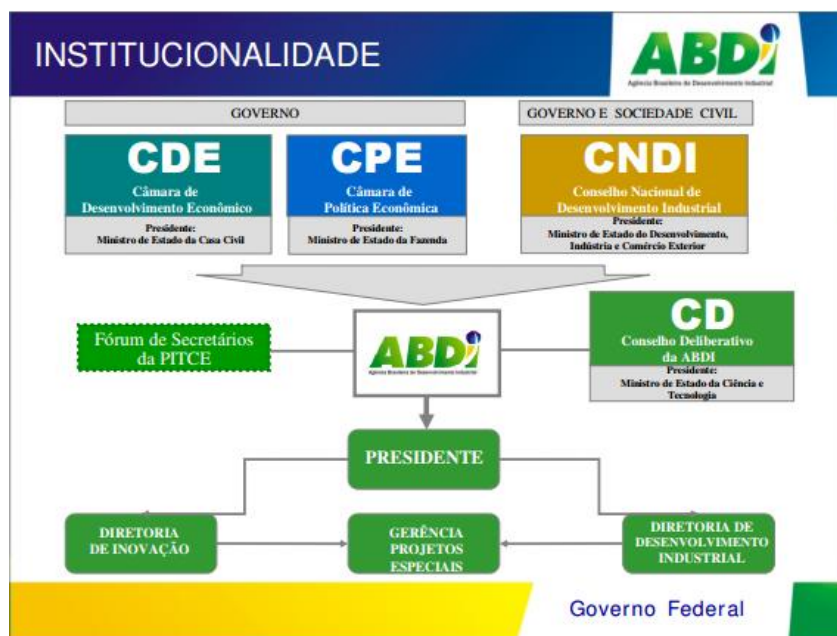
Quadro 1: Missão e Visão da ABDI

Missão	Visão
Desenvolver ações estratégicas para a Política Industrial, promovendo o investimento produtivo, o emprego, a inovação e a competitividade da indústria brasileira.	Ser referência na articulação público-privada e em inteligência industrial para promoção do emprego, da inovação e transformação da indústria brasileira.

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados fornecidos pelo site da ABDI <www.abdi.com.br>

Nascida junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)¹, a ABDI se encaixa como elo entre governo e sociedade civil, conforme observado na Figura 1 abaixo.

Figura 1: Institucionalidade da PITCE



Fonte: SALERNO; DAHER, 2006, p. 10

¹ CNDI: órgão colegiado, vinculado à Presidência da República, tem como atribuição propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País. É composto por membros da sociedade civil e do governo. (BRASIL, 2005)

A Agência, portanto, une instituições do governo à sociedade civil na construção da Política Industrial brasileira. A institucionalidade da PITCE reflete o papel da ABDI como articuladora e coordenadora da sua rede de governança. Seu trabalho deve ser feito por profissionais cujos esforços se voltam totalmente para “coordenar ações, monitorar andamento, propor novas ações e eventualmente operar algum instrumento específico da Política Industrial” (SALERNO; DAHER, 2006, p. 11).

A Política Industrial, em sua essência, traz consigo um papel coordenador e articulador, representando uma ligação entre Estado e economia. Isso significa uma colaboração estratégica entre governo, empresas e entidades do setor privado, que são responsáveis pela produção industrial, em direção ao alcance de metas preestabelecidas que visem à competitividade da indústria e impulsionem o desenvolvimento econômico do país (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

Nos últimos 12 anos, foram desenvolvidas e implementadas quatro Políticas Industriais no Brasil: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2008), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010), o Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014) e o Programa Brasil Mais Produtivo (2016).

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2008), lançada em 31 de março de 2004, teve como objetivo central o fortalecimento e a expansão da indústria brasileira, focando na inovação e na consequente agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional (ABDI, 2007).

A então nova política passa a entender a necessidade de enfatizar ações e desenvolver setores que, em longo prazo, trariam resultados reais ao cenário pouco inovador e competitivo da indústria nacional da época. Esse redirecionamento de ações se deu em três eixos: linhas de ação horizontais, que acabam por refletir em todos os setores da indústria de forma automática (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos, que geram transformações no desenvolvimento tecnológico da indústria como um todo (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro, visando sustentabilidade e viabilidade (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis) (ABDI, [2015a]).

Como continuidade à PITCE, em 2008 é lançada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em parceria com os ministérios da Ciência e Tecnologia e da Fazenda e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

e Social (BNDES), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cujos objetivos descritos eram fortalecer a economia, sustentar o crescimento e incentivar a exportação (ABDI, [2015b]). Suas ações tinham como estratégia a articulação com o setor privado, mantendo o sistema de metas da política anterior e ressaltando a importância de seu monitoramento (ABDI, [2015b]). Sua estrutura se baseava em quatro macrometas: aceleração do investimento fixo, estímulo à inovação, ampliação da inserção internacional do Brasil e aumento do número de micro e pequenas empresas exportadoras (ABDI, [2015b]).

Em seguida, instituído pelo Governo Federal em 2011, o Plano Brasil Maior converge ainda mais o foco da Política Industrial para a competitividade da indústria brasileira nos mercados interno e externo, colocando-a como objetivo principal, e como resultado esperado de suas ações o aumento da inovação e produção nacional (BNDES, [2015]).

Com o lema “Inovar para competir, competir para crescer”, o Plano Brasil Maior (PBM) segue com o legado de formulação e implementação de políticas sistêmicas e setoriais herdado pelas duas políticas anteriores, trazendo também medidas de combate à crise de 2008, cujos efeitos perduram (BNDES, [2015]). Entre as medidas anunciadas para o PBM, estavam: a desoneração dos investimentos e das exportações, o avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, o fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas (BRASIL, 2015a).

Por fim, lançado em março de 2016, o Programa Brasil Mais Produtivo é visto como uma política de baixo custo e de resposta rápida aos baixos níveis de produtividade da indústria brasileira no cenário de crise econômica. O Programa tem como objetivo aumentar em 20% a produtividade de três mil empresas de pequeno e médio porte no Brasil (BRASIL, [2016]). Para isso, serão oferecidas consultorias por profissionais do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), visando a redução dos sete tipos de desperdícios (superprodução, tempo de espera, transporte, excesso de processamento, inventário, movimento e defeitos) em 4 setores prioritários: Alimentos e Bebidas; Metalmeccânico; Moveleiro; e Vestuário e Calçados (BRASIL, [2016]).

Nas quatro políticas apresentadas, destacam-se importantes aspectos institucionais. O novo rumo e foco dado à Política Industrial no Brasil abriu espaço para a discussão e reformulação do papel do Estado como mobilizador e articulador dessa política, gerando fortalecimento de sua interação com o setor privado e com a sociedade, além do

estabelecimento de estruturas de monitoramento da política implementada, que refletem o papel da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (BNDES, [2015]).

A Agência, apesar de ter participado como fomentadora e apoiadora das Políticas Industriais mais atuais, deve enfrentar o cenário econômico e político instável no qual o Brasil se encontra. Essa instabilidade dificulta a afirmação sobre qual será o rumo e foco das decisões políticas relacionadas à indústria. É importante descobrir como a ABDI tem enxergado a importância da agenda de competitividade e como a Agência tem voltado seus esforços para a coordenação da Política Industrial em um cenário de crise.

O foco de análise da pesquisa foi a valorização da agenda de competitividade dentro da rede de governança da Política Industrial brasileira, especificamente nas políticas de 2004 a 2016, como reflexo da atuação da ABDI. Essa agenda perdurou durante os últimos governos e chama atenção para a construção de um novo rumo da política. A unidade de análise da pesquisa gira, portanto, em torno do papel institucional da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial nesse processo.

A dimensão da Política estudada é a rede de governança construída para o fortalecimento da agenda de competitividade como resposta da atuação da ABDI. Assim, a análise foi feita na coordenação das políticas industriais dos últimos 12 anos, observando sua estrutura de governança e os processos de estabelecimento e redirecionamento do seu foco na competitividade da indústria brasileira nos cenários nacional e internacional.

Além de serem estudados os primeiros passos rumo à nova institucionalização dessa política, foi preciso compreender, diante de um cenário de crise, como a ABDI tem desenvolvido novas estratégias de coordenação e relacionamento com o setor público e privado. Ao longo do trabalho, com o apoio dos instrumentos de pesquisa, foi possível avaliar o comportamento da Agência diante do contexto atual da economia brasileira, no que se refere à dimensão a ser estudada.

A teoria de Redes de Governança nasce sob a perspectiva das ciências sociais, baseando-se na premissa de que indivíduos agem em uma rede de relações complexa (CALMON; COSTA, 2013). Nas políticas públicas, o processo não é diferente. Como fruto de um ciclo, uma política pública envolve interesses e decisões que despertam as ações de diversos atores.

As recentes políticas industriais refletem a importância de se estudar a complexidade da rede que as formam. O Estado entende seu poder articulador junto ao setor privado e enxerga como essa ligação pode ser benéfica e resultar em uma política, de fato, eficiente. É

preciso convencer o empresariado e os cidadãos sobre a força estratégica de uma Política Industrial, e uma rede de governança sólida e institucionalizada se mostrou como forte instrumento nesse processo.

A pergunta que norteia a pesquisa é: **De que forma a atuação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial influencia na valorização da agenda de competitividade dentro da rede de governança da Política Industrial Brasileira?**

Para isso, o estudo procurou compreender a rede de governança dessas políticas, identificando os laços existentes e revelando sua densidade. O foco do problema esteve em compreender a importância da atuação da ABDI e como sua influência gera ou não resultados importantes na valorização da agenda de competitividade pelos demais atores envolvidos na rede.

O resultado serve de contribuição tanto para a análise de redes de governança quanto para a avaliação dos interesses que cercam a Política Industrial no Brasil, esperando como efeito uma melhor compreensão acerca da necessidade e de uma política que articule Estado, setor privado e sociedade em prol do desenvolvimento econômico e tecnológico do país.

É esperado que a abordagem dada à pesquisa viabilize o entendimento de forma clara sobre como é dada a atuação em uma rede de governança e como sua legitimidade e institucionalização pode influenciar no comportamento dos atores envolvidos.

Afinal, o Estado conseguiu fortalecer a agenda de competitividade na rede de governança da Política Industrial através da criação da ABDI? A atuação dessa Agência serviu como atrativo na confiança dos setores da sociedade civil a respeito de uma intervenção estatal numa política de mercado?

A pesquisa, portanto, teve como objetivo geral averiguar a forma com que a atuação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial influencia na valorização da agenda de competitividade dentro da rede de governança da Política Industrial brasileira. Desse modo, foram identificados os principais atores da rede de governança das Políticas Industriais, compreendendo o papel da ABDI; as ações e articulações que levaram ao processo de valorização da agenda de competitividade na Política Industrial brasileira desde seus primórdios, considerando as mudanças ocorridas; e as perspectivas dos demais atores quanto à atuação da ABDI e como a Agência influenciou suas decisões políticas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas

Segundo Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995 apud SOUZA, 2006) traz a definição como um campo dentro da ciência política que faz a análise do governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980 apud SOUZA, 2006) define como ações do governo que produzirão efeitos específicos. Para Peters (1986 apud SOUZA, 2006), política pública é a soma das ações dos governos, diretas ou delegadas, que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984 apud SOUZA, 2006) define política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Bonafont (2004) cita política pública como “um conjunto de ações realizadas pelo governo para alcançar um objetivo em relação a um problema ou conflito social”.

Dentre todas as definições citadas, a mais conhecida é a dada por Laswell, que busca a definição de política pública através das questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006).

As primeiras definições que surgem na área de políticas públicas giram em torno de quatro atores. A expressão *policy analysis* (análise de política pública) nasce com Laswell (1936 apud SOUZA, 2006), quando o autor busca unir o conhecimento acadêmico com a atuação do governo e dos grupos de interesse.

O conceito de racionalidade limitada, introduzido por Simon (1957 apud SOUZA, 2006), argumenta que os decisores públicos (*policy makers*) têm sua racionalidade minimizada por alguns problemas que surgem ao longo do processo das políticas públicas, como informações incompletas e dificuldade de interação entre os atores.

Questionando Laswell e Simon, Lindblom (1959; 1979 apud SOUZA, 2006) propõe outras variáveis aplicadas à formulação e à análise de políticas públicas, incluindo o estudo das relações de poder, a integração entre as diferentes fases do processo decisório e a defesa de interesses.

Easton (1965 apud SOUZA, 2006) define política pública de forma sistêmica. Elas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

As políticas públicas também podem ser interpretadas como uma sequência de ações realizadas de forma coletiva e estruturadas em cinco fases: identificação do problema;

formulação de uma solução; tomada de decisão; implementação e avaliação, que acontecem de forma autônoma, com limites definidos (JONES, 1970 apud. BONAFONT, 2004).

2.2 Redes de Políticas Públicas

O nascimento da teoria de redes se dá na sociologia e tomou diversos significados ao longo do tempo. Essa abordagem “reconhece a relevância da ação individual, mas entende que ela é restringida e inserida (*embeddedness*) em uma estrutura de relações sociais específica” (CALMON; COSTA, 2013, p. 3). Um de seus resultados mais relevantes está na aceitação de que somos indivíduos vinculados a uma estrutura maior e mais complexa constantemente (CALMON; COSTA, 2013).

A teoria de redes no âmbito das políticas públicas se insere no contexto de descentralização e de multiplicação de uma pluralidade demandas sociais insatisfeitas com as respostas do Estado (BORJA, 1997 apud FREY; PENNA; CZAJKOWSKI JR, [2016]). Assim, a sociedade civil toma um papel de participante direto no ciclo das políticas públicas, sendo considerada e colocada dentro de suas estruturas de governança. Calmon (2010) ressalta isso ao afirmar que, na aplicação às políticas públicas, a teoria de redes rebate a perspectiva tradicional, que enxerga o governo como entidade independente, acima da sociedade. Para Bonafont (2004), a análise de redes de políticas públicas é resultado de um processo de aprendizagem social em que os atores envolvidos desenvolvem suas ações de acordo com novas informações e com experiências acumuladas ao longo da história.

Como resultado, surge a compreensão de que as políticas públicas são frutos da formulação vinda de arranjos caracterizados pela interação de atores governamentais e não governamentais, que se reúnem de acordo com seus interesses (ARAÚJO, 2013). Bonafont reafirma esse conceito ao dizer que as políticas públicas são fruto de uma constante negociação entre atores públicos e privados, que trocam recursos e informações entre si, com o objetivo de influenciar o resultado político através de um marco institucional concreto (BONAFONT, 2004).

No caso da rede de governança da Política Industrial, o papel da ABDI é o de coordenadora de suas relações. A Agência, portanto, deve ser articuladora do relacionamento entre governo e sociedade civil na elaboração e implementação da política. O diagnóstico revela, portanto, a atuação da ABDI como agente articulador na estrutura de governança da

política, definida por Calmon e Costa (2013, p.15) como “conjunto e instituições formais e informais, assim como a maneira como elas são interpretadas e aplicadas na prática”.

As redes de políticas públicas podem ser definidas da seguinte forma:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

(CALMON; COSTA, 2013, p. 15)

Ainda, segundo Bonafont (2004, p. 36):

Un *policy network* es un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política.

Esse conjunto de atores se une em um foro especializado, no qual trocam recursos e informações, elaboram e discutem propostas, negociam transações e constroem as políticas (BONAFONT, 2004)

Podem ser identificadas cinco características associadas ao conceito de redes, que serão amplamente exploradas por esse trabalho:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, por meio dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferenças de poder e influência.
5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

(SCHNEIDER, 2005, p. 38 apud CALMON; COSTA, 2013, p. 15)

Schneider e Werle (1991 apud CALMON; COSTA, 2013), baseados nessas características, desenvolvem uma representação gráfica baseada nos sociogramas de Jacob Moreno, um dos pioneiros da abordagem de redes. A representação gráfica possibilita a identificação dos atores e seus relacionamentos, dando também indicações específicas a respeito de aspectos relacionados à estrutura de governança dessa rede (CALMON; COSTA, 2013). Essa representação será aplicada no trabalho.

Calmon e Costa (2013) revelam a diferença entre as perspectivas *top-down*, *bottom-up* e de governança de redes. Não há como adaptar essas duas anteriores ao contexto de gestão de redes (CALMON; COSTA, 2013). Os autores fazem uma analogia à gestão de um jogo estratégico, que envolve as funções:

a) Ativação da rede: identificação e incorporação de pessoas e organizações necessárias para o alcance dos objetivos de um determinado programa (CALMON; COSTA, 2013). Essa é talvez a função mais importante da gestão de uma rede (CALMON; COSTA, 2013).

b) Enquadramento das relações: desenvolvimento das bases para interação, facilitando a formação de acordos e definindo arenas e procedimentos para interações dos atores (CALMON; COSTA, 2013). Ocorre na fase formativa de uma rede e também quando ela tem sua efetividade reduzida (CALMON; COSTA, 2013)

c) Intermediação: reunião de diferentes recursos, informações, ideias e soluções que estão presentes na rede, mas podem estar dispostos entre laços fracos ou vazios estruturais, necessitando de articulação (CALMON; COSTA, 2013).

d) Facilitação e criação de consenso: criação de condições que resultem na otimização da interação entre os diferentes membros da rede, buscando promover os objetivos estabelecidos na ação coletiva (CALMON; COSTA, 2013).

e) Mediação e arbitragem: similares à facilitação e criação de consenso, são exercidas por um terceiro agente após o surgimento de conflitos (CALMON; COSTA, 2013).

Esse processo pode ser realizado através de uma dinâmica pluralista, com a participação de diversos grupos de interesse por meio de uma negociação aberta, ou através de uma ação fechada, no qual participam um grupo pequeno e definido de atores que tomam suas decisões sem a consulta da sociedade (BONAFONT, 2004)

Bonafont (2004) ainda destaca o papel das instituições no processo político das redes, que representam e ajudam a compreender as vontades individuais. As instituições, além de definirem a distribuição de poder, definem também os interesses e preferências dos atores e

conduzem a maneira como esses atores interpretam os problemas (BONAFONT, 2004). Ou seja, definem os atores, as estratégias e pautas de atuação, e a informação disponível (BONAFONT, 2004).

Ainda segundo a autora, na análise de redes, o pesquisador assume que:

[...] a) El contexto institucional es el elemento central que influye em los objetivos y estrategias que persiguen los actores que participan em el processo; b) los actores persiguen intereses diversos que no pueden ser asumidos *a priori* y su comprensión depende de la investigación empírica; y c) el volumen de actores que participan em el processo de elaboración de las políticas públicas no puede limitarse a grupos sociales y actores públicos sino que debe ser ampliado a um conjunto más amplio como medio de comunicación o grupo de expertos.
(BONAFONT, 2004, p. 31)

Calmon e Costa (2013, p. 25) sugerem a análise de dimensões específicas para o diagnóstico da capacidade de governança das redes de políticas públicas: “a) capital social; (b) institucionalização; c) sustentabilidade; d) estrutura e instrumentos de coordenação; e) comunicação e f) informação e análise”.

O capital social significa a existência de credibilidade e confiança mútua entre os atores, além de uma ampla participação nos processos decisórios e de negociação e o estabelecimento de sistemas de transparência, fiscalização e *accountability* das ações (CALMON; COSTA, 2013).

A institucionalização da rede diz respeito à estrutura, ou seja, “o estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores” (CALMON; COSTA, 2013, p. 26)

A sustentabilidade, capacidade de realizar ações contínuas e de longa duração, deve estar atenta ao processo dinâmico no qual as redes de políticas públicas estão inseridas para que haja uma contínua adaptação e aperfeiçoamento em seu modo de atuação (CALMON; COSTA, 2013).

Quanto à estrutura e instrumentos de coordenação, que deve ter legitimidade entre os atores da rede, Calmon e Costa (2013) se referem à articulação da atuação dos diferentes atores, que pode ser realizada através de secretarias de coordenação ou órgãos colegiados com ampla participação.

A comunicação é aspecto fundamental para a tomada de decisão e implementação das ações, pois diz respeito ao grau de interação entre os atores (CALMON; COSTA, 2013).

Calmon e Costa (2013) destacam a comunicação interna, entre os atores governamentais, e a comunicação externa, entre governo e sociedade.

Por fim, a informação e análise são demandadas dentro de uma rede para facilitar e subsidiar o processo de tomada de decisão (CALMON; COSTA, 2013). A governabilidade aumenta de acordo com a qualidade das informações repassadas entre os atores (CALMON; COSTA, 2013).

A ABDI, portanto, como instituição articuladora da rede da Política Industrial, deve ter como estratégia os aspectos acima citados para melhor interação entre os atores da rede, contribuindo para a governança da política industrial. Governança, segundo Bonafont (2004), pode ser definida como redes em escala global nas quais diversos atores interagem entre si constantemente, com o objetivo de manter a governabilidade do sistema político.

Dentre as diversas abordagens do estudo de redes, também merecem destaque:

a) *Laços Fracos (weak ties)*

Granovetter (1973 apud CALMON; COSTA, 2013) caracteriza a força de um laço como “uma combinação do tempo, da intensidade emocional e da confiança mútua que caracteriza esse vínculo” (CALMON; COSTA, 2013, p. 6). Os laços fracos tendem a ter um menor vínculo dentro da rede, conectando seus componentes mais diferentes e compartilhando informações mais inovadoras que as geradas em laços fortes (CALMON; COSTA, 2013). Assim, um indivíduo ou organização geralmente dão mais atenção ao que provém de um laço fraco do que aquilo que vem de laços fortes. . Quanto menos laços fracos houver, há maior dificuldade de circular novos saberes e maior fragmentação dos grupos (GRANOVETTER, 1973 apud CALMON; COSTA, 2013).

b) *Vazios Estruturais (structural holes)*

Proposta por Burt (1992; 2005 apud CALMON; COSTA, 2013), a abordagem discute a importância da existência dos vazios estruturais entre os cliques, ou seja, a distância entre os cliques de uma rede. Esses vazios possuem valor estratégico, gerando vantagem competitiva, já que separam fontes de informações (CALMON; COSTA, 2013). Quando existem muitos vazios, é necessária a atuação de um intermediador para estabilizar a conexão da rede (CALMON; COSTA, 2013)

c) *Densidade da rede*

“Uma rede formada por n indivíduos possuirá potencialmente $[n(n-1)]/2$ laços, ou nós” (CALMON; COSTA, 2013). Uma rede será densa se a maioria de seus componentes se comunica entre si, podendo haver fluxo intenso de informações entre eles (CALMON;

COSTA, 2013). Quando a rede possui todos os nós, todos os seus indivíduos ou instituições fazem ligação com todos os outros componentes da rede (CALMON; COSTA, 2013). Grupos maiores tendem a ser menos densos, enquanto que grupos menos tendem a ser mais densos (CALMON; COSTA, 2013).

d) “Policy Analysis”

Frey (2000 apud PROCOPIUCK; FREY, 2009) define como *Policy Analysis* o instrumento que analisa como ocorre a performance relacional típica de políticas conflitivas, que acontecem em ambientes sociopolíticos interativos e que se desenvolvem em contextos nos quais uma multiplicidade de atores competem por resultados particulares e coletivos.

Dessa forma, “a *Policy Analysis* permite, pois, abordar simultaneamente as inter-relações institucionais, os processos políticos e o conteúdo da política articulada” (FREY, 2000 apud PROCOPIUCK; FREY, 2009, p. 64). Essa análise possibilita descrever relações internas e traçar os contornos externos das redes político-administrativas que têm o protagonismo de atores pertencentes ao setor público, ao setor privado e à sociedade civil organizada.

Com isso, facilita a identificação das instituições envolvidas, das perspectivas estratégicas por elas adotadas e dos fluxos de diferentes recursos que as ligam e as tornam interdependentes em processos sociopolíticos particulares, para cujas características o foco de análise é voltado. (PROCOPIUCK; FREY, 2009, p. 64)

O objetivo da *Policy Analysis* é atingir maior entendimento sobre a complexidade das relações no sistema político-administrativo na elaboração e execução das políticas públicas (PROCOPIUCK; FREY, 2009). Seus instrumentos de avaliação podem ser utilizados como subsídio para o aperfeiçoamento da gestão pública e dos processos políticos, já que evidencia o posicionamento dos diversos atores e os efeitos de suas decisões nos seus arredores (PROCOPIUCK; FREY, 2009).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A Residência em Políticas Públicas atende às exigências das Diretrizes Curriculares Nacionais de Graduação em Administração Pública, onde “estão previstos projetos pedagógicos de caráter multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar dos cursos, bem como a integração entre teoria e prática” (SILVA et al, 2015, p. 4). Para tanto, segue procedimentos metodológicos realizados por meio de pesquisa avaliativa, que “engloba a formulação e a execução de um projeto de análise de política pública” (SILVA et al., 2015, p. 8). Dessa forma, foi feita uma análise qualitativa dos dados, de natureza aplicada, objetivando gerar conhecimentos para aplicação numa situação específica ou em um estudo de caso (GIL, 2010).

Essa experiência se dá pelo método da imersão em um órgão público. Na imersão, o pesquisador “participa do processo de gestão de uma política pública, atuando como observador, interagindo com a equipe e compartilhando experiências e conhecimentos” (SILVA et. al., 2015, p. 4).

Para viabilizar a pesquisa, foi utilizada a triangulação de métodos que, segundo Minayo (2011), integra o estudo das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre o objeto investigado.

3.1 Observação Participante

Deslandes, Gomes e Minayo (2015, p. 70) definem a observação participante como “um processo pelo qual um pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica”. Assim, o pesquisador consegue se colocar no lugar do outro e vivenciar a experiência e o cotidiano do local, tendo a possibilidade de visualizar aspectos reais.

Na pesquisa, esse método foi aplicado e realizado na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, instituição foco do trabalho, no período de elaboração e lançamento do Programa Brasil Mais Produtivo, nova Política Industrial do governo Dilma, entre os meses de março e maio de 2016. A exploração do tema foi feita na Gerência de Planejamento, comandada pelo gerente Jackson de Toni, que atua na ABDI desde a sua idealização como agência.

3.1.1 Diários de Campo

Nesse espaço de tempo, foram desenvolvidos cinco diários de campo, que descreveram a experiência e os aspectos observados durante a imersão, além de reunir informações coletadas referentes aos objetivos da pesquisa. Seu principal objetivo é sistematizar dados coletados, além de dar apoio na redação e construção do pensamento crítico do observador (SOARES et al., 2011). O Diário de Campo em RPP é padronizado seguindo três dimensões: descritiva; analítico-reflexiva; e registro parcial, sempre voltadas para o cumprimento dos objetivos especificados e para a resposta da pergunta norteadora da pesquisa.

No primeiro diário de campo, foi descrito o ambiente da Agência, além da forma como são dispostos os locais de trabalho e a recepção da Gerência de Planejamento à pesquisa. O segundo diário já registrou alguns avanços na pesquisa, revelando aspectos institucionais da Agência e algumas respostas aos objetivos do estudo. No terceiro, já foi documentada a formação do desenho da rede da Política Industrial no Brasil. Por fim, no quarto e no quinto diário, são retratadas as experiências das entrevistas e a exploração das informações vindas dos atores que têm relação com a ABDI na governança da *policy network*.

3.2 Análise Documental

Outra técnica utilizada foi a pesquisa documental, feita através de fontes primárias e secundárias, abrangendo documentos da ABDI e estudos realizados por outros atores e organizações. Foram analisados dados disponíveis na internet e disponibilizados pela coordenação da Agência. Isso incluiu a leitura e análise de relatórios, pesquisas e estudos desenvolvidos na ABDI. Com sua natureza coordenadora, a Agência desenvolve estratégias de gestão da rede de governança da Política Industrial através do Sistema de Acompanhamento da Política Industrial (SAPI).

Foram recolhidos e analisados documentos que trazem informações sobre as quatro políticas industriais implementadas nos últimos anos. Entre históricos, leis, estatutos, memorandos, circulares, relatórios, atas de reuniões, matérias jornalísticas, vídeos, gráficos etc., foram selecionados os que, de alguma forma, responderam ou trouxeram esclarecimentos a respeito da pergunta norteadora deste trabalho, além de estarem voltados ao alcance dos objetivos especificados.

Os primeiros documentos analisados foram a Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, que cria e dá funções à ABDI junto ao Decreto 5.352, de 24 de janeiro de 2005, que regulamenta a lei. A leitura dos documentos foi indispensável para a primeira compreensão do que é a Agência e de quais as suas responsabilidades.

Em seguida, foi analisado o Contrato de Gestão da ABDI (2014-2017), celebrado com a União por intermédio do MDIC. O Contrato de Gestão é o documento que liga a ABDI ao Estado, com a validade de 4 anos. Nele, são traçadas as metas, objetivos, prazos, responsabilidades e resultados a serem cumpridos pela Agência, além de expor os critérios que serão utilizados pelo Ministério para a avaliação do desempenho e importância dela na política industrial.

O Contrato de Gestão da ABDI, em acordo com exigência do Tribunal de Contas da União (TCU), condiciona a elaboração e entrega de um Relatório Anual de Gestão ao MDIC todos os anos. No estudo, foi analisado o Relatório Anual de Gestão referente ao ano de 2015, o mais recente. Nesse documento, é detalhado todo o trabalho desenvolvido na Agência durante o ano, o planejamento organizacional e o desempenho orçamentário e operacional, as ações de governança, as ações de relacionamento com a sociedade, o desempenho financeiro e as informações contábeis, as áreas especiais de gestão, a conformidade da Agência com a demanda e gestão dos órgãos de controle, e outras informações relevantes.

Outro documento interno da ABDI analisado no trabalho foi a cartilha de Planejamento Estratégico para os anos de 2012-2014 da Agência, que traça suas diretrizes e estratégias. Através da leitura, foi possível avaliar, em parte, como a ABDI enxerga seu papel articulador e quais as estratégias utilizadas pela Agência para alcançar a excelência e o reconhecimento de suas ações.

Para a compreensão das políticas industriais citadas e estudadas na pesquisa, foram analisados textos e documentos do governo e da ABDI referentes à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, à Política de Desenvolvimento Produtivo, ao Plano Brasil Maior e ao Programa Brasil Mais Produtivo, conforme apresentado no Quadro 2.

Também foram utilizados como base teórica e como base de análise artigos que contemplam o tema e que expressam uma visão sobre a atuação da ABDI, além de reportagens críticas e noticiários relacionados ao desempenho da Agência.

Quadro 2 – Documentos das Políticas Industriais

Política	Documento
Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Lançado em 26 de novembro de 2003, pelo Governo Federal.
Política de Desenvolvimento Produtivo	Política de Desenvolvimento Produtivo – Inovar e investir para sustentar o crescimento.
Plano Brasil Maior	Decreto nº 7.540, de 2 de agosto de 2011. Institui o Plano Brasil Maior – PBM e cria o seu Sistema de Gestão.
Programa Brasil Mais Produtivo	Programa Brasil Mais Produtivo Termos e Condições

Fonte: Elaboração Própria

Por fim, outro importante documento analisado foi a Exposição de Motivos Interministerial nº 00077/2015 MDIC MP, que submeteu à apreciação da Presidência da República razões para promover a incorporação da ABDI à APEX-Brasil (Agência de Promoção d Exportações do Brasil). Essa EMI é um documento chave que revela a intenção do Ministério quanto à permanência da Agência.

3.3 Definição da rede

Um dos objetivos da análise de redes é o de identificar e classificar a diversidade das formas de coordenar e gerir as políticas públicas a nível setorial (BONAFONT, 2004). Dessa forma, alguns aspectos são tomados para oferecer uma visão abrangente sobre a variedade de relações entre os atores dentro de uma rede de política pública (THATCHER, 1998, p. 394 apud BONAFONT, 2004).

O principal passo adotado na pesquisa foi a definição das dimensões comuns entre os atores, que inclui: definir o número de atores; definir os tipos de atores; definir a estrutura e o grau de institucionalização da rede; definir as funções de cada ator; definir as pautas de conduta; e, por fim, definir as relações de poder. Esses procedimentos foram baseados no livro de Bonafont (2004).

Para a identificação dos atores, foram feitas pesquisas baseadas em conversas informais com especialistas da ABDI durante a fase de imersão na Agência. Foram

disponibilizados arquivos internos da gerência para consulta da lista de *stakeholders* da ABDI. Além disso, os documentos das políticas serviram como base para compreender como se dá a relação entre esses atores.

Os aspectos para o diagnóstico da capacidade de governança da rede da Política Industrial basearam-se no texto de Calmon e Costa (2013), que propõe a análise do capital social da rede; da institucionalização da rede; da sustentabilidade da rede; da estrutura e dos instrumentos de coordenação; da comunicação da rede e das informações e análises.

3.4 Entrevista

Após a identificação da rede da Política Industrial brasileira, para compreender a visão dos atores sobre o papel da ABDI, foram selecionados, por critérios de relevância, atores-chave para entrevista semiestruturada. Os entrevistados representaram a visão das organizações em que atuam. O Quadro 3, lista a amostra entrevistada.

Quadro 3 – Relação de Entrevistados

Entrevistado	Organização	Roteiro Aplicado
Entrevistado 1	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	Roteiro 1
Entrevistado 2	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Roteiro 2
Entrevistado 3	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Roteiro 2
Entrevistado 4	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	Roteiro 2
Entrevistado 5	Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Roteiro 2
Entrevistado 6	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Roteiro 2

Fonte: Elaboração Própria

Os entrevistados foram escolhidos de acordo com os grupos que atuam, além da ABDI. Foram escolhidos dois representantes de ministérios, que fazem parte do governo, um representante do CGEE, que é uma instituição de pesquisa, um representante da FIESP e outro da CNI, que fazem parte de importantes sindicatos patronais da indústria.

A entrevista seguiu a forma semiestruturada, elaborada com o objetivo de compreender a representatividade do papel da ABDI dentro da rede de governança da Política

Industrial. Para isso, foram elaborados dois roteiros: Roteiro 1 e Roteiro 2. O Roteiro 1 (Apêndice A) foi aplicado na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, com o objetivo de entender sua estratégia de coordenação da rede e demais informações que os gestores possam considerar relevantes ao trabalho. O Roteiro 2 (Apêndice B) foi utilizado nas entrevistas com os demais atores da rede, buscando enxergar o grau de importância e influência das atividades da Agência sobre o órgão em questão. Os dois roteiros eram compostos por 8 perguntas abertas.

3.5 Análise dos Dados

Como forma de auxiliar o reconhecimento do *locus* da ABDI dentro da rede de governança da Política Industrial, as informações obtidas nas entrevistas e nas demais ferramentas de análise foram aplicadas ao *network software VISIONE*, que desenha e posiciona os entes participantes da rede conforme sua importância e número de ligações.

Essa ferramenta permitiu enxergar a rede diante de uma visão ampla, identificando sua densidade e a posição de seus atores, além da força e importância estratégica da atuação da Agência na Política Industrial como órgão articulador entre governo e sociedade civil e coordenador de ações, como a valorização da agenda de competitividade.

A análise dos documentos e das informações coletadas com os métodos de pesquisa foi feita, como já afirmado, de forma qualitativa e avaliativa, trazendo uma visão ampla sobre o contexto da política pública e da ABDI.

4 DIAGNÓSTICO

4.1 A Política Industrial no Brasil

De acordo com Suzigan e Villela (1997, apud GUERRA, 1997), a política industrial pode ser definida como um conjunto de programas e medidas que afetam o setor industrial de um país. Dessa forma, ela abrange um planejamento geral indicativo, objetivos e diretrizes formais, organização institucional específica, articulação com medidas macroeconômicas e fomento a setores industriais específicos (GUERRA, 1997).

Nos primeiros anos do pós-Guerra (1945-1955), as constantes crises do modelo liberal acabaram por incentivar a participação do Estado no desenvolvimento industrial do Brasil. Essa participação, em um primeiro momento, esteve restrita ao controle cambial e à regulação das atividades econômicas, práticas que objetivavam a substituição de importações e expansão da capacidade produtiva e que perduraram até os anos 70 (GUERRA, 1997).

Na década seguinte, no contexto de crescente expansão da indústria mundial, o Brasil sofre uma grave estagnação econômica, acompanhada de baixos níveis de produção e pouca modernização dos processos industriais. Como resultado, ao final dos anos 80, a indústria nacional fica tecnologicamente e produtivamente ultrapassada em relação à indústria dos outros países em desenvolvimento, perdendo ainda mais sua competitividade no mercado nacional e internacional (KUPFER, 2004).

A importância de se estabelecer e implementar uma política pública voltada para o desenvolvimento industrial no Brasil ganha força nos anos 90. Do governo Collor ao governo FHC, foram lançadas políticas industriais que já traçavam reflexos da agenda de competitividade, defensora de incentivos voltados para o comércio internacional. Porém, ao mesmo tempo, a Política Industrial no Brasil acaba esquecida em meio às constantes tentativas de controle da inflação e de estabilização da moeda, tendo resultados pouco consideráveis.

Em um mundo globalizado, os desafios da indústria são maiores. Além de tentar suprir e satisfazer o consumo interno, é necessário competir com os produtos industrializados do exterior. Isso porque, dentro do próprio país, os produtos estrangeiros tendem a competir com os produtos nacionais, seja pela oferta do menor preço ou pela maior qualidade. A imposição de barreiras cambiais se torna insuficiente para o desenvolvimento da indústria e as dificuldades de crescimento da produção ressurgem.

Oferecer produtos nacionais que possam competir com produtos internacionais tanto no mercado interno quanto no mercado externo se resume principalmente na capacidade de inovar. Inovar nada mais é do que “buscar algo novo”, “fazer algo que nunca foi feito”, “trazer novidade”. Quando uma indústria se volta para o mercado externo, as chances de inovar são maiores. Para a indústria brasileira, atrasada em termos tecnológicos e em aperfeiçoamento da produção, isso se torna um grande obstáculo.

A política industrial, nos anos 2000, já tinha uma *policy community* definida, formada por líderes e trabalhadores da indústria, por pesquisadores acadêmicos e *think tanks* internacionais e por gestores públicos (ABDI, 2016). Esse grupo, organizado, debateu e desenvolveu um conjunto de aspectos a serem adotados pela política industrial que estaria por vir, pressionando a agenda política. O Estado passa a sentir a necessidade de incentivo à indústria e recuperação dos anos de estagnação e atraso produtivo. Ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e início do mandato do presidente Lula, a agenda de competitividade, através das entidades da indústria, entra no debate político e burocrático.

Dessa forma, em 2004, é lançada uma nova política industrial no Brasil. Essa intervenção do Estado em forma de política industrial é adotada nos mandatos governamentais seguintes, sendo desenvolvidas, nos últimos 12 anos, quatro Políticas Industriais no Brasil: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2008), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010), o Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014) e o Programa Brasil Mais Produtivo (2016).

4.1.1 A PITCE: renascimento da Política Industrial

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2008) representa a grande retomada de uma política pública forte na área industrial, simbolizando um marco na atuação do Estado na economia e nas ações de agentes privados.

A ideia da PITCE era a de uma política sustentável, aliada à melhoria do bem-estar social e a uma melhor distribuição de renda da população, com reformas que aumentassem a eficiência da atividade produtiva e estimulassem o investimento externo e de poupança como fração do PIB (BRASIL, 2003). Pensada ainda sob os resultados do “efeito samba” da crise de 1999, a PITCE tinha como principal objetivo o enfrentamento das instabilidades macroeconômicas da economia brasileira.

As diretrizes da PITCE tinham foco em melhorar a eficiência da economia e estimular o desenvolvimento tecnológico, induzindo a indústria nacional a competir no

comércio internacional (Figura 2). Isso seria feito através da revisão do marco regulatório e dos níveis de proteção tarifária, que gerou uma rápida e intensa melhora nos temas de troca do comércio exterior brasileiro.

Figura 2 - Resumo das Diretrizes da PITCE

Inovação e Desenvolvimento Tecnológico	Elevação da Inserção Externa	Modernização Industrial	Ampliação da Capacidade Produtiva e da Escala da Produção	Setores Estratégicos
Sistema nacional e sistemas setoriais de inovação.	Financiamento e desoneração das exportações.	Modernização de equipamentos, gestão e design.	Estímulo à fusão de empresas.	Semicondutores Fármacos e medicamentos.
Redefinição dos elos entre empresas e entidades de pesquisa.	Promoção comercial.	Apoio ao registro de patentes.	Financiamento de consórcios de empresas, notadamente na produção de intermediários.	Software.
Reestruturação e criação dos institutos de pesquisa.	Centros de distribuição no exterior.	Programas setoriais.		Bens de capital.
Conferências nacionais periódicas sobre temas estratégicos.	Inserção da produção brasileira nas cadeias de suprimentos internacionais.	Apoio aos arranjos produtivos locais.		
	Marca Brasil.	Ações concentradas especialmente.		

Fonte: ABDI, 2008 apud. ABDI, 2016, p. 32

Os traços das diretrizes e os temas focais da PITCE se estenderam por todas as políticas industriais lançadas até o PBM. Isso reflete a crescente importância dada ao tema da inovação na indústria e na consequente busca pela competitividade. Com o Programa Brasil Mais Produtivo, é dada ênfase à ampliação da capacidade produtiva.

Um dos maiores legados deixados pela PITCE, e que também representa uma das questões centrais desse estudo, foi a institucionalização da política industrial. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) – responsável por subsidiar a formulação e a implementação da política industrial -, da Lei da Inovação (Lei nº 10.973, de 2

de dezembro de 2004), da Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foram indispensáveis para a consolidação e sustentabilidade da política industrial no Brasil.

4.1.2 A rede de governança da Política Industrial no Brasil

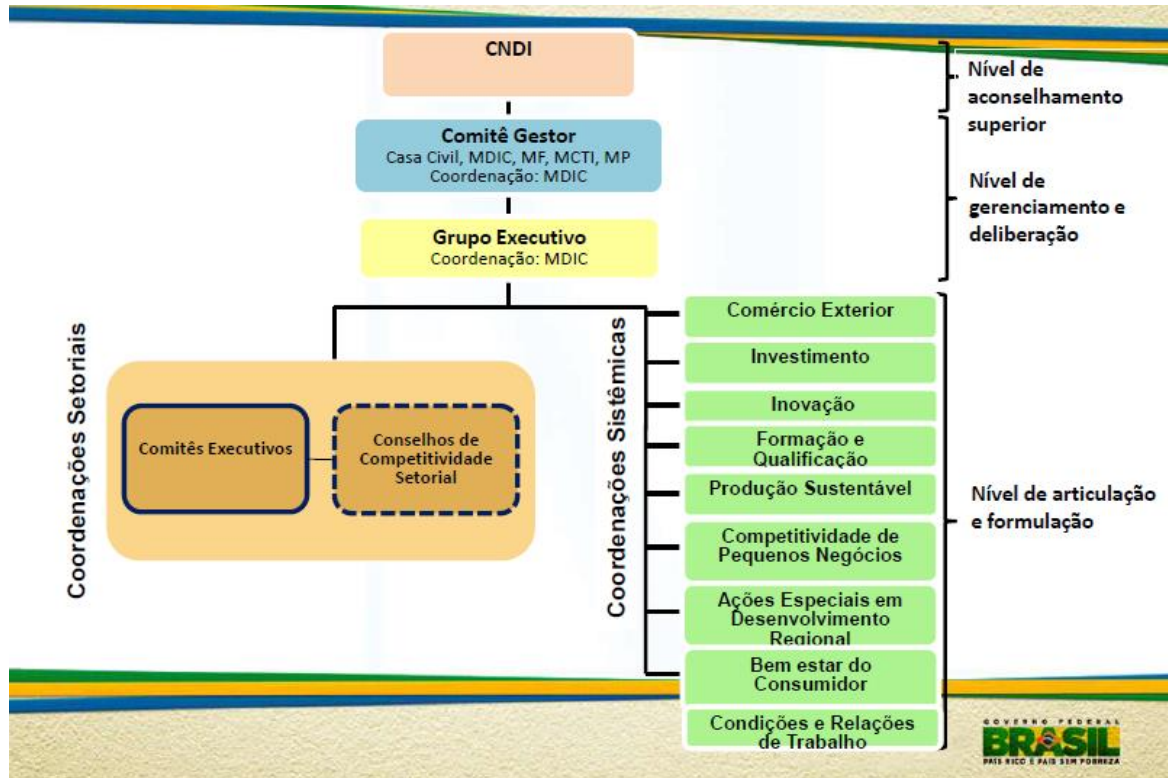
Assim como qualquer política pública, a política industrial é influenciada por uma série de atores que buscam ações governamentais e incentivos estatais voltados para seus interesses. Isso demanda uma constante mediação e interação dentro de uma *policy community*, que forma uma rede de interação, comunicação e influência. Essa interação pode gerar conflitos e cooperações entre os atores, dependendo da convergência de seus ideais no momento do processo de negociação.

A rede de governança da Política Industrial brasileira atual é ampla e altamente institucionalizada através da atuação de órgãos colegiados. Seu capital social, ou seja, a confiança e credibilidade entre os atores, é integrado e seus componentes têm ampla participação nos processos decisórios. Baseada na PITCE e aprimorada ao longo dos anos, a governança das políticas de desenvolvimento da indústria segue uma lógica setorial e sistêmica, como mostra a Figura 3.

O nível de governança estudado na pesquisa é o nível de articulação e formulação, cujas coordenações são divididas em setores e sistemas. A coordenação setorial envolve os setores da indústria selecionados como estratégicos pela política. A coordenação de sistemas envolve os principais temas da indústria. Seu aconselhamento superior é feito através do CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico, órgão colegiado, vinculado à Presidência da República, tem como atribuição propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País, que conta com a participação do governo e da sociedade civil (BRASIL, 2005). O comitê gestor da política inclui apenas ministérios, e o grupo executivo está nas mãos do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior.

Seu alto grau de institucionalização pode acabar gerando barreiras ou maior dificuldade na inclusão de novos membros, mas dá maior confiabilidade e facilidade à mediação e coordenação entre os atores, o que aumenta a eficiência e a agilidade das negociações.

Figura 3 – Governança do PBM



Fonte: MDIC/Governo Federal

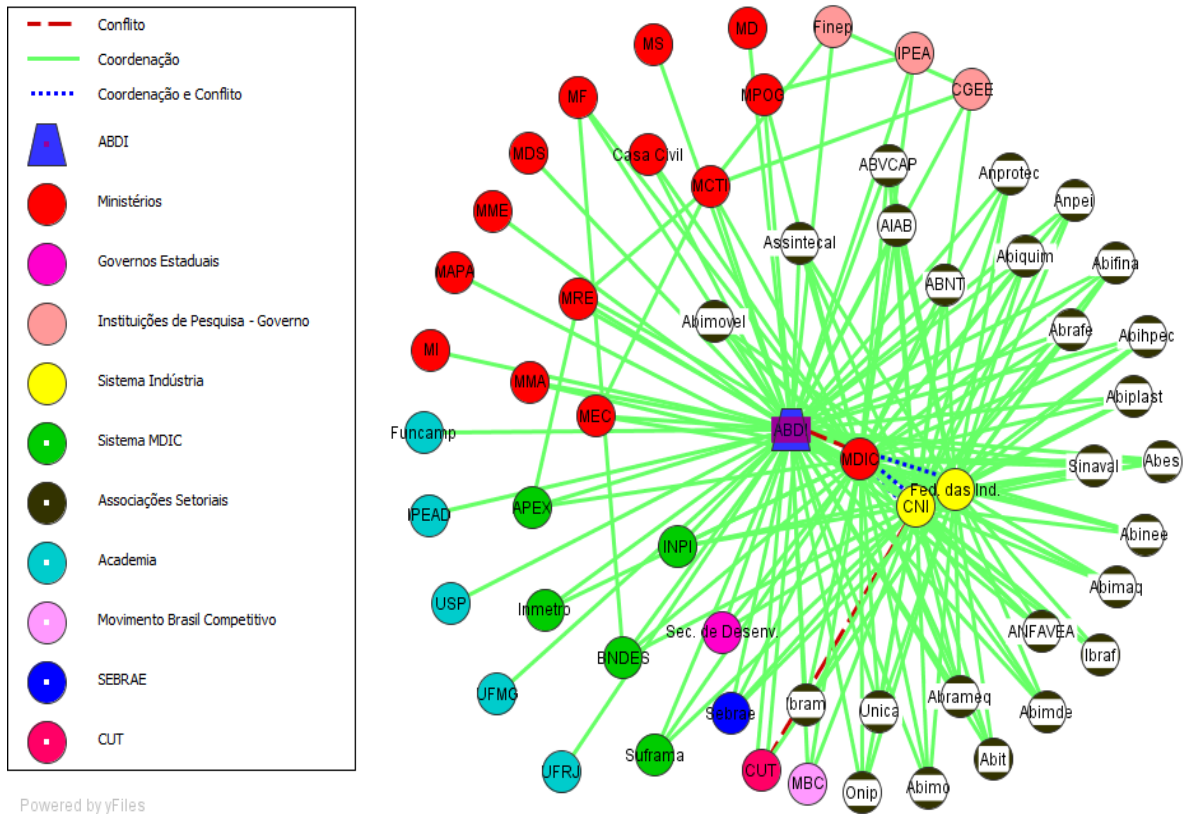
A comunicação entre os membros da rede da política industrial não é nova. Mesmo antes de sua institucionalização, os setores privado e público faziam negociações e barganhas entre si, com o objetivo de defender seus interesses. Assim que o Estado experimenta a implementação de uma política altamente complexa, envolvendo diversos setores e agendas governamentais, além do interesse dos grandes empresários e dos investidores externos, surge a demanda por uma mediação efetiva entre seus atores, de forma a garantir eficiência e desenrolar suas negociações, o que desencadeia na criação de uma estrutura e de instrumentos de coordenação como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Os 59 atores dessa rede foram identificados a partir da pesquisa quanto à sua atuação em ações previstas no Plano Brasil Maior, além de parcerias e conflitos gerados em negociações posteriores. O desenho da rede permite identificar e analisar a importância e o ponto de atuação de cada ator através do seu número de ligações.

A ABDI, o MDIC e as instituições representantes das articulações do setor privado, Confederação Nacional da Indústria e Federações Estaduais da Indústria ocupam uma posição central na governança da política industrial no nível de articulação e formulação. Isso revela a grande quantidade de ligações necessárias para atingir uma boa governança da rede da política

industrial. O grande número de atores envolvidos demanda dessas organizações mediadoras um constante trabalho de arbitragem e parcerias para atingir seus interesses.

Figura 4 – Rede da Política Industrial do Brasil



Fonte: Elaboração Própria

Em um desenho complexo, é possível notar que a rede da política industrial, apesar de ser composta por um grupo grande, é densa, contrariando a tendência apontada pela teoria da densidade de redes. Uma rede será densa se a maioria de seus componentes se comunica entre si, podendo haver fluxo intenso de informações entre eles (CALMON; COSTA, 2013).

As dimensões da rede permitem afirmar que a Política Industrial tem alta capacidade de governança, já que tem capital social integrado, alto grau de institucionalização, instrumentos de coordenação, comunicação ampla entre os atores e repasse de informações.

Outro fator revelado é a presença de duas organizações que mantêm relação de conflito no centro da rede, o que revela uma disputa de interesses e papéis, a ABDI e seu órgão supervisor, o MDIC. De acordo com o Entrevistado 2, do MDIC, no início do mandato do presidente Lula, o cenário era de uma política industrial fraca, comandada por um ministério fraco e pouco influente. A partir do lançamento da PITCE, ganha força a

necessidade de dar confiabilidade e abertura à intervenção do Estado no setor industrial. Para isso, o CNDI e a ABDI são criados como elo e coordenadores entre o público e o privado.

Com o passar do tempo, o fortalecimento e a consolidação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior começam a ofuscar a função coordenadora do CNDI e da ABDI, que foi gradativamente sendo assumida pelo órgão. Nas entrevistas, foi possível notar que o setor privado, agora, interage diretamente com o setor público nas esferas federal e estatal, sem a necessidade real de uma entidade que faça essa mediação.

4.2 A ABDI

A ABDI, criada em 2004, nasce diante de um cenário de empolgação e idealização de uma política industrial inovadora, complexa e heterogênea, que representaria uma nova fase para a indústria brasileira. Segundo o Entrevistado 1, representante da ABDI, a Agência foi pensada como solução para dois problemas, detectados durante a elaboração da nova política industrial. O primeiro deles partiu do reconhecimento da necessidade de um mecanismo, um instrumento, que fosse responsável pela coordenação do conjunto de instituições que fazem parte da rede de governança dessa política, especialmente entre o setor público e o privado. O segundo problema foi que, em um período de transição de uma indústria intensiva em mão de obra para uma indústria intensiva em tecnologia, haveria uma alta demanda por estudos e informações que ajudassem na tomada de decisão pelos formuladores de política pública.

Dessa forma, a ABDI é entendida como uma instituição que tem como finalidade produzir articulação entre os diversos setores do governo e o setor privado, e, em segundo lugar, produzir informação qualificada para a tomada de decisão durante a formulação da política industrial. Esse papel começou na PITCE e se estendeu até o Programa Brasil Mais Produtivo, lançado em 2016. Como articuladora, a Agência deve manter constante contato com os atores da rede da política industrial.

A ABDI desenvolveu um Sistema de Acompanhamento da Política Industrial (SAPI), que recebe críticas de seus colaboradores por ser um sistema interno e fechado à ABDI, além de não ter sido amplamente divulgado dentro da agência. O sistema, explorado durante a imersão, contém informações sobre o PBM, política fundada em 2016. Reúne as ações, articulações e as relações entre os principais atores da política industrial. Nele, é

possível identificar os principais *stakeholders* da Agência, detalhados a partir dos segmentos: governo; academia; sistema MDIC; Associações Setoriais e outras organizações sociais.

Quadro 4 – Stakeholders da ABDI

Segmento	Parceiros
Governo	Ministério da Fazenda; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde; Ministério da Defesa; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Casa Civil da Presidência da República. Governos Estaduais e suas respectivas Secretarias de Desenvolvimento Ipea; Finep; CGEE;
Academia	Funcamp; Ipead; UFMG; UFRJ; USP
Sistema MDIC	Apex-Brasil; BNDES; Inmetro; Inpi e Suframa
Sistema Indústria	CNI; Federações das Indústrias; Sebrae e IEL
Associações Setoriais	Abimaq; Abiquim; Abifina; Abes; Abihpec; Abimaq; Abimde; Abimo; Abimovel; Abinee; Abiplast; Abit; ABNT; Abrafe; Abrameq; ABVCAP; AIAB; Anfavea; Anpei; Anprotec; Assintecal; Ibraf; Ibram; Onip; Sinaval e Unica.
Organizações Sociais	CUT e MBC

Fonte: Elaboração Própria

A Agência recebe recursos vindos de contribuições sociais relativas às entidades do Sistema S, dos quais são passados 2% para a ABDI, além de recursos adicionais previstos em lei. Supervisionada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a ABDI tem seu vínculo com o governo firmado através de um Contrato de Gestão, que estabelece metas e resultados baseados nas diretrizes definidas pelo MDIC. Seu trabalho deve ter como base as ações e as vontades do Ministério, servindo de apoio e articulação em prol do governo.

4.2.1 A ABDI e a agenda de competitividade

A competitividade se torna objeto importante quando atrelada à estabilização da economia e aceleração do crescimento de um país. Os fatores que apontam a vantagem competitiva dos produtos de uma nação no mercado mundial envolvem um trabalho amplo, que abrange características intra e intersetoriais, envolvendo diversas outras agendas e pastas do governo.

A CNI (Confederação Nacional da Indústria), grande representante do sistema sindical patronal da indústria, defende que “a competitividade é um fator fundamental para a evolução do Brasil e deve ser uma bandeira da sociedade, sendo estruturada por um modelo de governança liderado pelo presidente da República” (CNI, [2016]).

Para dar ênfase à competitividade, a ABDI precisa seguir as diretrizes estabelecidas pelo MDIC e institucionalizadas na Política Industrial vigente. Na Agência, a lógica de trabalho é feita, assim como nas últimas políticas industriais, sob um caráter setorial. Dessa forma, são lançados ações e projetos divididos em setores da indústria, de modo a atender às especificidades de cada um deles.

São produzidos estudos e análises periódicas de cada setor considerado importante para o desenvolvimento industrial do país. Entre estudos setoriais de inovação, boletins de desempenho setoriais e boletins de conjuntura econômica, as informações passadas pela ABDI servem de incentivo e subsídio ao crescimento da indústria.

Como exemplo, um dos maiores projetos que a Agência é envolvida, o Inovar Auto, é um forte exemplo do trabalho voltado para o crescimento de um setor específico e, conseqüentemente, para o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no exterior. O Inovar Auto é um programa de incentivo fiscal à indústria automotiva que tem como principal objetivo o “desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade de veículos e autopeças” (BRASIL, 2012). Dessa forma, o setor automotivo ganharia em competitividade e desenvolvimento tecnológico de seus produtos (ABDI, 2016).

Outro importante e renomado produto desenvolvido pela Agência é a Sondagem de Inovação, cujo objetivo é fazer um balanço trimestral que traça a evolução da inovação tecnológica industrial no Brasil, medida através da inserção de um produto ou processo produtivo tecnologicamente novo ou que tenha sofrido concreto aprimoramento pela empresa (ABDI, 2016).

Dentre essas e outras ações, a agência compreende a importância da agenda de competitividade e segue o pensamento enfatizado na PITCE. A importância da tecnologia e o aperfeiçoamento do processo produtivo podem ser enxergados em todos os posicionamentos da ABDI.

4.2.2 A ABDI no contexto atual

O Brasil passa por um sério período de crise política e econômica, que gerou uma grave recessão do Produto Interno Bruto, aumento dos índices de desemprego e redução do consumo. Isso afeta a indústria em diversos aspectos, mas a desvalorização da moeda ainda é vista com bons olhos quando se trata da Balança Comercial, já que pode facilitar e incentivar a exportação.

O momento crítico afeta também as contas do governo, que se sente pressionado a fazer cortes de gastos através de uma reforma administrativa. Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, órgão supervisor da ABDI, envia para a Casa Civil uma Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 00077/2015 MDIC MP), submetendo à Presidenta da República uma série de fatores que justificam a incorporação da ABDI à Apex-Brasil.

No documento, é possível observar que o MDIC enxerga uma grande importância da manutenção da identidade da Apex-Brasil devido ao seu renome e reconhecimento pelos seus parceiros no Brasil e no mundo. À nova configuração da Apex-Brasil, estaria incluído o tema de desenvolvimento industrial, focado em investimentos.

Em entrevista, o Entrevistado 2, do MDIC, revela o posicionamento do Ministério quanto à incorporação. Para ele, com o fortalecimento do ministério e a concretização da política industrial no Brasil, a função da ABDI acaba ficando ofuscada. A Agência não tem contribuído para o fortalecimento do MDIC, pelo contrário, tem competido com o ministério quanto às diretrizes da política industrial e tem agido com maior autonomia que o ideal desejado. Para o Entrevistado 2, a Agência tem uma visão equivocada sobre a importância do ministério para sua própria sobrevivência. Esse conflito é visivelmente exposto no desenho da rede da política industrial (Figura 4). A ABDI e o MDIC ocupam um lugar central e acabam disputando o espaço de coordenação e articulação entre os entes.

O MDIC, apesar de entender a importância da ABDI, desconhece a forma como ela trabalha. Isso prejudica a comunicação e a boa relação entre as duas organizações. Ainda segundo o Entrevistado 2, caso a ABDI se esforçasse em trabalhar junto ao MDIC e em

construir diretrizes consonantes, a ideia de uma incorporação, fusão ou extinção da Agência poderia ser facilmente descartada pelo ministério.

Os entrevistados 3, 4, 5 e 6 demonstraram uma visão otimista da incorporação. Para eles, em geral, a necessidade do enxugamento da máquina estatal e a junção de duas agências que produzem inteligência poderia ser benéfica, contanto que essa fusão não representasse o desgaste ou o abandono de funções ou produtos.

Embora seja fruto de uma nova visão sobre o desenvolvimento industrial, a ABDI tem sido desfavorecida no contexto econômico e político atual. As incertezas e os baixos índices econômicos têm levado à ABDI a ser criticada e a ter sua função questionada pelo seu órgão supervisor.

Nesse sentido, um dos maiores desafios da Agência tem sido a de manter sua existência, mostrar sua importância e se reaproximar do MDIC. Uma das últimas publicações da Agência, o livro “Os desafios da Política Industrial Brasileira, uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial (ABDI)”, apresenta o conjunto de ações e contribuições que a Agência fez ao longo de 10 anos de Política Industrial, o que serve de vitrine e argumentação a favor de sua permanência no quadro de instituições subsidiárias do governo.

4.2.3 A influência da ABDI

A ABDI, como instituição mediadora e coordenadora da política industrial, deve exercer um papel influente entre os atores envolvidos na rede de governança dessa política. Também como produtora de inteligência industrial, a Agência, através de seus estudos e boletins, deve ser forte fonte de consulta dos *policy makers* e deve ocupar posição estratégica durante todas as fases da política industrial.

Na visão da ABDI, dada pelo Entrevistado 1, a influência da Agência sobre os outros atores da rede da política industrial é muito heterogênea. Ela é tão mais alta e importante quanto maior for a proximidade de relacionamento entre ela e a outra instituição e quanto mais próximo o tema desse relacionamento estiver das prioridades do governo, especialmente do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Para ele, esse fator de influência segue a lógica do reconhecimento do papel da Agência, na qual quanto maior a adjacência da relação entre a ABDI e uma instituição, maior o reconhecimento dessa instituição quanto à sua importância.

A demanda por estudos mais aplicados, voltados para ajudar o setor produtivo e o governo a enfrentar e resolver problemas reais, é, segundo o Entrevistado 1, um forte indício da importância da ABDI e da continuidade de seu reconhecimento como agência produtora de informação. A ABDI não faz propaganda por acreditar que uma ampla divulgação de seu nome atrapalharia seu trabalho de bastidores. Segundo o entrevistado da Agência, quem deve receber o destaque público na política industrial é o grupo de atores que compõem “o palco que a ABDI organiza”. Suas ideias e seus estudos são utilizados por diversos atores, afirmou o Entrevistado 1. Para ele, é difícil capturar ou mensurar a influência e impacto de ideias, mas isso pode ser notado quando um projeto ou uma pesquisa que a ABDI criou, patrocinou ou produziu, acaba virando um programa ou um projeto do governo.

A ABDI terá seu papel preservado e aumentado dependendo do pensamento do governo quanto à importância e a valorização de uma política industrial, de acordo com o Entrevistado 1. Porém, as condições políticas e econômicas não são as mais favoráveis para que a política industrial exista no seu formato mais tradicional, com início, meio e fim, assim como foi a PITCE, a PDP e o PBM. Hoje, o Programa Brasil Mais produtivo representa um conjunto de projetos e se alia a uma grande política de comércio exterior anunciada pelo MDIC em 2015. Dessa forma, o representante da ABDI afirma que estamos vivemos uma fase em que a capacidade de influência e o papel da agência diminui.

A entrevista feita no MDIC revela, em parte, o que foi apresentado na ABDI, trazendo discordâncias quanto à importância da Agência no contexto atual. Para o Entrevistado 2, representante do MDIC, a ABDI deveria ser uma entidade de apoio, um instrumento do ministério, e deveria se adequar às suas diretrizes, além de fazer articulação em prol do governo, já que recebe dinheiro de contribuições repassadas pelo Estado. No contexto atual, o ministério não tem boas perspectivas da ABDI e não tem enxergado a Agência como articuladora, já que não é utilizada como meio de comunicação entre o setor privado e o governo, pois essa relação ocorre de forma direta. Para ele, a ABDI foi criada com o propósito de auxiliar o fortalecimento da Política Industrial em uma época na qual a Agenda dessa Política estava enfraquecida. Com o passar dos anos e com o fortalecimento do MDIC, a ABDI deveria abandonar gradualmente seu papel de entidade mais autônoma e trabalhar junto ao ministério. Isso não acontece, segundo o entrevistado, já que a Agência toma atitudes, posicionamentos e cria projetos fora de consonância com seu órgão supervisor. Esse conflito com o MDIC e o não reconhecimento da agência pelo ministério está vinculado ao distanciamento que as duas organizações tomaram nos últimos anos, já revelado na pesquisa.

O Entrevistado 3, representante do MCTI não mantém a mesma postura crítica do MDIC. Para ele, a ABDI é um braço executivo do MDIC, cujo papel é justamente fazer o desenvolvimento da política industrial no Brasil. O entrevistado enxerga a dificuldade de reconhecimento da ABDI como uma coisa comum entre todo o setor público. Ele afirma que a maioria das instituições públicas não sabe corretamente o papel umas das outras, não sendo essa uma característica específica da Agência. O entrevistado destacou a importância dos projetos da Agência e a excelência do corpo técnico que a compõe. A relação do MCTI com a ABDI, portanto, é de cooperação. Foi negada a perspectiva de crescimento do papel da Agência, que não é vista como possível diante do cenário político e econômico atual, no qual há necessidade de um enxugamento da esplanada para que as contas públicas se adequem à realidade imposta no momento, segundo ele.

Para o Entrevistado 3, do CGEE, a ABDI é uma agência que atende e procura estar alinhada às demandas dos setores empresariais, que são cobertos pelo MDIC. Segundo ele, o CGEE tem um trabalho de parceria com a Agência, através de uma relação colaborativa, na qual as duas organizações produzem estudos de apoio aos *policy makers*. O CGEE enxerga a dificuldade em fazer uma articulação público-privada que contém tantos interesses como na política industrial, mas reconhece o esforço da ABDI em coordenar essa rede. Não é possível afirmar se a ABDI influencia diretamente uma tomada de decisão do CGEE, mas, segundo o entrevistado, existe uma troca de informações entre as duas organizações, na qual uma consulta a fonte da outra quando necessário. O CGEE produz estudos voltados para tecnologia e inovação e a ABDI foca no desenvolvimento industrial, então o produto de uma complementa a outra.

Para a CNI, a ABDI funciona como uma agência que desenvolve estudos com relacionados à importância da indústria na economia. Na visão da Confederação, a relação entre a ABDI e a CNI é de cooperação, realizada através de articulação política e apoio institucional. No momento, há dificuldade no exercício do papel da ABDI como articuladora, fator atrelado à dificuldade da implementação de uma política industrial efetiva. A CNI é influenciada principalmente pela base industrial, de acordo com o entrevistado, levando suas demandas à ABDI. As duas tem parcerias em projetos e a CNI enxerga como importantes os estudos desenvolvidos pela Agência. A CNI já tem um longo histórico de articulação política e de relações governamentais, tendo uma forte relação direta com o governo em todos os níveis e setores influentes aos interesses da indústria.

Em conversa com a FIESP, a ABDI foi definida como órgão integrante da institucionalidade da política industrial brasileira. Para o Entrevistado 6, a ABDI tem pouca influência nas decisões da Política Industrial porque essa política tem sido neutralizada pela Política Macroeconômica, determinada pelo Ministério da Fazenda e o Banco Central, o que também dificulta a expansão do papel da Agência. A ABDI tem uma relação de coordenação com a FIESP, realizada através de articulação política, fornecimento de informações e apoio institucional.

Os relatos apresentados evidenciam que a Agência Brasileira de Desenvolvimento industrial influencia os atores da rede de governança da política industrial através da publicação de estudos e análises sobre a conjuntura econômica do país e através de projetos desenvolvidos em parcerias.

A influência da ABDI sempre esteve, de alguma forma, atrelada à valorização da agenda de competitividade, já que as ações da Agência se voltam para as diretrizes das políticas industriais, desenvolvendo temas como inovação tecnológica e modernização do processo produtivo. Quanto maior o trabalho e o dinamismo da rede de governança da Política Industrial, maior o espaço de atuação e influência da ABDI. Seu papel e importância, portanto, dependem diretamente da consolidação de uma Política Industrial efetiva e sustentável, o que não tem ocorrido no cenário de crise atual, gerando barreiras à permanência e ao crescimento da Agência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do tempo, a Política Industrial no Brasil oscilou entre diversas visões e temas-foco. Suas ações geraram medidas protecionistas, instalação de fábricas e incentivo ao investimento externo, mas as constantes instabilidades econômicas fizeram com que o Estado abandonasse a agenda industrial e geraram um atraso tecnológico e produtivo da indústria brasileira em relação ao mercado mundial.

A retomada de uma política pública voltada para o desenvolvimento industrial demandou preparação e planejamento por parte do governo. A percepção de que essa política seria altamente complexa e heterogênea fez com que fosse necessário o estabelecimento de uma governança ativa e institucionalizada, criando mecanismos de comunicação, geração de informação e coordenação da rede de atores envolvidos nesse processo.

Dessa forma, a ABDI nasce como um marco institucional de aumento da capacidade de governança da rede da Política Industrial. Seu papel envolve funções de governança bem estruturadas, como a coordenação, comunicação e geração de informações e subsídios aos *policy makers*. Exercer esse papel em uma rede densa como a rede da Política Industrial, com um alto número de atores apresentando suas demandas, não é tarefa fácil. Dessa forma, a Agência deve constantemente traçar estratégias que mantenham a harmonia e a governança das relações e decisões da *policy*.

O contexto de crise econômica e política, aliado às dificuldades de gestão das contas públicas prejudicam o papel da ABDI. A falta de uma Política Industrial em sentido estrito diminui a dinâmica existente na rede de governança e ofusca a atuação da Agência. Seu papel de influência é tão maior quanto for a proximidade do ator com o qual ela tem ligação. O mal relacionamento da ABDI com o seu órgão supervisor, o MDIC, resultado de uma sobreposição de funções, distancia a ABDI dos objetivos do governo e implica na pressão vinda do próprio setor público em incluir a incorporação da Agência à Apex-Brasil na reforma administrativa do Estado.

Os desafios da Agência têm aumentado gradativamente desde a sua criação. O momento atual pressiona a ABDI a ratificar sua importância e seu lugar de atuação na rede de governança da Política Industrial, além de se reafirmar como organização que trabalha em prol dos interesses públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE 3 anos.** 2007

ABDI. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) 2004-2008.** Disponível em <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx> Acesso em: 09 out. 2015a

ABDI. **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) 2008-2010.** Disponível em <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx> Acesso em: 09 out. 2015b

ABDI. **Os desafios da Política Industrial Brasileira, uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial (ABDI).** v. 1 (708 p.) grafs. Color. Brasília, 2016

ARAÚJO, Suely. **Política Ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom.** Instituto de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

BNDES. **Plano Brasil Maior.** Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html> Acesso em 10 out. 2015.

BONAFONT, Laura C. **Redes de Políticas Públicas.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.080,** de 30 de dezembro de 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.353,** de 24 de janeiro de 2005.

BRASIL. **Plano Brasil Maior.** Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>> Acesso em 10 out. 2015a

BRASIL. **Programa Brasil Mais Produtivo.** Disponível em: <<http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/>> Acesso em 29 mai. 2016.

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** 2003

BRASIL. **Decreto nº 7.819,** de 3 de outubro de 2012

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **EMI nº 00077/2015 MIDC MP.** 2015b

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes de Governança das Políticas Públicas,** in: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº 01. Julho de 2013.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas.** ABDI, Brasília, 2006.

CALMON, Paulo. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Brasília, 2010. Texto desenvolvido para a Secretaria de Assuntos Estratégicos/Presidência da República.

CNI. **Por que competitividade?** Disponível em <
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/areas-de-atuacao/competitividade/>> Acesso em: 02 jun. 2016

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 34 ed. Petrópolis, RJ. Vozes, 2015

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camillo; CZAJKOWSKI JR, Sergio. **Redes de políticas públicas e sua análise**. Disponível em:
http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3795&Itemid=318> Acesso em: 07 jun. 2016

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo, Atlas, 2010

GUERRA, Oswaldo. **Política industrial e competitividade: de Collor a FHC**. Organizações & Sociedade, v. 4, n. 8, p. 39-56, 1997.

KUPFER, David. **Política Industrial**. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.91-108, 2004

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Importância da Avaliação Qualitativa combinada com outras modalidades de Avaliação**. Saúde & Transformação Social. Florianópolis, v.1, n.3, p.02-11, 2011

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. **Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis**. Revista de Sociologia e Política, v. 17, n. 34, p. 63, 2009.

SILVA, et al. **Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação**. Cadernos de Pesquisa v.45 n.157 p.588-611 jul./set. 2015

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45. 2006

SOARES, et al. **O diário de campo utilizado como estratégia de ensino e instrumento de análise do trabalho da enfermagem**. Revista Eletrônica de Enfermagem [Internet]. 2011 out/dez;13(4):665-70. <http://www.fen.ufg.br/revista/v13/n4/v13n4a10.htm>.

SUZIGAN, Wilson FURTADO, João. **Política Industrial e Desenvolvimento, in: Revista de Economia Política**, vol. 26, pp. 163-195. Abril-junho/2006.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista 1 (para a ABDI)



Gestão de Políticas Públicas

Residência em Políticas Públicas

Roteiro de Entrevista: ABDI

Nome do entrevistado:

Organização que trabalha atualmente:

Cargo ocupado:

Tempo na função:

1. Para você, o que é a ABDI?
2. Na sua visão, as organizações com as quais a ABDI se relaciona têm amplo conhecimento/reconhecimento do papel da Agência no cenário da Política Industrial?
Sim () Não ()
3. Na sua percepção, quais as principais organizações (públicas e privadas) com as quais a ABDI mantém um relacionamento estratégico voltado para a formulação/concretização da Política Industrial?

Organização	Natureza (pública ou privada)	Relação (coordenação ou conflito)

*Se há coordenação, é realizada através de Articulação Política, Fornecimento de Informações, Apoio Financeiro, Apoio Institucional, Etc? (Inserir essa informação no campo da Relação)

4. Na visão da própria ABDI, a Agência exerce com êxito o seu papel de articuladora público-privada da Política Industrial brasileira?
5. Na visão da ABDI, qual o grau de influência do posicionamento da Agência nas decisões dos atores com os quais ela se relaciona na questão da valorização da agenda de competitividade na Política Industrial brasileira?
6. Por sua experiência e diante do cenário atual (político e/ou econômico), a ABDI tende a expandir seu papel na Política Industrial brasileira?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista 2 (para os outros atores da rede)



Gestão de Políticas Públicas

Residência em Políticas Públicas

Roteiro de Entrevista: Atores externos

Nome do entrevistado:

Organização que trabalha atualmente:

Cargo ocupado:

Tempo na função:

1. Para você, o que é a ABDI?
2. Na sua visão, a sua organização tem amplo conhecimento/reconhecimento do papel da ABDI no cenário da Política Industrial?
Sim () Não ()
3. Na sua percepção, qual o tipo de relação entre a organização da qual você faz parte e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial?
Coordenação () Conflito ()
4. Se há coordenação, qual a natureza dessa relação?
Articulação Política ()
Fornecimento de Informações ()
Apoio Financeiro ()
Apoio Institucional ()
Outra: _____
5. Na visão da organização, a ABDI exerce com êxito o seu papel de articuladora público-privada da Política Industrial brasileira?
Totalmente () Parcialmente () Não ()
6. Na visão da sua organização, qual o grau de influência do posicionamento da ABDI nas decisões relacionadas à valorização da agenda de competitividade na Política Industrial brasileira?
7. Por sua experiência e pelo cenário atual, a ABDI tende a expandir seu papel na Política Industrial brasileira?